

**LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA:
EJES CENTRALES Y LOS DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI.**

**M. Victoria Peralta E.
Gaby Fujimoto Gómez.**



ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (O.E.A)

Secretario General :

César Gaviria

Secretario General Adjunto:

Christopher R. Thomas

Secretario Ejecutivo del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI):

Leonel Zuñiga M.

UNIDAD DE DESARROLLO SOCIAL Y EDUCACIÓN

Director:

Benno Sander

Responsable del Proyecto Multilateral "Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica"

Gaby Fujimoto Gómez

Autoras:

M. Victoria Peralta Espinoza

Vicepresidenta Ejecutiva JUNJI

Coordinadora Magister en Educación Parvularia, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación

Gaby Fujimoto Gómez

Especialista Principal de Educación

Unidad de Desarrollo Social y Educación de O.E.A

Diseño:

Iván Ortega Rivera

Impresión:

I.B.C.

Julio de 1998, Santiago de Chile

índice

7	CAPITULO I PANORAMA DEL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DE LATINOAMERICA EN FUNCION A LA ATENCION INTEGRAL DE LA INFANCIA.
13	CAPITULO II LA PROBLEMÁTICA TEÓRICO-CONCEPTUAL SOBRE LA ATENCIÓN DE LOS NIÑOS MENORES DE SEIS AÑOS.
15	2.1. DEFINIENDO EL CAMPO DE ACCIÓN.
15	2.1.1. Identificando el sujeto de los programas.
16	2.1.2. Identificando las acciones que se realizan en función a la primera infancia.
19	2.1.3. Los agentes educativos en la atención a la primera infancia y su rol.
21	2.1.4. Las diferentes modalidades de atención a la primera infancia.
22	2.2. IDEARIO BÁSICO DE LA EDUCACIÓN INICIAL.
22	2.2.1. Los Fundamentos de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia. A. Fundamentos en función al párvulo. B. Fundamentos en función a la familia y comunidades involucradas. C. Fundamentos en relación a la sociedad en general.
27	2.2.2. Criterios Básicos de Calidad de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia.
29	2.2.3. Objetivos que se Plantean en los Programas de Atención Integral a la Prime- ra Infancia en la Región. A. Objetivos en función a los párvulos. B. Objetivos referidos a los diferentes agentes educativos. C. Objetivos referidos al sistema de atención integral de los párvulos.
37	CAPITULO III RESEÑA HISTÓRICA DEL DESARROLLO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA EN LATINOAMÉRICA.
40	3.1. UN BREVE RECUENTO DE LOS INICIOS DE LOS PROGRAMAS DES- TINADOS A LA INFANCIA EN LATINOAMÉRICA.
40	3.1.1. Las primeras iniciativas en función a la infancia desde el campo de la salud.
41	3.1.2. Las primeras iniciativas en el campo de la protección y bienestar del niño.
41	3.1.3. Las primeras iniciativas en el ámbito educacional-general.
42	3.2. LAS IDEAS FUNDANTES DE LA EDUCACIÓN INICIAL LATINOAME- RICANA, Y LAS PRIMERAS ACCIONES DE IMPLEMENTACIÓN.
46	3.3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN ALGU- NOS PAÍSES DE LA REGIÓN
51	CAPITULO IV ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA SITUACIÓN ACTUAL SOBRE EL CUIDA- DO Y LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA.
53	4.1. POBLACIÓN Y COBERTURA DE ATENCIÓN A LOS PÁRVULOS.
53	4.1.1. Población infantil de menores de seis años.
56	4.1.2. Cobertura de atención de la educación parvularia.
61	4.2. FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS EN LA EDUCACIÓN INICIAL.

69	CAPITULO V MARCOS POLÍTICOS Y LEGISLATIVOS EN FUNCIÓN A LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA.
71	5.1. MARCOS POLÍTICOS MUNDIALES Y REGIONALES.
80	5.2. LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL SECTOR.
82	5.3. MARCOS POLÍTICOS Y LEGISLATIVOS DE LOS PAÍSES
87	CAPITULO VI ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS MODALIDADES DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA.
89	6.1. LAS MODALIDADES FORMALES.
89	6.1.1. Las primeras experiencias
90	6.1.2. La situación actual de la educación inicial "formal"
92	6.2. LAS MODALIDADES "NO - FORMALES"
92	6.2.1. Inicio de los programas en Latinoamérica
93	6.2.2. Marco de referencia para precisar la educación inicial no - escolarizada
94	6.2.3. Bases y características de la educación inicial no escolarizada comunitaria
96	6.2.4. Los agentes educativos, su formación capacitación, roles, y perfiles.
97	6.2.5. Ejemplos de experiencias de organización y desarrollo de programas.
101	6.3. ANALISIS DESCRIPTIVO CUALITATIVO DE LAS FORMAS DE ATENCIÓN AL NIÑO DE 0 A 6 AÑOS.
103	CAPITULO VII TEMAS CRÍTICOS, DESAFÍOS, FORTALEZAS Y PERSPECTIVAS PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA EN EL SIGLO XXI.
105	7.1. AVANCES Y FORTALEZAS EN LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA.
108	7.2. TEMAS CRÍTICOS Y DESAFÍOS EN LA ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA.
108	7.2.1. Información estadística deficiente
110	7.2.2. Las decisiones políticas y su coherencia con las asignaciones presupuestarias en respuesta a las prioridades.
116	7.2.3. Calidad de atención a la infancia.
116	7.2.3.1. Calidad y equidad: el niño centro de los programas destinados a la infancia.
120	7.2.3.2. Calidad del agente educativo.
126	7.2.3.3. La calidad de los servicios: Las Modalidades comunitarias (no - formales, no - convencionales, no - escolarizadas)
129	7.2.3.4. Calidad del estado de la práctica del curriculum en la educación inicial.
133	7.2.4. El trabajo con padres de familia y comunidad
134	7.2.5. La falta de claridad en los temas de articulación entre la familia, la educación inicial y la educación primaria.
139	7.2.6. Los estudios, las investigaciones, la evaluación y seguimiento a las acciones.
149	ANEXO N° 1
151	ANEXO N° 2
153	BIBLIOGRAFIA GENERAL.

INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina han estado desarrollando programas de atención a la primera infancia desde hace más de un siglo y medio. Desde las primeras experiencias -mayoritariamente de tipo asistencial- como aquellas educativas que se instalaron a través de Jardines Infantiles como algunos programas «no-formales», se ha ido generando una amplia experiencia en este campo, que se ha traducido en una serie de avances significativos, como asimismo, en una clara identificación de aquellos aspectos aún deficitarios.

A fines del presente siglo, tanto en el quehacer práctico que desarrollan los diferentes países, como en los documentos oficiales elaborados en las diversas instancias Regionales que establecen políticas para el área (reuniones de Presidentes, de Ministros del sector, de Parlamentarios, de organismos técnicos nacionales e internacionales, etc.), se detecta una fuerte preocupación por desarrollar más la atención de los niños menores de seis años. Los fundamentos de este actuar van desde razones técnicas centradas en el niño sustentadas en lo gravitacional que es el crecimiento, desarrollo y aprendizaje humano en los primeros seis años de vida, hasta una amplia gama de objetivos de índole socio-económicos. Entre estos últimos, cabría mencionar los más recurrentes, y que dicen relación con mejorar las oportunidades de éxito de los niños para su ingreso a Educación Básica o Primaria, como también el posibilitar el trabajo fuera del hogar para la mujer, junto con la intención de mejorar en general la calidad de vida de las comunidades a las que ellos pertenecen.

Sin embargo, a pesar de este aparente auge de la atención al niño pequeño, cuando se hace un análisis más estricto de las acciones que se desarrollan en esta área y de las formas cómo éstas se producen, implementan y sustentan, se detectan diversas disfunciones que evidencian que es un campo donde aún hay muchos aspectos no del todo resueltos. Esto hace que el desarrollo de estos programas, comparando entre los diferentes países, sea muy heterogéneo e irregular, incluso dentro de una misma nación. A ello habría que agregar que la conceptualización que se maneja sobre este tema es a veces confusa y con criterios muy dispares; por esta misma razón, las estadísticas existentes no son completas ni han sido hechas siempre con bases comunes, siendo por lo tanto difícil el integrarlas para tener un cuadro válido que de cuenta cabalmente de la atención actual a los menores de seis años. Otra situación que hace complejo el tener una visión total de las acciones en este campo, es el hecho que este nivel se caracteriza por ser gestionado a través de una variedad de organismos públicos y privados que desarrollan programas muy diversos, que en la mayoría de los casos no son conocidos por todos, y por tanto, no se encuentran integrados dentro de un registro y política nacional relativamente común. A ello se suma que no todos los países han puesto el mismo énfasis en esta área, lo que hace que en algunos casos las acciones y por tanto, la información que se tiene, es precaria y escasa en comparación con otros.

Por estos antecedentes, es difícil tener un panorama completo y cabal de lo que sucede con la atención a los menores de seis años en América Latina y en el Caribe. Sin embargo, la información existente dispersa en una amplia gama de fuentes, amerita un esfuerzo de síntesis que permita hacer un análisis de las necesidades y posibilidades de desarrollo de este nivel de atención frente a las oportunidades que ofrece el próximo siglo. Dentro de estas fuentes, una especial mención habría que hacer a la información que han ido entregando los diversos Simposios organizados por los países, en coordinación y asesoría técnica de O.E.A. sobre el tema (Chile: 1993; Perú: 1994; Costa Rica; 1995; Brasil: 1996) que han permitido contar con importantes estados de avance del quehacer en este campo.

Por ello, es que conscientes de las limitaciones de información y de difusión que aún existen en este campo, pero a la vez, con toda la significativa base que entrega el trabajo que los propios países y O.E.A. han realizado en este campo: PRODEBAS, Estudios sobre prácticas de crianza, Seminarios de

diferentes tipo, Reuniones técnicas de coordinación de Proyectos Multiregionales, etc., se ha considerado como importante realizar esta publicación, con un enfoque de análisis, síntesis y de proyección de la información.

Pensamos que ello va a permitir a los muchos actores que actualmente participan del quehacer en esta área, tener mayores antecedentes sobre lo avanzado, y por tanto, centrarse mejor, en aquellos aspectos que aún no se han abordado del todo, o escasamente. Esta dimensión de identificar lo realizado y de tener presente lo pendiente nos parece esencial, en función a no repetir esfuerzos, y de centrarse en los temas actuales del nivel. En efecto, hay áreas como la relación entre la familia, comunidad y los agentes educativos externos, que ya han sido ampliamente trabajados en América Latina, tanto conceptual como prácticamente, que no son necesarias volver a abordar, al menos, desde esa perspectiva; por lo contrario, cabe incorporar nuevos temas, como el empleo de medios de comunicación en este sector, o la reforma curricular de los programas existentes en función a incorporarles contenidos actuales y relevantes como la ecología, las ciencias y tecnología, de manera que el saber actual no le sea ajeno a nuestros niños, en especial en cuanto a las actitudes y habilidades que éstos favorecen.

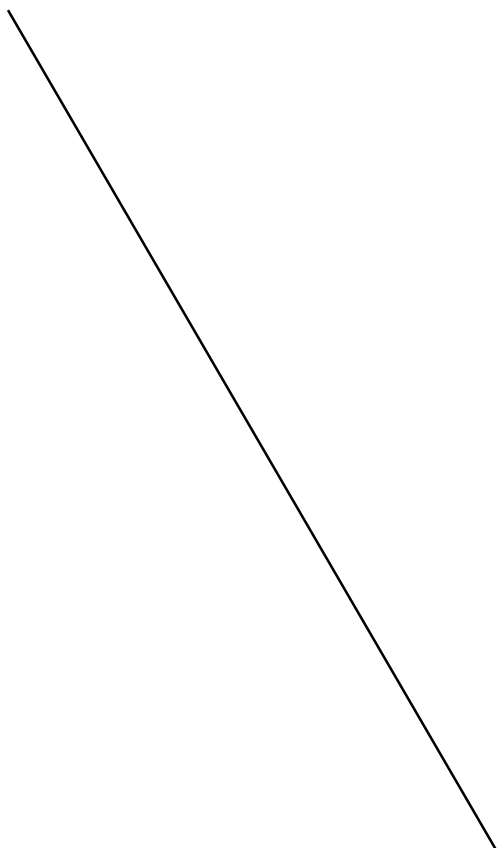
Por último, junto con poner a disposición este documento a quienes se desempeñan en esta área, deseamos hacer un reconocimiento a todos los que han permitido en este siglo el avance de este nivel, ya que a pesar de las dificultades, han ido generando mejores posibilidades para los párvulos latinoamericanos y sus familias. Esta labor realizada por tantas personas en los diferentes países, que arroja avances tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, esperamos que permita en el **cercano siglo XXI generar una base que instale definitivamente el trabajo en este sector como estratégico para el desarrollo humano, y por tanto, para los países de la Región.**

Por lo expresado, esta iniciativa de O.E.A de tratar de abordar no sólo cuantitativa sino cualitativamente el desarrollo actual de la atención a la primera infancia en América Latina, y de desprender proyecciones, nos parece un aporte significativo a un trabajo mayor de tratar de establecer un diagnóstico mundial sobre el tema. Estamos ciertos que junto a otros estudios, posibilitará conocer mejor este sector y establecer adecuadas políticas y orientaciones en beneficio de los niños, lo que depende en definitiva de una mayor conciencia de la sociedad general sobre el tema, y de una abierta voluntad de concretar todas las intenciones en acciones coordinadas y pertinentes. Si a ello aporta el presente trabajo, habrá cumplido uno de sus propósitos, esperando también que sea una base para mayores consensos en el área, que permita poder enfrentar el próximo siglo con una base conceptual y de criterios más compartida, de modo de reflejar de mejor manera la importante labor que en este campo se ha estado haciendo en la Región.

Washington, D.C., Abril 1998

CAPÍTULO I

PANORAMA DEL CONTEXTO SOCIO-ECÓNOMICO DE LATINOAMÉRICA EN FUNCIÓN A LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA.



La población total de América Latina y El Caribe se calculó a 1997 en 491,9 millones y la de la Región de las Américas, incluyendo América del Norte (Canadá y Estados Unidos con 301,7 millones de población) es de 793, 6 millones. La proyección de la población total al año 2005 se calcula en 689,6 millones para América Latina y El Caribe, y, en 1.068,6 para toda la Región. El 65.7% de la población de América Latina está concentrada en Brasil (163,1 millones), México (94,3 millones), Colombia (37,1 millones) y Argentina (35.7 millones), vale decir que los demás países forman el 34.3% restante de la población. De otro lado, Estados Unidos concentra el 34.2% de la población total de la Región¹.

Según los cuadros de indicadores publicados por UNICEF, la población menor de 18 años en América Latina y el Caribe es de 190 millones y la población menor de cinco años 56 millones². Por su parte, el Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.) ha identificado en sus últimos informes una población indígena en las Américas de unos 40 millones de personas, pertenecientes a unos 400 grupos étnicos, lo que caracteriza a la Región de las Américas con un carácter multiétnico, multicultural y multilingüe.

En cuanto a la proporción de población urbana en la Región, según los datos del Informe 1996 de la O.P.S, en los últimos decenios ha habido incrementos drásticos, los que se explican por la dinámica de los procesos de migración, centralización y urbanización. La mediana de población urbana en la Región es de 63% , aunque el análisis por país presenta amplia variedad porcentual.

La mortalidad infantil es un indicador sensible del estado de salud que presenta amplias variaciones en la Región. Se informa que la mediana entre 48 países de la Región es de 19 por mil. Señala asimismo que un niño de USA o Canadá tiene probabilidad de sobrevivencia 10 veces más que los niños menores de un año de Bolivia y Haití. ³

La estimación que se hace respecto a mortalidad infantil de menores de cinco años, entre los años 1990-95 es para América Latina y El Caribe de 51 hombres y 41 mujeres y en América del Norte 11 hombres(h) y 9 mujeres(m). Los países con menos mortalidad infantil son: Canadá (8 hombres y 7 mujeres); USA (12h y 9m); Cuba (14h y 10m); Puerto Rico (17h y 10m) y Chile (18h y 15m). De otro lado los países donde el índice de mortalidad infantil para estos años resultó más alto fueron: Haití (130h y 104m); Bolivia (102h y 93m); Guatemala (80h y 72m); Perú (78 h. y 64m). Estas cifras reflejan la tasa de mortalidad de lactantes, la carga de enfermedades en la infancia, incluidas las prevenibles con mejor nutrición y programas de inmunización.

En América Latina y el Caribe, existen los promedios siguientes en aspectos de nutrición: 10% de los niños nacen con bajo peso, el 21% tiene lactancia materna exclusiva entre 0 y 3 meses de edad, el 41% de los niños lactantes gozan de alimentación complementaria entre los 6 a los 9 meses de edad. Entre los 20 y 23 meses el 20% son lactantes. Los niños con insuficiencia de peso, entre moderada y grave alcanzan el 11%, mientras que los que tienen insuficiencia de peso grave son un 2% de los niños y un 3% de tipo moderada-grave. De otro lado hay hasta un 20% de niños de niños con talla baja, de moderada a grave.⁴

En cuanto a la prevalencia del bocio, continúa el 15% para América Latina y el Caribe, en donde el 80% de hogares consumen sal yodada. En cuanto al consumo de calorías en relación al nivel requerido, el porcentaje para América Latina y Caribe es de 114, mientras que en los países industrializados es de 134% y en los países menos desarrollados 90%.⁵

El Fondo de Población de las Naciones Unidas, informa que la esperanza de vida al nacer en América Latina es en promedio de 66.4 años para los hombres y 72.9 para las mujeres. En América del Norte este promedio es de 73.6 años para los hombres y 80 para las mujeres. Dentro de la Región los países con mayor esperanza de vida al nacer son: Canadá (76.1h y 81.8m), Costa Rica (74.5h - 79.2m)

y Estados Unidos (73.4h- 80.3m), en tanto que los promedios más bajos están ubicados en Haití (52.8h- 56.0m), Bolivia (59.8h- 63.2m), Brasil (63.4h-71.2m) y Guatemala (64,7h-69.8m).⁶

Respecto de la esperanza de vida al nacer, la O.P.S. informa que la mediana regional es de 72.7 años; sin embargo, una persona de Estados Unidos o Canadá tiene 21 años más de esperanza de vida que una de Haití. (77.4 y 56,6). En la Región, la mediana de la esperanza de vida de la mujer es cinco puntos porcentuales más alta que la del hombre (75,0 y 70,0 respectivamente)⁷.

La mediana de la tasa global de fecundidad de la Región es de 2.6 hijos por mujer. Por otro lado, la mediana del número de médicos por cada 10,000 habitantes es de 10,8 aunque la dispersión de este indicador es muy amplia. Por ejemplo: Cuba tiene 32 veces más médicos por habitantes que Haití, y en las áreas dispersas/rurales el promedio de médicos fluctúa entre 4,9 por 10,000 habitantes en Perú, y 8,6 en México.

Otro indicador básico que influye en las condiciones de vida es el acceso al agua potable, que en la Región tiene una mediana de 81.2%, pero cuando se analizan las situaciones urbana y rural, se observa que el 95% de la población urbana cuenta con este servicio, mientras que en el área rural solamente el 67% tiene agua potable. Dentro de cada país estas medianas varían con porcentajes más preocupantes.

En el aspecto económico entre 1996-97 en América Latina y El Caribe se tuvo un crecimiento moderado, basado en una afluencia de capital foráneo, característico de los años previos al estallido de la crisis financiera de México. La tasa de expansión del P.B.I en 1997 ascendió al 4.5%, cifra que en 1996 fue de 3.5%. Entre los cambios económicos positivos figura la considerable moderación de la inflación, atribuible en parte al mejoramiento de la situación fiscal (tanto México como Argentina, las dos economías más golpeadas, tuvieron una vigorosa recuperación en 1996-97 e incluso sanearon sus sistemas financieros). Este fue el principal logro de la política económica en los últimos años, el promedio de la inflación en el conjunto de la región cayó de un 26% en 1995 a un 18% en 1996, y a un 12% en 1997, el nivel más bajo del último siglo (a manera de ejemplo: 888% en 1993, 335% en 1994). Cabe señalar que el repunte fue estimulado sobre todo por las exportaciones. En el caso del desempleo se elevó a 7.7% en 1996, cifra que entre 1991-94 fue 6.2%. La evolución más desfavorable fue el desempleo urbano, que alcanzó el porcentaje más elevado desde comienzos de la década. Otro indicador económico, el de la deuda externa de la Región, se estima que sobrepase los 650,000 millones de dólares, monto 5% superior al de 1996, a raíz de los mayores compromisos del sector público de algunos países y del aumento de las deudas de empresas privadas en el exterior de otros.⁸

Como promedio, América Latina y el Caribe tienen los niveles de ingreso per cápita más altos del mundo en desarrollo: US\$2,000; sin embargo, ese elevado promedio encubre el hecho de que los niveles de ingresos en países como Bolivia, Guyana y Haití son tan bajos como los países de África del Sur del Sahara. Aún en los países que se considera su situación más desahogada, existen importantes focos de pobreza en el área rural, las periferias urbanas y en ciertas regiones de pocos recursos. La distribución del ingreso es críticamente desigual.⁹

Respecto del gasto público de los gobiernos centrales en educación y salud, en 1995, el Banco Mundial informó que los más altos porcentajes de presupuesto asignados al sector educación están ubicados en los siguientes países: Costa Rica (19.1%), Ecuador (18.2%), Belice, Bolivia y Panamá (16.8%, 16.6% y 16.1%, respectivamente. Por otro lado, las mayores asignaciones de presupuesto para el sector salud están en Costa Rica (32%, el más alto a nivel mundial), Panamá (21.8%) y Estados Unidos (16%), seguidos de República Dominicana (14%) y Chile (11.1%). De igual manera los países que menos porcentaje asignan a educación son: Estados Unidos (1.8%), Canadá (2.9%) y Brasil (3.7%). En el sector salud tienen menos porcentaje de asignación de presupuesto: México (1.9%), Argentina (3.0%), Paraguay (4.3%) y Canadá (5.2%).

Las estimaciones más recientes de la magnitud de la pobreza efectuadas por la C.E.P.A.L., indican que entre 1990 y 1994 el porcentaje de hogares en situación de pobreza de América Latina disminuyó de un 41% a un 39% (la pasada década aumentó de un 35% a 41%). Respecto de la indigencia, se lograron menores avances, ya que se redujo de un 18% a un 17%. De acuerdo a estas cifras, en la Región, uno de cada seis hogares no logra satisfacer sus necesidades alimentarias. La disminución de dos puntos porcentuales de la pobreza de la Región, obedece sobre todo a la baja de su incidencia en las zonas urbanas, de un 36% a un 34%. El ritmo de crecimiento económico y el ritmo de la inflación desempeñaron un papel importante para la disminución de los porcentajes de pobreza¹⁰.

El proyecto de la O.N.U. de superación de la pobreza, estimó que 2000 niños mueren a diario a consecuencia de ella, y que el 40% de las familias tiene como cabeza a una mujer, que es por tanto Jefa de Hogar. A su vez, cabe tener presente que el 50% de niños y niñas de la Región son pobres, situación que se constituye en el vehículo que transfiere la pobreza de una generación a otra, debido a que arrastra problemas de salud, desnutrición, aprendizaje, deserción escolar, inserción temprana en el trabajo y baja productividad.

En la Región, la pobreza está asociada a ciertas características de los hogares: de cada 10 hogares-pobres, en siete de ellos destacan el bajo ingreso laboral del jefe o cabeza de familia; en dos, el desempleo de algún miembro de la familia, y en los restantes, el elevado número de menores en relación a los adultos. De los siete hogares en que predomina el bajo ingreso laboral, en tres hay también un alto número de personas dependientes, lo que agrava la situación en general, y en la mayoría de los países, el 70% de los ocupados de las zonas urbanas son asalariados. Cabe tener en cuenta a la vez, que en más de la mitad de los países de la Región, de un 30% a un 50% de los asalariados del sector privado, excluidas las microempresas, viven en hogares pobres.

En este contexto socio-económico, el papel de la educación es por tanto, determinante, según señala la C.E.P.A.L.: "La educación es un bien de inversión y, como tal constituye una contribución relevante al desarrollo económico. Hay varios tipos de beneficios que resultan de la inversión en educación, que si bien se encuentran interrelacionados entre sí, resultan analíticamente distinguibles:

- a) el aumento de conocimientos y destrezas en las personas, que aumenta la productividad del trabajo;
- b) el incremento del producto nacional (beneficio para el país) y el ingreso (beneficio para el individuo);
- c) La disminución del tiempo que se requiere para acceder al mercado laboral, lo que beneficia tanto al individuo como a la sociedad. La educación básica efectúa la mayor contribución al crecimiento económico"¹¹.

En relación a la alfabetización de la población adulta, la mediana regional de población masculina alfabetizada es de un 94% y la femenina, de un 93%. En ambos grupos, las variaciones entre los países son amplias: entre un 33% y un 99% para los hombres, y entre un 32% y un 90% para las mujeres ¹². La U.N.E.S.C.O. afirma que el analfabetismo absoluto ha disminuído de un 34% en 1960, a un 13% en 1995.

En la problemática educativa, podemos afirmar que los sistemas educativos de la Región han universalizado el acceso a la Educación Básica, pero con cuestionables niveles de calidad adecuada a las demandas actuales. Según datos publicados por U.N.I.C.E.F., la tasa neta de escolarización entre 1990-1995 es de un 86% tanto masculina como femenina; el 73% de alumnos concluye la Educación Básica, el 45% la Secundaria (masculina), y el 49% (femenina).

La cobertura ha aumentado en todos los niveles de educación, particularmente en la educación parvularia/inicial o preescolar como se analizará mas adelante, aunque hay algunos problemas con la estadística existente en este aspecto. En todo caso, el grupo etáreo mas atendido en este nivel es el de los niños de 5 y 6 años (un porcentaje de ingreso del 60% en la Región), lo que indica que la oferta se está concentrando en los niños que están por iniciar su Educación Básica. Esta situación contradice las

demonstraciones científicas que aseguran que desde que el niño nace, debe tener las experiencias educativas suficientes para aprovechar el potencial mental (red neuronal) que se activa en 3/4 partes antes de los dos años, aspecto esencial para elevar su desempeño educativo.

El avance en materia de calidad de la educación es lento, y destacan serios problemas en la mayor parte de los sistemas educativos de la Región. En efecto, indicadores directos tales como el bajo rendimiento académico, el alto grado de deserción temporal y la repitencia, particularmente en el primer grado (40%), además de haber un 33% de escuelas incompletas, especialmente en las zonas rurales (el 30% de éstas)¹³, muestran esta situación.

Otros indicadores mas cualitativos confirman los problemas de calidad de la educación y abonan a favor de los altos porcentajes de repitencia y deserción, entre ellos: la deficiente calidad de las prácticas de enseñanza-aprendizaje y las condiciones materiales de la escuela; la falta de atención oportuna a niños menores de 6 años, la no disponibilidad de textos y otros recursos didácticos para los alumnos y profesores. La falta de uso de curricula pertinentes culturalmente y a la vez, actualizados a las oportunidades y demandas actuales, es otro de los problemas centrales. A lo expresado se agrega la inadecuada preparación, perfeccionamiento y remuneración de muchos maestros, y las bajas condiciones de salud-alimentación-nutrición de los alumnos. A su vez, el tiempo disponible para aprender (las escuelas públicas ofrecen entre 500 a 800 horas frente a 1200 que ofrece el sistema privado o las escuelas de países industrializados), es bajo aún en la Región, y no siempre bien utilizado. La falta de oportunidad y/o flexibilidad para usar metodologías más eficientes con los educandos, unida a la poca participación de los padres de familia y de las comunidades en los procesos educativos, son problemas que entre otros, tienen que ser enfrentados para lograr una mejor calidad, equidad y reducción de los niveles de pobreza.

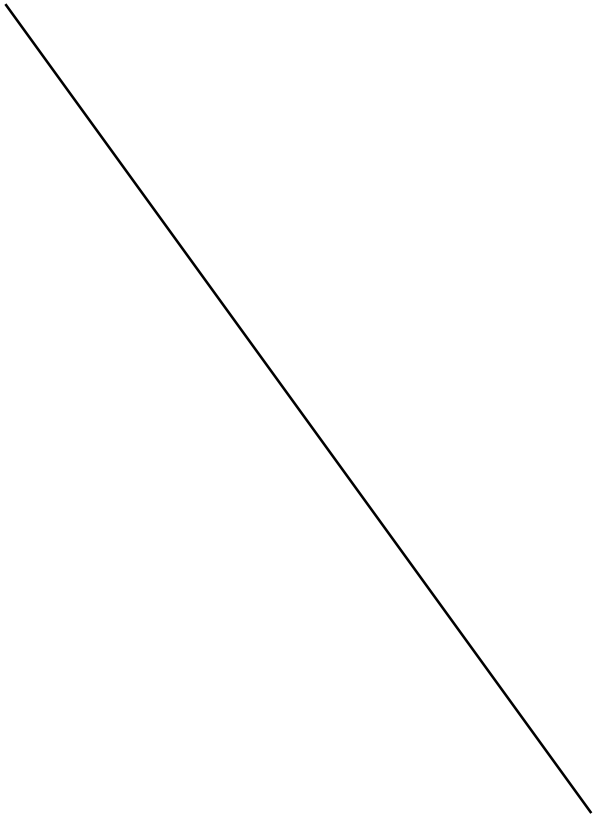
En el campo cultural las relaciones entre cultura y desarrollo están variando hacia una concepción más amplia y progresista de su significado, sobretodo a partir del trabajo de difusión de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, presidida por Naciones Unidas y U.N.E.S.C.O. Sin embargo, la escasez de datos e información detallada, restringe la capacidad de analizar exhaustivamente el aporte de la cultura al desarrollo. Este avance significativo contrasta con la interpretación generalizada de la cultura y sus aportes, ya que generalmente se vincula a ésta, con museos, artes, folklore, monumentos y documentos históricos, no así con aspectos relacionados al desarrollo económico y social.

Después de la revisión realizada, podemos afirmar que existe en la actualidad un panorama de avances políticos, económicos y sociales en la Región, aunque persisten desafíos importantes que condicionan el desarrollo económico de los países y de las personas. Entre ellos: la reducción de la pobreza que afecta más a los niños, a las mujeres y a las poblaciones marginadas; la inequidad que hay necesidad de superar en todos los aspectos; la persistencia de altos porcentajes de desnutrición (41% aproximadamente en la Región), el bajo nivel de escolaridad y de calidad de la educación, los escasos porcentajes de atención a los niños menores de 0 a 5 años, además de la violencia intrafamiliar y social que en los últimos años ha aumentado, y que da cuenta de nuevos aspectos de salud mental no del todo estudiados.

En este contexto socio-económico y de salud, se desenvuelve la educación inicial latinoamericana, condicionando sus logros, pero a la vez orientando su accionar y la necesidad de mayores y significativos avances.

CAPÍTULO II

LA PROBLEMÁTICA TEÓRICO-CONCEPTUAL SOBRE LA ATENCIÓN DE LOS NIÑOS MENORES DE SEIS AÑOS.



En función a tratar de avanzar en el ámbito de la explicitación de una mejor conceptualización en este campo, en este capítulo abordaremos ciertos temas que constituyen a su vez algunos de los principales problemas teóricos de este sector: el campo de acción y el ideario básico en que se sustenta este actuar.

Sobre estos tópicos si bien es cierto que existe bastante bibliografía, se detecta por lo general mucha diversidad en los enfoques, aunque en los últimos años en especial en los diferentes Simposios Latinoamericanos organizados por O.E.A., se ha ido avanzando a una mayor construcción colectiva de estos temas. En todo caso, nos parece importante relevar esta problemática teórica y conceptual, a fin de aportar a la reflexión que como Región tenemos que hacer sobre ellos, lo que permitirá elaborar marcos teóricos más sólidos, que guíen más adecuadamente el diseño, implementación y evaluación de los programas.

2.1.- DEFINIENDO EL CAMPO DE ACCIÓN

Cuando se analiza la documentación producida en la Región sobre la atención a la primera infancia, se detecta una variedad de conceptos que pretendiendo enfocar una misma área de acción, encierran significados diversos que producen distorsiones en los estudios del sector (Ver anexo N° 1). Sin pretender tomar posiciones sobre el particular, ya que en un documento de análisis más bien corresponde describir lo que sucede, pensamos que es importante al menos, identificar los conceptos de mayor utilización, destacando los aportes y limitaciones de cada uno a fin que se tengan presente en las opciones que haga cada país sobre el particular.

Los conceptos que abordaremos están referidos a:

- el sujeto de estos programas,
- las acciones de tipo parcial e integral que se hacen en este nivel.
- los agentes educativos y su rol, y
- las modalidades de atención a la primera infancia.

2.1.1.- Identificando el sujeto de los programas

El grupo etéreo de la población infantil que va desde el nacimiento hasta los seis años, constituye el grupo-objetivo y por tanto, el campo de acción de los programas destinados a este sector. Las diferentes denominaciones existentes: bebés, guaguas, lactantes, menores de seis años, párvulos, infantes, niños-pequeños, preescolares, pre-básicos, pre-primarios, etc., pretenden identificar con mayor o menor acierto estos **niños-sujetos** que constituyen el centro de este actuar.

Para avanzar a una más adecuada definición de las acciones que se desarrollan en torno a ellos, es esencial la selección de las mejores denominaciones, no sólo por la connotación que cada una conlleva, sino porque parte de los problemas de una adecuada estadística de este sector, dice relación con el uso poco explicitado y consensuado de estos conceptos básicos. En efecto, hay términos que se utilizan indiferenciadamente para denominar segmentos de edad diferentes, que a su vez, no guardan relación con la semántica que expresan. Entre ellos, uno de los de mayor empleo es el de **preescolar**.

Los conceptos de: «**niños preescolares, pre-primarios o pre-básicos**», tienen como positivo que ubican fácilmente a este grupo etéreo como aquellos que son menores a la etapa escolar; sin embargo, tienen como aspecto negativo su poca identificación con la etapa de desarrollo en sí disminuyendo su valor o poniéndola solamente en relación a los procesos formales de escolarización que por lo general, se implementan a partir de los seis años. En ese sentido, si se pretende considerar al niño como **sujeto-persona** con derecho a la educación desde que nace, se hace necesario buscar una mejor denomina-

ción, que lo identifique en relación a la etapa de vida en que se encuentra, sin ser concebido como «pre-» a algo, ya que ello disminuye su valor en sí. En caso de que se emplee este concepto, es esencial identificar a qué tramo edad se refiere, ya que en la Región se encuentran aplicaciones para el grupo de 5 a 6 años, de 4 a 6 años, y para todo el nivel.

El concepto de **infante, y su aplicación a este nivel: «primera infancia»**, surge básicamente del campo psicológico, y se desprende de las divisiones que se hacen de los individuos en relación a sus diferentes etapas de desarrollo. Sin embargo, por abarcar «la etapa infantil» mas allá de los seis años, se ha hecho necesario identificar los primeros años con la expresión «primera infancia», la que tampoco establece claramente el corte de edad para fines estadísticos, y no permite derivar un sustantivo para la identificación del niño de esta etapa. En todo caso, tiene a su favor el poner el énfasis en la etapa de desarrollo y en sus características que, por supuesto, no cambian automáticamente al cumplirse los seis años. En ese sentido, es un concepto con validez desde el punto de vista psicológico y pedagógico que requiere también explicitación en cuanto al grupo etáreo que comprende.

El concepto de «**niño-pequeño**», hace referencia a una característica del crecimiento del niño como es su estatura, pero es ambiguo a la vez, ya que no señala claramente el ámbito de edad al que comprende, lo que se complica mas aún al tomar en cuenta que «**niño**» según la Convención de las Naciones sobre los Derechos del Niño es «todo ser humano menor de dieciocho años de edad»; en este sentido, la expresión: «**menores de seis años**» es precisa, mejorando la limitación anterior. Sin embargo, esta última denominación que ha surgido en especial del ámbito legal, ha sido cuestionada en recientes debates sobre el tema por tener la desventaja de ser un tanto peyorativa, en cuanto a concebir a los niños como «menores» a otra etapa que pareciera ser la importante, lo que se salvaguarda según sea el enfoque que se le de al tema.

Las expresiones: lactantes, bebés, «guaguas¹⁴» y otros similares, hacen referencia sólo al primer grupo etáreo de este segmento mayor, sin que haya tampoco una precisión del corte de edad que comprenden; a su vez, hay otro grupo de conceptos que hacen referencia a mayores edades como «nenes» o «**párvulos**». Respecto a este último que proviene del latín: «parvus», hace referencia al niño de corta edad, por lo que tiene a su favor, el identificar al sujeto de este actuar en relación a la etapa en que se encuentra. Sin embargo tampoco precisa el límite superior hasta donde comprende este concepto, aunque ello se ha ido estableciendo por el uso del término, en cuanto a ser menor al «**niño-escolar**», es decir seis a siete años.

También habría que hacer una especial consideración a las denominaciones que las propias comunidades y pueblos indígenas en particular, tienen hacia sus niños, que tienen el valor cultural y por tanto, de sus propios significados, pero que por ello hacen difícil su empleo más allá de ese contexto.

Por tanto, acorde a este análisis realizado, dentro de la amplia gama de conceptos utilizados en la Región, los conceptos *primera infancia, menor de seis años y párvulo*, vendrían a ser los mejores para identificar al sujeto de estos programas dependiendo su empleo del ámbito de aplicación (estadístico, psicológico, pedagógico, u otros.). Sin embargo, siempre se requiere una explicitación del segmento edad que abarcan para evitar confusiones.

2.1.2.- Identificando las acciones que se realizan en función a la Primera Infancia.

A partir de estos términos, cabe conceptualizar las acciones que se realizan en torno a la primera infancia. En relación al **campo educacional**, se recoge también en la bibliografía producida en la Región, una amplia gama de expresiones: estimulación precoz o temprana; educación inicial, educación infantil, educación preescolar o pre-primaria, educación parvularia, y otras.

Respecto a las expresiones **«estimulación precoz o temprana»**, en general, hacen referencia a programas centrados en los dos primeros años de vida. En ese sentido, no identifican a todo el período de 0 a 6 años. También en función al enfoque que se aborda desde el campo pedagógico, el concepto es un tanto restrictivo. En efecto, esta expresión extraída inicialmente desde la Biología, hace referencia a un incentivo externo sobre un organismo el que reacciona como resultado de dicha acción; en tal sentido, el concepto de **educación** que implica una interacción entre el medio educativo y el sujeto-aprendiente, reconociendo el carácter activo e iniciador de aprendizajes de este último, es más rico en sentidos humanos respecto al primero, por lo que genera algunos rechazos en el ámbito educacional. A ello se agregan las objeciones que desde este campo se hacen a los términos «precoz» y «temprana», ya que se señala que tienen connotaciones limitantes en función al **derecho del párvulo a la educación**. Referirse a una «estimulación» o una educación «precoz» o «temprana», implica que se realice «antes de tiempo» o «adelantándose al momento adecuado», enfoque que es evidente que no se vincula con el concepto de educación permanente, que postula que la persona está en un continuo proceso de educación acorde a cada etapa de vida.

A su vez, los conceptos de **«educación preescolar»**, **«pre-primaria»** o **«pre-básica»** que se encuentran entre los más empleados, tienen las limitaciones ya comentadas respecto a identificar al niño y en este caso al nivel educativo, como «pre» a «algo» lo que disminuye su valor en sí. Esta situación no se produce con el término «educación infantil» que algunos países han empezado a utilizar más recientemente, aunque subsiste el problema que no identifica claramente la etapa. En cuando a **«educación inicial»**, de creciente empleo en la Región, se detecta como menos confuso, ya que está indicando el período de inicio de la acción educativa dentro de un concepto de educación permanente o continua; sin embargo, tiene la limitación que no necesariamente indica que es una educación referida sólo a la primera etapa de la vida. En efecto, dentro de los procesos educacionales de todo aprendiente, en diferentes momentos y ante distintas situaciones puede darse una «educación inicial»; por ejemplo, en el aprendizaje de un idioma nuevo o de un instrumento musical no conocido. En todo caso, por ser esta la denominación de mayor empleo en América Latina y en el Caribe, y cuidando que su aplicación no se haga en otro contexto, sería válido su utilización, junto con el de **educación parvularia**. En todo caso esta última denominación sería la más adecuada, por identificar explícitamente al educando al cual atiende.

Por lo señalado dentro de las expresiones empleadas en la Región: las de «educación inicial y parvularia», serían las más adecuadas para identificar la educación que se produce en función al niño de 0 a 6 años, la que se refiere a: los procesos educativos oportunos y pertinentes que se generan a partir de las necesidades, intereses y características del párvulo, a fin de favorecer aprendizajes significativos que aporten a su desarrollo integral, dentro de una concepción del niño como persona en continuo perfeccionamiento humano.

Otro de los conceptos que conviene distinguir y que es de más reciente empleo en América Latina y el Caribe, es el de **«cuidado de la primera infancia.»**¹⁵ Esta expresión que se ha referido tradicionalmente **a la atención a las necesidades de tipo fisiológicas que son básicas para la mantención de la vida**, es decir, aquellas referidas a la protección, alimentación, higiene, abrigo, etc., es necesario que sea enriquecida con la importancia de la afectividad para una adecuada satisfacción de éstas. Esta connotación no está solamente avalada por los trabajos ya clásicos de Spitz, Erikson y otros, sobre la relevancia que tiene la afectividad en el crecimiento y desarrollo de los niños, sino en los antecedentes que diferentes investigaciones están arrojando en la actualidad en América Latina, sobre violencia intrafamiliar aplicada con los niños.

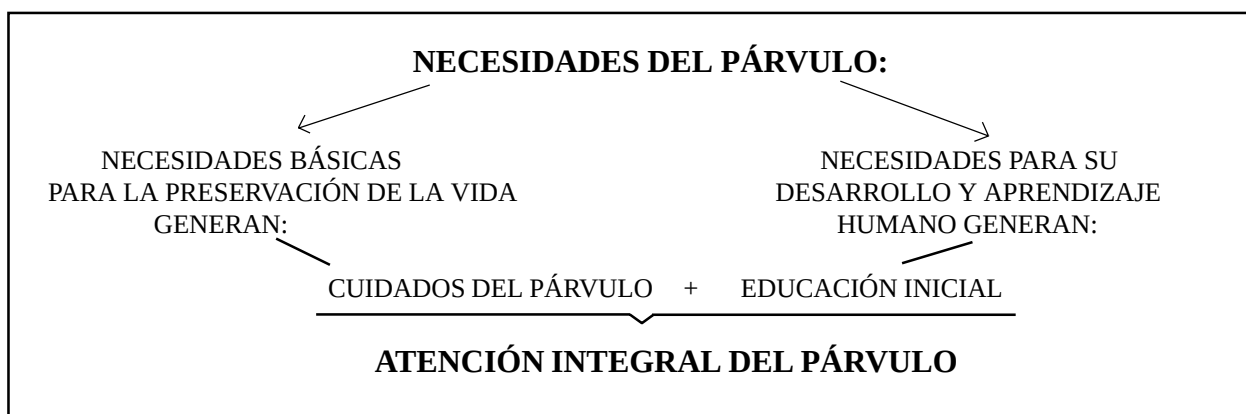
Por tanto, nos parece importante redefinir este concepto, entendiéndose por:

Cuidado del párvulo, el conjunto de acciones integrales ejercidas para preservar la vida en sus aspectos básicos (afecto, alimentación, salud, protección, etc.) en función a favorecer su sano y adecuado crecimiento y desarrollo.

El concepto de **atención integral**, se presenta también como importante de analizar, por su gran uso en los documentos elaborados en la Región, y por lo que implica en función del niño:

Por **atención integral** se entiende, el conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer tanto las necesidades esenciales para preservar la vida, como aquellas que dicen relación con el desarrollo y aprendizaje humano, acorde a sus características, necesidades e intereses tanto permanentes como variables.

En función a clarificar todos los aspectos que comprende la atención integral de los niños, a la cual se pretende llegar a través de los diferentes programas que se implementan, el siguiente esquema identifica más claramente los componentes:



A modo de explicación, cabe señalar, que los cuidados del párvulo y parte de su educación, se supone que deberían ser atendidos por la familia fundamentalmente a través de la **atención integral familiar**; sin embargo, dadas las condiciones de pobreza de la Región, y otras limitaciones de la familia que le impiden hacerlo parcial¹⁶, o en algunos casos totalmente, es que surge la posibilidad de una **atención extrafamiliar**, que puede apoyar los cuidados básicos, y que otorga el derecho al niño a una educación pertinente y oportuna, con los aportes del saber científico. Con todos estos componentes, se desarrolla una **atención integral**, que comprende lo familiar y lo extrafamiliar, cubriendo todas las necesidades de los niños y sus familias.

Por tanto, a partir de los conceptos empleados en la Región, los conceptos de **primera infancia, menores de seis años, párvulo, cuidados del párvulo, educación inicial o parvularia, y atención integral**, serían los más adecuados para identificar al sujeto de estos programas, y las posibilidades de acción con ellos.

2.1.3.- Los agentes educativos en la atención a la Primera Infancia y su rol.

A partir de los términos iniciales analizados, corresponde referirse conceptualmente a los diferentes agentes educativos que existen como posibilidades para la atención de la primera infancia. Ello lleva necesariamente a abordar el **rol que desempeña la familia y los demás agentes externos** en la atención integral a la primera infancia, aspecto que analizamos a continuación.

En los diferentes documentos elaborados en la Región, y en diversos debates que se han desarrollado en torno a este tema, uno de los más recurrentes es sobre los agentes educativos que deben desarrollar los programas y el tipo de acción que deben ejecutar. Analizando los planteamientos que se desprenden de las distintas fuentes consultadas, básicamente se identifican tres posiciones: aquellas que consideran que debe ser exclusivamente la familia quien realice la atención integral al párvulo; en oposición, también se encuentran posturas que postulan que debe estar el énfasis en agentes externos especializados, existiendo también la alternativa que considera que debe ser una labor complementaria entre ambos tipos de agentes.

Frente a esta aparente dicotomía, la mayoría de los países se inclinan - a lo menos conceptualmente - por la tercera posición. Los fundamentos que se consideran dicen relación con antecedentes tanto históricos de gestación del nivel, como con criterios técnicos de diferente índole. Entre estos últimos se señala que dadas las características de los menores de seis años - vulnerabilidad en su crecimiento, dependencia en la atención de sus necesidades, plasticidad en su desarrollo, formación de sus primeras relaciones, etc. se hace evidente la importancia que desempeña la familia en la atención a sus necesidades básicas y en las de desarrollo humano. Por ello, **se destaca que el cuidado y educación de calidad que realice la familia es insustituible** durante todo este período, y en forma muy en especial, en los primeros seis meses de vida.

Este principio, que se detecta como uno de los de mayor consenso en la Región, aparece profusamente reiterado en los diferentes documentos que se han producido. De hecho en el II Simposio Latinoamericano y del Caribe realizado por O.E.A. en Lima ¹⁷, que fue enteramente dedicado al tema de participación familiar y comunitaria, señaló en sus conclusiones que:

«El rol de la familia en el proceso educativo es de trascendental importancia: ésta representa el núcleo básico que garantiza el desarrollo del niño y su interrelación con la sociedad. La familia es el modelo natural más perfecto para la atención integral del niño».

Otro documento que integra una amplia gama de representaciones de la Región es el «Plan de acción para la aplicación de la declaración mundial sobre la supervivencia y el desarrollo del niño en el decenio de 1990»¹⁸. En él se señala sobre este tema: «La familia es la principal responsable del cuidado y la protección de los niños desde la infancia a la adolescencia. La introducción de los niños a la cultura, los valores, las normas de la sociedad, se inicia en la familia. Para que su personalidad se desarrolle plena y armónicamente, los niños deben crecer en un ambiente familiar y en una atmósfera de alegría, amor y comprensión. Por lo tanto, todas las instituciones de la sociedad deben respetar los esfuerzos que hacen los padres y otras personas por atender y cuidar a los niños en un ambiente familiar, y dar su apoyo a esos esfuerzos».

Por tanto, se reconoce y valora altamente el derecho y deber que tiene la familia en cuanto a ser la primera institución de atención integral del niño, y en tal sentido, se entendería por:

***Cuidado familiar*, todas las acciones cotidianas que realiza la familia para preservar la vida y el crecimiento sano del niño; a su vez, por *educación familiar* se entiende el conjunto de acciones educativas que efectúa la familia en relación al desarrollo y formación del niño como persona, y por *atención integral familiar*, el conjunto de acciones integrales que en la**

cotidianeidad ejecuta la familia, en función al crecimiento, desarrollo y formación adecuada del niño, la cual es insustituible, en especial por su aporte afectivo.

Establecido este marco referencial básico sobre la importancia de la familia en la atención al niño-pequeño, surge como el otro tema esencial de abordar, ***los fundamentos y la forma cómo se compatibiliza esta atención con la labor que desempeñan diferentes agentes extrafamiliares como los educadores infantiles y otros profesionales, y por tanto, la participación de otras instituciones.***

Sobre el particular habría que tener presente que entre los fundamentos que sustentan esta postura, surge el de tipo histórico que señala que desde que se generó la educación inicial occidental, se evidencia claramente tanto en sus planteamientos teóricos como en su quehacer práctico, la importancia y el rol insustituible de la familia en el crecimiento y desarrollo del niño. Sin embargo, a la vez, se postuló la posibilidad e importancia de complementar esos aportes con los del saber profesional. Los diferentes educadores que establecieron el ideario básico de este nivel educativo: A. Comenio, H. Pestalozzi, F. Froebel, R. Owen, M. Montessori, entre otros, señalan en sus diferentes escritos¹⁹ y experiencias prácticas, cómo el aporte incuestionable de la familia se expande y enriquece con una orientación especializada en beneficio del párvulo, por lo que debe ser parte de todo programa que se desarrolle con ellos. A su vez destacaron, cómo las modalidades de atención educativas se facilitan y enriquecen con la participación permanente de la familia en ellos.

Este paradigma de la **complementación de la labor de la familia con el aporte externo de los profesionales** junto con otros planteamientos que son fundamentales del nivel²⁰, fueron introducidos muy tempranamente por los educadores fundantes de la educación inicial de la Región, como se detecta en sus escritos y descripciones de sus primeras experiencias. De hecho la educadora mexicana Estefanía Castañeda creadora del primer Jardín Infantil en su país, como también en Honduras, señalaba en 1906:

«La dirección primordial del niño, pertenece, pues a la madre, y si el grado de cultura de ésta es elevado, sus cualidades obrarán poderosamente en el desarrollo de su hijo y sobre la formación de su carácter moral. Pero así como existen estas artistas de lo más grande, bello y noble: la educación de la familia, verdaderas mártires del arte, que inmolan una a una sus energías por la personificación suprema de un ideal, hay también hogares donde falta esa luz».²¹

Al otro extremo de América, en Chile, la creadora del primer Jardín Infantil público en Chile (1906), doña Leopoldina Maluschka expresaba en una publicación en 1909:

«El Kindergarten es el complemento de la educación de la familia»...²² «Sabemos que el Kindergarten no sólo tiene la tarea de apoyar o complementar la educación de la casa, sino influir en lo que sea necesario indirectamente en las familias, i aún directamente, pero con mucho tino».²³

Un ejemplo actual que denota esta posición se detecta en las conclusiones del II Simposio Latinoamericano organizado por O.E.A. y el Ministerio de Educación de Perú en 1994, y que fue centrado en este tema. En ellas se señala respecto al educador en su relación con la familia:

«El educador tiene roles protagónicos en el proceso de reflexión y acción para el cambio: es agente de cambio y articulador de agentes distintos; dentro de dicha articulación **aporta con su especialidad, ya que transmite saberes del campo específico de acción**»²⁴.

Por tanto, la participación permanente de la familia en el diseño, ejecución y evaluación de los currículos que se desarrollen cualquiera que sea la modalidad que se implemente, aparece como fundamental acorde a este principio planteado de mutua complementación entre la familia y los agentes educativos externos. Este enfoque, se evidencia en la intencionalidad declarada de la mayoría de los programas oficiales de los países latinoamericanos para el nivel, o en la práctica de las diversas modalidades implementadas.

De esta manera, la relación entre la labor de atención integral de la familia al párvulo y la que realizan agentes especializados externos debe ser de mutua complementareidad, ya que cada uno aporta aspectos comunes y diferenciales en un ámbito tan delicado como es el crecimiento y formación del niño en sus primeros seis años de vida.

Existiendo por tanto un cierto consenso que la educación inicial o parvularia es una acción intencionada, sistemática y ampliada que **complementa la labor insustituible de la familia para un desarrollo pleno del niño**, a partir de los aportes del saber científico, cabría referirse a sus diferentes modalidades, y a la participación de otras instituciones.

2.1.4.- Las diferentes modalidades de Atención a la Primera Infancia.

Uno de los ámbitos donde existe menor desarrollo conceptual y producción de teoría en la Región en oposición a su práctica, dice relación con las diferentes modalidades de atención a los niños. La conceptualización que se observa es confusa, muchas veces poco rigurosa en cuanto a las clasificaciones de sub-tipos, produciéndose importantes dificultades en la comunicación que afectan todo análisis que se haga en este aspecto.

Si se analiza la terminología que se emplea, se detecta en todo caso, que la mayoría de los países han optado por tomar como base la propuesta acuñada por Coombs²⁵, de clasificar las alternativas educacionales en modalidades: «formales», «no-formales» e «informales». Paralelamente se observa que se emplean también en el caso de lo «no-formal», otros conceptos como supuestos sinónimos (no-escolarizados, no-convencionales), los que también presentan los problemas de fondo que toda esta conceptualización tiene en cuanto a no denominar la característica central de estas modalidades²⁶. En todo caso, para efectos de esta publicación, emplearemos la terminología en uso, sin entrar en los debates semióticos que pensamos que este ámbito necesariamente requiere para una mayor precisión de los significados.

Considerando el sentido dado por Coombs, la **educación formal o escolar**, se referiría a aquella que se desarrolla en una institución especialmente creada para potenciar al máximo la intencionalidad educativa, lo que implica un rol directo y permanente del educador, y la construcción de un currículo específico para esa comunidad educativa acorde al diagnóstico realizado. En educación inicial tendrían su expresión a través de **Salas Cunas, Jardines Infantiles, Escuelas de Párvulos, Jardines Maternales**, círculos infantiles u otras denominaciones similares. Lo importante es tener presente sus características ya señaladas, que no excluyen la participación de la familia ni de otras instituciones comunitarias, pero que si relevan el rol permanente del educador como planificador, aplicador y evaluador de todo el proceso que se lleva a cabo.

La **educación no-formal**, llamada muchas veces: «alternativa», «no-escolarizada», «no-convencional» y otros, tiene como característica principal, que el educador-profesional intencionalmente disminuye su rol protagónico en todo el desarrollo curricular, y lo comparte con otros agentes comunitarios. Esto significa que desde el diagnóstico hasta la evaluación, debe generar importantes espacios de participación para otros agentes educativos que además de la misma familia, pueden ser otros niños, jóvenes, adultos y ancianos de la comunidad. El educador en estas modalidades es por tanto un promotor, facilitador, articulador, coordinador y asesor en todo lo que concierne al trabajo pedagógico, por lo cual su rol es en lo presencial más indirecto.

En la actualidad, son muchas las modalidades que se han desarrollado dentro de este tipo de educación, que van desde situaciones en el hogar de los niños, hasta en los más diferentes espacios comunitarios, tales como locales, plazas, buses, carpas, etc. A su vez, participan todo tipo de actores comunita-

rios, como también una amplia gama de medios: escritos, gráficos, radiales, televisivos, etc.

A su vez, **la educación informal**, comprende a un conjunto de instancias educativas tanto inmediatas como mediatas, que en una amplia gama de espacios y situaciones generan aprendizajes de diverso tipo. Este tipo de educación que algunos llaman «informal», «ambiental», «ecológica» en la cual participan: los espacios públicos (plazas, parques, museos, bibliotecas, etc.) y los medios de informática y comunicación, entre otros, hasta el momento en educación inicial, han sido instancias poco articuladas entre sí. Sin embargo, dentro de los cambios paradigmáticos que se visualizan para el Siglo XXI en el campo de la sociedad y de la cultura y por tanto, para la educación, se postula la mayor importancia que va a adquirir esta modalidad, debido a la riqueza de oportunidades que ofrece. Ello implica sí, la necesidad que se generen redes articuladoras, que apoyen con orientaciones adecuadas esta amplia gama de instituciones. En el campo de la educación inicial, la aparición de «Museos del Niño», bibliotecas infantiles, programas radiales y televisivos educativos, etc., son algunas muestras de estos «espacios» educativos, que articulados, podrían convertirse en una red de educación pluri-institucional de gran riqueza.

Por tanto, acorde a la exposición hecha, los campos a través de los cuales puede impartirse la educación inicial, son muchos y muy variados. **Lo fundamental, pareciera ser la selección y/o creación de la forma más adecuada según sean las características, necesidades e intereses de los niños y sus familias, teniendo presente la riqueza y flexibilidad que ofrecen todas estas alternativas.** Sin embargo, todas ellas deberían sustentarse en un mismo ideario básico de gran potencia que reúna los planteamientos esenciales de este nivel educativo de manera que ninguna de estas alternativas, aparezca disminuida frente a las otras. Este ideario, configurado a partir de los diferentes paradigmas que este nivel educativo ha ido estableciendo, puede ser presentado a través de muchas maneras. En esta oportunidad a partir de la documentación revisada, hemos optado por hacerlo a través de un conjunto de **fundamentos, criterios de calidad y objetivos de la educación inicial** que exponemos a continuación.

2.2.- IDEARIO BÁSICO DE LA EDUCACIÓN INICIAL.

2.2.1.- Los fundamentos de los programas de atención integral a la Primera Infancia.

Todo programa de atención integral para la primera infancia debe sustentarse en una serie de fundamentos teóricos y empíricos que deben expresar una serie de orientaciones y requisitos técnicos básicos (sociales, sico-biológicos, educativos, etc.) que orienten su adecuado diseño, implementación y evaluación. Por ello, cabe hacer una síntesis de éstos, ya que expresan a la vez, los beneficios que aportan estos programas y los argumentos a favor para poder ir avanzando más significativamente en la instalación definitiva de ellos como política de Estado.

La bibliografía y la investigación generada en este sentido a nivel mundial, es amplia y reiterativa en cuanto a los beneficios que implica una atención integral de calidad a los niños en sus primeros seis años de vida. A su vez, en la Región, surgen otros antecedentes mas específicos, que dan cuenta de énfasis y necesidades más propias de nuestros países, y que dicen relación -por ejemplo- con el tema de la pobreza y de rescate cultural. Este conjunto de fundamentos que evidencian beneficios - y que se convierten a su vez en argumentos a favor-, podrían agruparse básicamente en tres categorías principales:

- Fundamentos en función al párvulo.
- Fundamentos en función a la familia y comunidades involucradas.
- Fundamentos en relación a la sociedad en general.

A.- Fundamentos en función al párvulo.

Los fundamentos en relación al niño, dicen relación básicamente con los numerosos, trascendentales y marcados procesos de crecimiento, desarrollo y aprendizaje que ocurren en los primeros años de vida, período que se caracteriza, a su vez, por su vulnerabilidad y plasticidad. En tal sentido se expresa que en la medida en que estos procesos sean tutelados y adecuadamente propiciados y apoyados, se posibilita un mayor y mejor aprovechamiento de las potencialidades que el niño trae para la etapa que está viviendo; igualmente, se expresa que se establece una mejor base para los procesos que se generarán en las siguientes etapas de crecimiento y desarrollo.

Estos fundamentos se sustentan en los siguientes antecedentes teórico-empíricos:

De tipo general:

- Los primeros seis años de vida es el **período de mayor vulnerabilidad física, y a la vez de dependencia de otros para la atención de las necesidades básicas** (abrigo, higiene, alimentación, etc.). Ello se expresa en los mayores niveles de mortalidad, morbilidad y desnutrición en relación a otras etapas de vida, por lo que la vigilancia y el adecuado y oportuno tratamiento de estos aspectos es fundamental. Se expresa que «no sólo la desnutrición afecta el desarrollo; se sabe que las enfermedades disminuyen el apetito, drenan los nutrientes del organismo en el caso de diarrea y queman calorías con la fiebre. La repetición de estas enfermedades debilitadoras entre los niños de las comunidades pobres, constituyen las principales causas de retraso del desarrollo (James Grant, 1989)²⁷.

- Respecto a **una adecuada alimentación y nutrición en esta etapa**, se expresa la relevancia de su vigilancia por los importantes efectos que tiene en el crecimiento y desarrollo del niño tanto en este período como en los siguientes. Se explicita que «aún cuando no se cuenta con datos suficientes se puede afirmar que protegiendo el estado nutricional del niño durante los primeros años de vida y en la vida escolar, mejorará su rendimiento y disminuirá considerablemente el costo humano y de capital»²⁸. Por ello, el tema de la cantidad y calidad de los nutrientes para este acelerado y amplio período de crecimiento óseo, muscular, celular, etc. aparece como fundamental en función a la salud del niño.

- En relación al **crecimiento cerebral**, el reporte de la Carnegie Corporation²⁹, establece que **el medio y el estímulo externo en el que se desenvuelve la vida del recién nacido, influyen el número de células y las conexiones entre ellas mismas que éste retiene**. Los recién nacidos cuentan al nacer con millones de células cerebrales, muchas más que las que tienen en el tercer año de vida y el doble de las que tendrán como adultos. Durante los primeros meses de edad, las conexiones entre células denominadas «synapsis», se multiplican rápidamente hasta llegar a mil billones, dando lugar a las estructuras que permiten configurar las condiciones para el aprendizaje. Hay experimentos que demuestran que el cerebro se desarrolla de manera diferente en un ambiente externo más rico y estimulante, por lo tanto, desarrolla más synapsis. Los niños nacidos en ambientes de pobreza, pueden llegar a tener déficits cognitivos a los diez y ocho meses, considerados como irreversibles.

- El crecimiento y **activación del cerebro** se completa en su mayor parte, en los primeros años de vida (3/4 partes a los dos años, 4/5 partes a los cuatro años de vida) proceso en el que «se labran circuitos neurales complejos que soportan todos los fenómenos de cognición y del aprendizaje³⁰»; por ello es fundamental aprovechar estos «períodos críticos» de crecimiento, desarrollo y aprendizaje, en función a un mejor aprovechamiento del potencial general e intelectual de los niños.

- A su vez, **los cambios que se producen en el crecimiento óseo, muscular y cutáneo**, son los mayores en toda la vida humana, lo que unido a la necesidad de permanentes coordinaciones sicomotoras que vayan dando una adecuada funcionalidad a estas nuevas posibilidades motoras, evidencia la importancia de un adecuado desarrollo de esta etapa. Cabe enfatizar que las principales competencias motoras (gruesas y finas) se instalan en los primeros años de vida.
- Durante los primeros años de vida, la **maduración de los órganos sensoriales** y la adecuada ejercitación de ellos, va posibilitando mayores y mejores percepciones, discriminaciones y coordinaciones sensoriales que son esenciales para todo el desarrollo y aprendizaje humano, ya que toda experiencia educativa, pasa por lo sensorial.
- En relación a las **funciones cerebrales superiores**, es decir aquellas que son exclusivas del hombre y que «resultan necesariamente de la interrelación del lactante y luego del niño con su entorno humano»³¹, su instalación y funcionamiento se inicia en los primeros años de vida. Junto con las gnosias y las praxias, se destaca el lenguaje por su carácter de código. Se señala que éste es «un par de códigos, el más importante, de los cuales el semántico, es el que rige el aprendizaje del segundo, el código fonológico-sintáctico. Si no hay lenguaje en torno al niño, éste no lo tendrá»³².
- Por otra parte, los primeros años de vida, es el período donde se establece la «**inteligencia práctica**» (Piaget), posibilitando una serie de ejercitaciones de habilidades intelectuales (espaciales, temporales, de causalidad, etc.), que son esenciales en el desarrollo intelectual humano.
- En cuanto a la **formación de las bases de la personalidad**, los primeros años de vida es un período clave, que se expresa entre otros, en la necesidad de asumir una adecuada confianza de sí mismo, junto con una positiva autoestima, sentido de pertenencia, relación con los demás y apertura al mundo externo.
- A su vez, éste es el período en que se forman **hábitos esenciales para la vida personal y en relación con otros**: de alimentación adecuada, de higiene y orden personal y ambiental, de evacuación, de convivencia social.
- Por otra parte, este es el período cuando se **inician e instalan actitudes adecuadas como aprendiente** que repercutirán en su proceso educativo permanente: capacidad de asombro, actitud inquisitiva y de exploración de las posibilidades del medio; búsqueda de nuevas formas de aprendizaje, actitud creativa, de resolución de problemas y de explicación del mundo.
- El desarrollo de determinados hábitos, habilidades, actitudes y destrezas en relación con otros niños, contenidos y ambientes de aprendizaje generados por agentes educativos externos antes de los seis años, **facilitan la incorporación y retención del niño en el sistema educativo formal y posibilita mejores resultados**.
- Los programas de atención a la primera infancia tienen un importante rol preventivo al permitir una **detección oportuna de dificultades de diferente tipo** (neurológicas, psicológicas, sociales, de aprendizaje, etc.) Estas, en la medida en que sean adecuadamente identificadas y orientadas para su tratamiento, posibilita menores daños y una mayor recuperación, que lo que implicaría hacerlo posteriormente.
- El desarrollo de un buen programa para la infancia, que permite que **el niño asuma un rol activo, de sujeto-persona en su desarrollo y aprendizaje**, le permite desde ya, ocupar acorde a su etapa de vida, un rol protagónico en su destino personal y en lo colectivo, generando una actitud en ese sentido que es importante a lo largo de toda la vida. En ello es sustancial, que se facilite un adecuado acceso a las oportunidades que su medio y la cultura de su época le ofrece, situación que en gran medida depende de los adultos que lo atienden.

De tipo específico. (En función a las realidades de la Región.)

- Los programas de enfoque integral, en lo que se refiere a la atención a niños de sectores de pobreza, implican una posibilidad casi única de **compensar aquellos efectos negativos que ésta genera**, y de «reducir sus desventajas relativas y facilitar su posterior inserción en la educación formal³³». Sin embargo, se hace ver la incidencia de la duración de los programas: «un programa de 3 a 4 años es óptimo, y uno de sólo un año tiene escasos beneficios»³⁴.
- Al atender situaciones de alto riesgo que generan en especial para los niños las condiciones de pobreza extrema en la Región, los programas integrales para la infancia puedan ayudar a **prever y detectar situaciones de negligencia, abandono, maltrato y abuso infantil**, generando los mecanismos adecuados de protección y atención para cada caso.
- En función a las niñas, por **problemas de género** que generan ciertas prácticas culturales que discriminan al sexo femenino, los programas para la infancia ofrecen «la oportunidad tanto de mejorar sus habilidades como de mostrar lo que son capaces de hacer»³⁵. Se agrega que «es probable que las niñas que participan en programas de edad temprana, asistan a la escuela y permanezcan en ella. Se encuentren mejor preparadas para iniciar la escuela primaria, lo cual induce a los padres a cambiar sus expectativas permitiéndoles continuar su educación por más tiempo»³⁶.
- Respecto a la **población infantil indígena y otros grupos étnicos**, programas integrales, interculturales y pertinentes pueden constituirse como un apoyo a áreas de especial interés de las comunidades en aspectos de identidad cultural, sentido de pertenencia y en el dominio de la lengua materna. «Todo currículo de educación inicial desarrollado para niños menores de seis años en comunidades indígenas deberá preservar criterios de calidad de tal manera que se favorezca efectivamente el desarrollo del niño, su identidad cultural y su sentido de pertenencia»³⁷.
- En función a **grupos de extrema vulnerabilidad**, y que casi no tienen posibilidad de tratamiento de sus necesidades especiales como son los niños con distintos tipos de discapacidades, los programas de atención en una perspectiva de integración, pueden constituirse un medio adecuado para atender gran parte de sus requerimientos.

B.- Fundamentos en función a la familia y comunidades involucradas directamente.

Estos fundamentos dicen en general relación con el impacto social que generan en las comunidades los programas para la primera infancia, debido entre otros, al poder convocador y aglutinador que éstos tienen. Ello se expresa por ejemplo, a través del efecto directo que ocasionan en legitimar prácticas adecuadas que realiza la familia en función a la crianza y formación del párvulo, como así mismo, al mejorar y orientar otros aspectos que en su conjunto optimizan la calidad de vida de todos. Se agregan a estos fundamentos, todo lo que dice relación con permitirle en especial a la madre, posibilidades de capacitación o de desempeño laboral fuera del hogar cuando los programas le ofrecen alguna liberación de su tiempo de cuidado a los niños.

Estos fundamentos se sustentan en general en los siguientes antecedentes:

- Los mejoramientos que se producen por efecto de los programas sociales y educativos al abordar el tema de ambientes saludables para el crecimiento y desarrollo del niño, (afectivos, estimuladores, seguros, higiénicos, etc.) **repercuten también en la familia en sus condiciones generales de vida**, legitimando adecuadas prácticas de crianza y enriqueciendo otras.
- Los beneficios notorios que estos programas van ocasionando en los niños, **generan mayor confianza en las posibilidades de acción de los adultos** y de los padres en especial, lo que produce el «surgimiento de líderes y el incremento de actividades organizativas y sociales en las comuni-

dades³⁸, en función a alcanzar otros logros.

- Al ser habitualmente la madre, la principal «cuidadora de los niños», y al orientarse los programas fuertemente a ella para optimizar su importante rol afectivo y formador, se realiza toda una **situación educativa situacional con las mujeres**, las que habitualmente están en mayor desventaja en este aspecto respecto a los varones. De esta manera se amplía su ámbito de conocimientos y relaciones, potenciándola como persona y agente social, en beneficio de su autoimagen.

- Estos programas cuando comprenden situaciones de liberación parcial del cuidado de los niños a las madres y/o hermanos mayores, posibilitan «mejorar sus conocimientos y **buscar oportunidades de empleo y mayor remuneración**»³⁹. Esta situación repercute en un mejoramiento de los ingresos familiares, y por tanto, de las condiciones de vida.

- Los programas de atención integral que incluyen alimentación para el niño y otros subsidios directos, **implican una ayuda efectiva al ingreso familiar** que posibilita poder orientar sus escasos recursos en función a otras necesidades igualmente importantes.

- Los programas que abarcan aspectos de educación parental, mejoramiento de las relaciones familiares, y abordan áreas como la violencia intrafamiliar, la creación de ambientes sanos en cuanto a drogas y otros, y que van apoyados de acceso a fuentes de capacitación y trabajo, **generan efectos positivos y sostenidos en las condiciones de vida familiar y comunitaria**.

- Los programas de atención integral a la infancia, al incorporar intereses muy sentidos de las comunidades involucradas en cuanto a sus valores, costumbres, preservación de lengua materna, aspiración de otros conocimientos, etc., los **potencia y enriquece fuertemente en cuanto a su identidad colectiva**, generando además integración y participación social efectiva.

C.- Fundamentos en relación a la sociedad en general.

Estos fundamentos dicen relación básicamente con aportes a la sociedad en general expresados en que:

- La **inversión social en programas de calidad de atención integral a la infancia, ha demostrado en investigaciones de largo plazo, que tiene un alto retorno** medido en especial en cuanto a: una menor desnutrición, un mejor control del estado de salud del niño, una mayor retención en el sistema escolar, una mayor integración social y un menor nivel de conflictos sociales. Ello significa importantes ahorros de los recursos estatales, como se desprende de todos los estudios de costo-beneficio que se han realizado en este ámbito.⁴⁰

- «En muchos lugares, las tensiones políticas y sociales hacen extremadamente difícil movilizar a la gente para actividades que resulten en su propio beneficio. En tales casos, enfocar un programa hacia niños pequeños como un punto de interés común y como punto de partida para futuras acciones, puede ser una **estrategia efectiva de movilización**»⁴¹.

- Los programas orientados en función a los niños, «en las sociedades donde existe la preocupación porque los valores cruciales se están deteriorando, prevalece un fuerte **incentivo por encontrar formas de fortalecer esos valores**,⁴²». Ello «fortaleciendo la resolución de los padres y proporcionando ambientes adecuados dentro de los cuales los niños pueden jugar y poner atención a los valores culturales deseables»⁴³.

- La movilización social en función a los párvulos, va generando **prácticas democráticas** que se traducen en: «comunicación activa y negociación cultural; autodirección y autogestión de la comunidad; relevancia cultural, compromiso, concertación y complementareidad entre los actores sociales; sostenibilidad y organización de las instancias creadas por la comunidades»⁴⁴, todas las cuales son altamente deseables en todo crecimiento y desarrollo social de los países latinoamericanos.

En síntesis, este significativo conjunto de fundamentos que identifican los principales beneficios que pueden generar los programas de atención integral a la infancia, en la medida en que cumplan ciertos criterios de calidad esenciales, demuestran *la importancia de una inversión adecuada y sostenida en el sector por la rentabilidad y el retorno que generan tanto en el desarrollo personal de los niños, como en el de la familia, de las comunidades y de la sociedad en general.*

2.2.2.- Criterios básicos de calidad de los programas de atención integral a la Primera Infancia

La explicitación de criterios básicos que debería cumplir todo programa de atención integral a la infancia aparece como una definición fundamental, no sólo por la orientación que ello implican en su diseño, implementación y evaluación, sino también en cuanto a generar las condiciones básicas para producir los beneficios que de ellos se esperan. Uno de los mayores problemas que se detectan en la Región es que no siempre se ha considerado que estos programas, conllevan uno de los procesos teórico-práctico mas delicados en cuanto a su manejo técnico debido a la trascendencia de las experiencias que se desarrollan en esta etapa de vida y a las consecuencias que ocasionaría el perder todas las posibilidades que este período ofrece.

Paulatinamente, se ha ido aceptando que hay problemas en la calidad de los programas que se ha implementado, como lo expresa el especialista Robert Myers en un reciente análisis de la Educación Inicial en América Latina. Señaló: «si fuera posible aplicar normas de calidad, como los presentados en el recuadro, en forma sistemática, para examinar los programas grandes de educación inicial que actualmente funcionan en la región, creo que la conclusión general, y con excepciones notables, sería que los programas son de baja calidad»⁴⁵.

Por ello, es que se hace importante insistir en estos criterios, en su adecuada comprensión, implementación y continua revisión a fin de mejorar los programas y readecuarlos en función a los cambios que se produzcan.

Sobre el particular los cuatro Simposios realizados por O.E.A. sobre la atención a los menores de seis años (Chile, 1993; Perú, 1994; Costa Rica, 1995 y Brasil, 1996) que han contado con una masiva participación de organismos públicos y privados de los países latinoamericanos y de parte del Caribe, han ido decantando un diagnóstico sobre este tema y un conjunto de criterios que aparecen como un marco referencial importante. Esto último, porque se han elaborado en un proceso de construcción colectiva por parte de especialistas en el tema y en una representación de la región que muy pocos eventos han alcanzado. Este diagnóstico y propuesta de criterios sacados de las conclusiones de cada uno de estos eventos se sintetizan en las siguientes referencias:

OEA / Junta Nacional de Jardines Infantiles. Chile: 1993.

Se señala que se centró el análisis a partir de los siguientes criterios de calidad: **Participación, Pertinencia Cultural, Actividad del Niño e Integralidad.** Se señala como conclusión que «no existe consenso general en la definición de cada uno de los criterios, ni claridad del significado de cada uno de ellos⁴⁶». Se agrega que «produce inquietud el que se visualicen estos criterios en forma parcelada, o bien orientados solamente a algunos sectores de la población como son los sectores rurales, de extrema pobreza de origen indígena»⁴⁷, pero se enfatiza en la urgencia de su adecuada clarificación e implementación.

OEA / Ministerio de Educación. Perú: 1994.

Se expresa que los criterios de calidad de los Programas deben ser: **la articulación, integralidad, concertación, participación y pertinencia**. Se explicita que se debe "ratificar que el niño es el centro de los programas que deben tener la calidad que este merece"⁴⁸. Se agrega que se debe "analizar el sentido de la equidad para llegar con calidad a los más pobres"⁴⁹, mejorando "la gestión y sistemas de evaluación de los programas"⁵⁰.

OEA / Ministerio de Educación Pública. Costa Rica: 1995.

Se señala que "la calidad de los servicios integrados es un factor esencial a los programas de atención a la infancia, por lo que no deben plantearse aumentos de cobertura, sin que se aseguren niveles mínimos de calidad"⁵¹. Se agrega "ya que la calidad es multifactorial y dinámica, se plantea un conjunto de criterios básicos: actividad, dinámica, integralidad, participación, pertinencia cultural y relevancia de los aprendizajes"⁵². Se explicita que "los programas no- formales, no-escolarizados o no-conven- cionales exigen altos niveles de capacitación, comunicación, investigación y supervisión pedagógica para garantizar una educación infantil de calidad"⁵³, y que «los programas diseñados para los niños que viven en contextos de pobreza, deben cumplir criterios de calidad que den cuenta de políticas de equi- dad. Entre ellos se señala la pertinencia curricular, diseño de los currícula por especialistas, integralidad en la atención, educación activa y centrada en el niño, participación de la familia y la comunidad, personal especializado o capacitado, material educativo mínimo para poder realizar procesos educati- vos de tipo activo, entre otros"⁵⁴.

OEA / Ministerio de Educacao. Brasil, 1996

Las conclusiones de este Simposio, evidencian un avance en los temas de calidad, ya que se supera un tanto la fase de propiciar solamente que tengan los programas cierto nivel mínimo, para favorecer su aplica- ción en aspectos más específicos de proceso o contenido. Los enunciados a continuación lo destacan.

Se expresa que se deben «ampliar los estudios para dar soporte y continuación a los programas de calidad para atender niños de varios grupos, la elaboración de materiales didácticos y la articulación con todos los sectores que actúan en beneficio de los niños"⁵⁵. Se agrega que se deben «elaborar currículos con criterios de calidad para atender las necesidades culturales y sociales de los niños y sus familias; el trabajo de temas innovadores como medio ambiente y género; la profundización del saber acumulado a través de investigaciones y teorías relevantes; la identificación de temas que interesan a las familias y a las comunidades para ofrecerle al niño una educación permanente, oportuna y pertinente antes de nacer»⁵⁶.

Por tanto, acorde a los antecedentes expuestos, se observa que la preocupación por cuidar factores de calidad básicos en toda ampliación e implementación de programas de atención a párvulos, se está visualizando como un marco teórico esencial a fin de no desvirtuar sus características inherentes y posibles beneficios.

Los criterios de calidad que se visualizan en la Región como fundamentales para todos los tipos de programas que se desarrollen son: Actividad constructiva del niño; Integralidad, Par- ticipación Consensuada, Flexibilidad, Articulación, Relevancia de los aprendizajes y Pertinen- cia Cultural.

Este conjunto de criterios de calidad, junto a otros de tipo más específico que se señalan en los documentos en referencia analizados, al ser confrontados con explicitaciones del mismo tipo que se hacen en otros contextos, como por ejemplo en el llamado «Rumbolt Report» del Reino Unido⁵⁷, evidencia una gran coincidencia en sus definiciones. La importancia de conocer profundamente las necesidades y características de los párvulos y que ello se exprese en aprendizajes constructivos y relevantes por parte del niño dentro de una metodología basada en el juego, desarrollada con flexibilidad, integralidad y participación de los padres, articulada con las diversas instancias de relación, que se expresa como el marco referencial que surge de los diversos Simposios Latinoamericanos, coincide con los mismos aspectos que se señalan en el Reporte del Reino Unido. El único criterio donde se evidencia un énfasis diferente es en el de pertinencia cultural de los programas, lo que se entiende como una reacción de la Región de rescate de la propia cultura para construir currículos con mayor significación para los niños y sus familias, debido a la dependencia cultural que han tenido los países Latinoamericanos y del Caribe.

El amplio espectro de posibles beneficios de los programas integrales para la infancia, presentados a través de este listado de fundamentos que la Región ha planteado en diferentes eventos y documentos de estudio, y las prioridades que necesariamente deben tomarse frente a diferentes limitaciones que la realidad ofrece, lleva finalmente al tema de definición de objetivos para el sector, tema que trataremos en el punto a continuación.

2.2.3.- Objetivos que se plantean en los programas de atención integral a la Primera Infancia en la Región.

Dado el amplio conjunto de fundamentos que hemos identificado en general y para la Región como los posibles aportes de los programas integrales para la primera infancia, es evidente que la definición de objetivos, y por tanto de prioridades, no es de fácil resolución. En definitiva depende de los diagnósticos y de la situación propia de cada país. En aquellos donde la institucionalidad respecto al sector es muy débil, se detecta que se relevan los objetivos de tipo social; en otros, donde hay una malla de servicios básicos del Estado apoyando los aspectos «asistenciales» del niño, el énfasis se pone en lo educativo; por otra parte, aquellos que están con énfasis muy marcados en la capacitación e incorporación de la mujer al mundo laboral, se observa una mayor relevancia de esos objetivos. Sin embargo, paulatinamente, reconociendo que todas estas aspiraciones son válidas, se ha ido consensuando un conjunto de objetivos, que evidencian una definición de prioridades, y que vienen a ser parte del marco referencial de la Región. Básicamente estos objetivos se pueden agrupar en tres tipos:

- En función a los párvulos.
- En función a los demás agentes educativos.
- En función al sistema de atención integral de los párvulos.

A.- Objetivos en función a los párvulos:

Independientemente de las prioridades que cada país releva, todos explicitan ampliamente en los documentos oficiales o en los currículos nacionales o específicos, tres grupos de objetivos fundamentales en función a los párvulos. Aquellos que se refieren a:

- el desarrollo de tipo integral que se espera favorecer,
- el fortalecimiento de sus habilidades como aprendiente, y
- su preparación para la Educación Primaria o Básica.

Algunos ejemplos referidos a la **formación de competencias, habilidades, destrezas y actitudes en los distintos aspectos del desarrollo**, son los siguientes:

Bolivia :

- «Brindar a todos los niños bolivianos oportunidades de desarrollo integral desde los primeros años de vida, a fin de que se constituyan en sujetos históricos capaces de hacer su historia y la construcción de su ciudadanía, actuando de forma autónoma, dinámica, participativa y productiva en el desarrollo de su sociedad y su cultura»⁵⁸

Colombia :

- «Muestra curiosidad por comprender el mundo físico, el natural y el social a través de la observación, la exploración, la comparación, la confrontación y la reflexión».
- «Muestra a través de sus acciones y decisiones un proceso de construcción de una imagen de sí mismo y disfruta el hecho de ser tenido en cuenta como sujeto, en ambientes de afecto y comprensión».⁵⁹

Ecuador :

- « Favorecer el desarrollo de los esquemas psicomotrices, intelectuales y afectivos del párvulo, que permitan un equilibrio permanente con su medio físico y cultural».⁶⁰

Haiti :

- «Contribuir al desarrollo de la personalidad del niño en todos los aspectos (corporal, intelectual y social)».⁶¹

Honduras :

- «Promover el desarrollo de actividades, hábitos, conocimientos, destrezas, aptitudes y habilidades que favorezcan la formación integral del niño»⁶².

Uruguay :

- «Adaptarse activamente, integrándose y manifestando conductas cada vez más autónomas»⁶³.

También se encuentran algunos **objetivos más específicos que dicen relación con la formación del sentido de pertenencia e identidad cultural en los niños:**

Perú :

- «Utilizar su lengua materna y algunas expresiones artístico-culturales, identificándose como miembros de su comunidad».⁶⁴ (Area Rural-Andina)
- «Autoidentificarse como niño o niña y como miembro de un grupo familiar y social, valorando su identidad personal y cultural, asumiendo valores y actitudes»⁶⁵

En menor grado se encuentran algunos enunciados respecto a **favorecer competencias como aprendiente**, como el siguiente:

Ecuador :

- «Desarrollar y fortalecer el proceso de formación de hábitos, destrezas y habilidades elementales para el aprendizaje»⁶⁶

Respecto a la **articulación con Educación Básica o Primaria**, se encuentran objetivos como los siguientes:

Hati :

- « Preparar así al niño para recibir luego la formación impartida por la Escuela Fundamental»⁶⁷.

Nicaragua :

- « Desarrollar las actitudes, habilidades, hábitos y valores básicos para su inicio en el proceso de escolarización»⁶⁸

B.- Objetivos referidos a los diferentes agentes educativos.

A los objetivos referidos a los niños, se agregan otros vinculados con los demás **agentes educativos, y en particular con la familia y la comunidad**, tendientes a mejorar las condiciones de vida y sus capacidades organizativas y educativas como lo demuestran los ejemplos a continuación:

Bolivia :

« Potenciar los recursos humanos, tanto a nivel de familia, comunidad, docentes e instituciones, para que a partir de sus ámbitos conformen una comunidad educativa orientada a promover el potencial de desarrollo del niño»⁶⁹

Panama :

«Promover una organización comunitaria que estimule el desarrollo de actitudes morales y esquemas de comportamientos positivos»⁷⁰.

Venezuela :

- «Desarrollar conjuntamente con las comunidades recursos y acciones para mejorar las condiciones que rodean a la familia y niños en formas de autogestión y cogestión mejorando las condiciones de vida de los barrios». ⁷¹ (Centros del niño y la familia)

Dentro de este grupo referido a la familia y comunidad, se encuentran también objetivos orientados a satisfacer aspiraciones mas específicas relacionadas en su mayoría con **temáticas culturales propias**:

Guatemala :

- «Establecer de forma integral la educación inicial maya, tomando en cuenta los patrones educativos, principios culturales y características específicas de cada una de las comunidades mayas, respetando las tradiciones e idiosincracia de los mismos».⁷²(Centros de Educación Inicial)

C.- Objetivos referidos al sistema de atención integral de los párvulos.

Otro grupo de objetivos que se encuentran en los documentos oficiales y en especial a nivel de Políticas, dicen relación con la **ampliación y el mejoramiento del sistema de atención integral de los párvulos, en sí**:

Argentina :

- «Prevenir y atender las desigualdades físicas, síquicas y sociales originadas en deficiencias de orden biológico, nutricional, familiar y ambiental mediante programas especiales y acciones articuladas con otras instituciones comunitarias»⁷³.

Chile :

- «Aumento de cobertura con calidad y equidad, en un contexto de descentralización y participación»⁷⁴.

Venezuela :

- «Expandir la oferta de vacantes para el niño de 0 a 6 años»

- «Promover la mejoría de la calidad de la atención a creches y preescuelas»⁷⁵

A lo señalado, cabe agregar que aquellos objetivos que dicen relación con gran parte de los demás beneficios identificados anteriormente, como por ejemplo el tema de aumentar las facilidades para que la mujer se incorpore al trabajo remunerado fuera del hogar, o la atención a sectores mas vulnerables (indigentes, discapacitados),etc., en general, no aparecen en los documentos a nivel nacional, sino en documentos sectoriales de instituciones orientadas a algunas de esta áreas.

En síntesis, el marco referencial construido en torno a la educación inicial latinoamericana y que hemos integrado en función a lo conceptual, sus fundamentos, criterios y objetivos, demuestra que existe un ideario importante, que se centra en lo relevante, y que permite proyectar este nivel de atención con gran fortaleza en función a desafíos mayores.

Esta construcción que se ha hecho a base de grandes esfuerzos, en un contexto socio-cultural que tuvo que ir sensibilizándose al tema, es el que presentamos en la reseña histórica que exponemos en el capítulo a continuación.

NOTAS

¹ AEstado de la Población Mundial 1997. Fondo de Población de las Naciones Unidas. New York, USA. 1997

² AEstado Mundial de la Infancia 1997. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Nueva York, USA.1997

³ AInforme Anual del Directora. Organización Panamericana de la Salud, OPS, Washington DC, 1996

⁴ Ob. Cit, UNICEF

⁵ Ob Cit, UNICEF

⁶ Ob. Cit, Fondo población

⁷ Ob. Cit, OPS

⁸ Nota: a nivel mundial Ghana en Africa Occidental, Singapur en Asia Sudoriental y Namibia en Africa oriental tienen los % más altos en educación (25.7%, 22.9% y 22.2%); de igual manera en salud, a nivel mundial Francia (14.1%, Países Bajos (13.9%) y Alemania (13.8%) en Europa Occidental.

AEstudio Económico de América Latina y El Caribe 1996-97, Síntesis Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1997

⁹ ALos recursos humanos en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washington DC. 1996

¹⁰ APanorama Social de América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile, 1997

¹¹ AEducación y Equidad: una difícil convivencia, Comisión Económica para América Latina y El Caribe. CEPAL, Agosto, 1996.

¹² Ob. Cit, OPS 96

¹³ Educación en las Américas: calidad, equidad y ciudadanía, Unidad de Desarrollo Social y Educación. OEA, Diciembre de 1997, Washington, D.C.

¹⁴ Castellanización de un indigenismo utilizado en los países andinos para referirse a niños de poca edad. Su origen viene tanto del quichua («huahua»= criatura, niño: Luis Cordero. Diccionario quichua-castellano. Quito, Ecuador), como del aimara («wawa»=bebé; nene; niño: J.E. Ebbing. Gramática y Diccionario Aimara. La Paz, Bolivia. La determinación de la extensión del concepto de muy variable; en Chile se utiliza para los niños de pocos meses, en cambio en Bolivia, suele aplicarse hasta con niños cercanos a los dos años.

¹⁵ Este concepto podría pensarse que se ha empleado en los últimas década a partir de la traducción de expresiones del inglés en torno al término «care». En América Latina, mas bien se hablaba de «atención asistencial» al niño.

¹⁶ Familia nuclear o uniparental; madre que trabaja fuera del hogar o familia con problemas sicológicos u enfermedades que le impiden atender adecuadamente al niño.

¹⁷ O.E.A/Ministerio de Educación. «Participación familiar y comunitaria para la atención integral del niño menor de seis años». Lima, Noviembre 1994, pág.302

¹⁸ En «La salud materno infantil». Comité Coordinador interagencial para las Américas».O.P.S, Washington, 1995, pág. 42.

¹⁹ Consultar de V.Peralta: «El saber pedagógico de la Educación Parvularia en sus paradigmas fundantes». 2do Encuentro Nacional de especialistas de currículo en Educación Parvularia, JUNJI/ASCHED, Stgo, 1995.

²⁰ Como es el caso del Derecho del niño a una educación integral desde que nace acorde a sus características y necesidades, concibiéndolo en un rol activo y constructivo de sus aprendizajes.

²¹ Castañeda.E.»Proyecto de Escuela...» México, 1903. Opus cit.p. 255.

²² Maluschka, Leopoldina.»El Kindergarten». Ed.Ivens, Stgo de Chile, 1909.p.19.

²³ Ibíd.p.50

²⁴ Opus cit. pág.303.

²⁵ Coombs, Philip. «La crisis mundial de la educación». Ed.Península, Barcelona, 1978, pág.201.

²⁶ Para mayor información de la crítica que se hace a toda esta conceptualización, revítese de Jaume Sarramona: «La educación no-formal». Ediciones CEAC, Barcelona, 1992. Entre las observaciones que se hacen, se llama la atención al empleo de «estipulaciones no inventivas» como son todas las expresiones que empiezan con «no-», en vez de acuñar un concepto que identifique claramente lo que se pretende. Además se destaca el sentido contrapuesto que esta práctica conlleva, lo que no siempre corresponde al sentido de las modalidades, que comparten características comunes. Para mayor extensión del tema en educación inicial, consultar: V.Peralta: «Un análisis de la conceptualización en torno a la educación parvularia». U.M.C.E., Stgo, 1995.

²⁷ Cormack M.y G. Fujimoto. «Estado del arte de la atención al niño menor de seis años en América Latina y el Caribe».OEA, W.D.C, 1993.pág.9.

²⁸ Cormack, M. y G.Fujimoto.»Estado del Arte de la atención del niño menor de seis años en América Latina y el Caribe». O.E.A./ PRODEBAS. Documento de Trabajo N° 10, Washington, D.C. 1993.pág.9.

²⁹ CARNEGIE CORPORATION: «STARTING POINTS, THE REPORT OF THE CARNEGIE TASK FORCE ON MEETING THE NEEDS OF YOUNG CHILDREN».USA (1994).

³⁰ Eslava, Jorge. «Introducción al panel: Aprendizaje de las funciones cerebrales y pedagogía de la evolución de las funciones cerebrales en la primera infancia, desde el punto de vista emocional». Memorias VII Congreso Nacional de Educación Preescolar, Asociación Colombiana de Educación Preescolar, OMEP, Colombia, 1993. Pág.111.

³¹ Azcoaga, Juan.»Pedagogía de las funciones cerebrales superiores en la primera infancia». Memorias VII Congreso Nacional de Educación Preescolar». OMEP, Colombia, 1993,pág.112.

³² Loc.cit.

³³ «Los beneficios comprobados de la Educación preescolar»(Recuadro A1-1) en: *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. CEPAL/UNESCO, Stgo de Chile, 1992, pág.226.

³⁴ Loc.cit.

³⁵ UNICEF. «Cumpliendo con necesidades básicas de aprendizaje a través de programas para la estimulación temprana y desarrollo de los niños». *Educación Inicial*, EDUCACION JALISCO/UNICEF, México, 1994, pág. 12.

³⁶ Loc.cit.

³⁷ Consideraciones respecto al «Desarrollo curricular y tecnologías para la población preescolar indígena». Seminario-Taller Regional: «La atención integral al niño menor de seis años en el contexto de las Comunidades Indígenas», O.E.A., Quito, 1992,pág.77.

³⁸ UNICEF.Opus cit. México.pág.12.

³⁹ UNICEF. Opus cit. México, pág. 13.

⁴⁰ Uno de estos estudios en América Latina, es el realizado por JUNJI en Chile. En 1997, por cada unidad monetaria invertida en los programas que desarrolla, se ha calculado que se recuperan once.(Información entregada al Parlamento en la defensa presupuestaria anual)

⁴¹ UNICEF. Opus cit.pág.13.

⁴² Unicef. Opus cit.pág.13.

⁴³ Loc cit.

⁴⁴ II.Simposio Latinoamericano O.E.A. Opus cit. pág.302.

⁴⁵ Myers, Robert. «Panorama general de la Educación Inicial y Preescolar en América Latina». Encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas en el Medio Rural. México, Septiembre, 1996, pág. 12.

⁴⁶ I er Simposio Latinoamericano: «Desarrollo de una atención integral pertinente a América Latina para el niño menor de seis años». JUNJI/O.E.A., Stgo de Chile, 1993.pág. 417.

⁴⁷ Loc.cit.

⁴⁸ II Simposio Latinoamericano: «Participación Familiar y comunitaria para la atención integral del niño menor de seis años». OEA/Ministerio de Educación, Lima, Diciembre 1994, pág. 302.

⁴⁹ Loc. cit.

⁵⁰ Loc cit.

⁵¹ III Simposio Latinoamericano: «Desarrollo Integral para la infancia en contextos de pobreza». OEA/Ministerio de Educación Pública, San José, Setiembre 1995, pág.14.

⁵² Loc. cit.

⁵³ Loc cit.

⁵⁴ Ibíd. pág.15

⁵⁵ «Informe provisional. IV Simposio Latino Americano: Investigación y Evaluación de Programas de Desarrollo Integral para niños de 0 a 6 años». OEA/Ministerio de Educación, Brasilia, 25 a 29 de Noviembre 1996, pág.21

⁵⁶ Loc. cit.

⁵⁷ Este documento publicado en 1990 en el Reino Unido con el título original de «Report of the Committee of the Educational Experience Offered to 3 and 4 years old» por el Departamento de Educación y Ciencia, detalla un conjunto de atributos que los adultos que trabajan con niños deben poseer para proporcionar una experiencia educacional de alta calidad. Estos atributos son agrupados en tres categorías: conocimiento y comprensión; conductas y actitudes. Un detalle de estos atributos se sintetiza en: «Quality Education in the Early Years». L.Abbott y R.Rodger (Ed.) Open University Press, Buckingham, U.K, 1994.págs 4 y 5.

⁵⁸ Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Educación: «Políticas de Educación Inicial». La Paz, Bolivia, Mayo 1997.Doc.mimeografiado, pág.13

⁵⁹ Ministerio de Educación Nacional. «Indicadores de logros curriculares por conjuntos de grados para los distintos niveles de la educación formal, establecidos con lo dispuesto en la Ley 115, de 1994». Resolución 2343, Santa Fé de Bogotá, Junio 1996.

⁶⁰ Frente Social/Unicef. «Plan y programas de estudio del nivel pre-primario». Ecuador, 1990, pág.12.

⁶¹ Ministerio de la Educación Nacional, de la Juventud y de los Deportes (MENJS)/FONHEP/UNICEF. «La educación de los niños en edad preescolar en Haití: Panorama de la situación actual».Haití, 1994, pág.11.

⁶² Secretaria de Educación Pública. «Programa de educación preescolar». Unidad Preescolar, República de Honduras, Tegucigalpa, 1990, pág. 10

⁶³ Consejo de Educación Primaria. «Documento base de consulta para la reformulación de los programas de 3, 4 y 5 años».Inspección Nacional de Educación Preescolar, Montevideo, Uruguay, 1995, pág.47

⁶⁴ Educación Rural Andina. «Estructura Curricular Diversificada- Educación Inicial», Lima, 1991.pág.15.

⁶⁵ Ministerio de Educación. «Estructura curricular Educación Inicial: 5 años». Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria. República del Perú, 1997, pág.31

⁶⁶ Frente Social/Unicef. «Plan y programas de estudio del nivel pre-primario». Ecuador, 1990, pág.12.

⁶⁷ Ministerio de la Educación Nacional, de la Juventud y de los Deportes (MENJS)/FONHEP/UNICEF. «La educación de los niños en edad preescolar en Haití: Panorama de la situación actual».Haití, 1994, pág.11.

⁶⁸ Ministerio de Educación. «Curriculum de la Educación Preescolar». Dirección de Educación Preescolar, República de Nicaragua.

⁶⁹ Ibíd. Opus cit.pág.13

⁷⁰ Secretaria de Estado de Educación y Cultura. «Ley General de Educación N°66'97. República Dominicana, Abril 1997, Pág.13

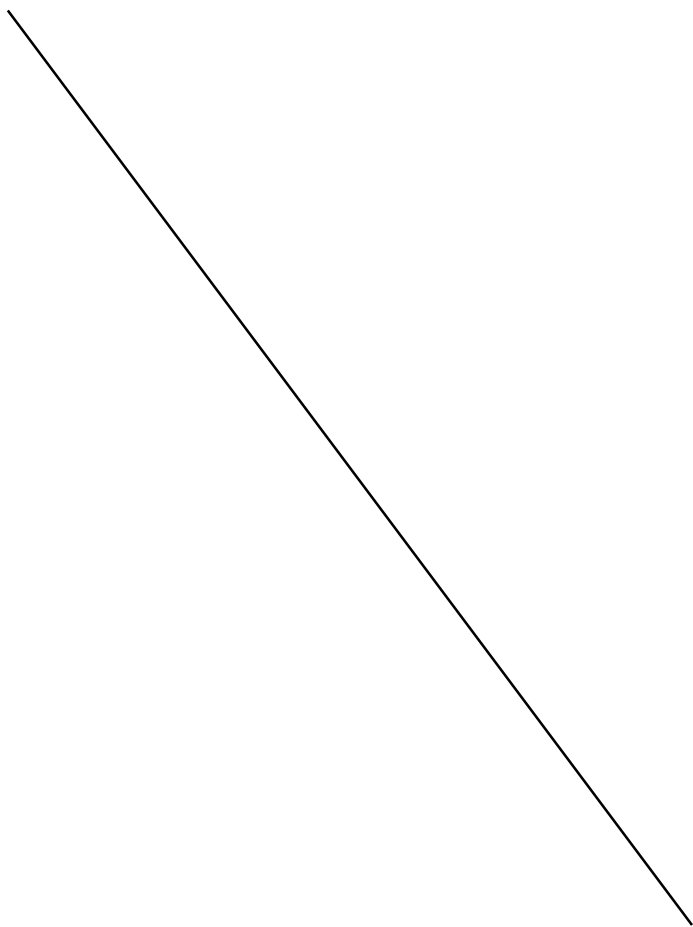
⁷¹ Rojas de Silva, Irma. «Atención al menor de seis años». Ponencia Ier Simposio Latinoamericano. Opus cit. pág. 137.

⁷² Martínez, Violeta. «Proyecto de Atención Integral al niño menor de seis años-PAIN». Ponencia presentada Ier Simposio Latinoamericano. Opus cit. pág 104.

⁷³ Ministerio de Educación, «Diseño curricular.Educación Inicial». Gobierno de Corrientes, República Argentina, 1997, pág.30.

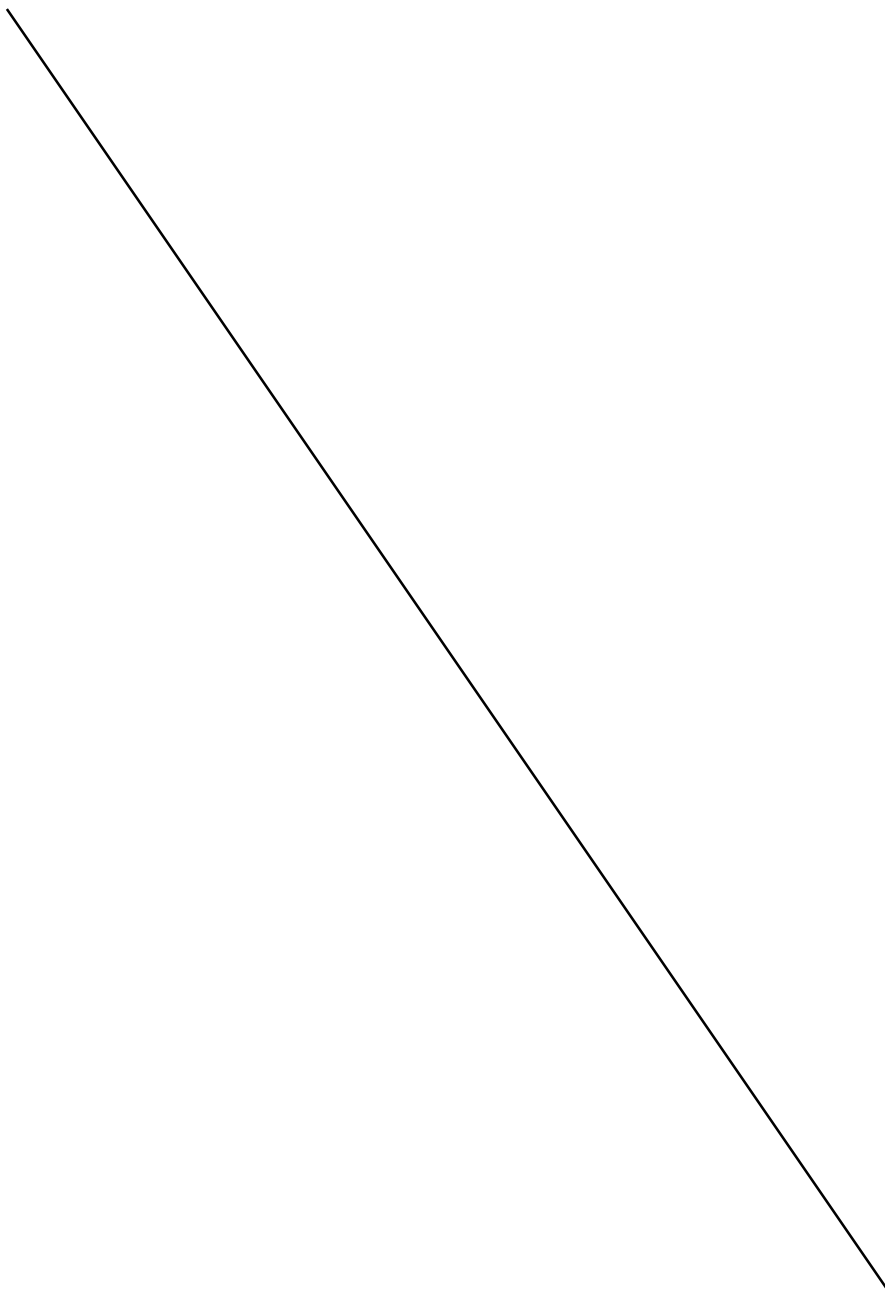
⁷⁴ Ministerio de Educación. «Calidad para todos» Stgo, 1993,pág.30.

⁷⁵ Rojas, Irma. Opus cit. pág.142



CAPÍTULO III

RESEÑA HISTÓRICA DEL DESARROLLO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA EN LATINOAMÉRICA.



INTRODUCCIÓN

El camino hacia una atención integral de la primera infancia, tiene tanto tiempo como la historia republicana de los diferentes países latinoamericanos.

De hecho, sustentada en algunas instituciones de «caridad» o «beneficencia» que existían desde la Colonia, se fueron generando inicialmente diversas acciones de atención parcial, centradas básicamente en la protección y cuidado infantil.

Derivada de la preocupación por la educación en general, la educación parvularia se inicia también tempranamente, aunque en ámbitos muy reducidos, que permiten decir que tiene más de un siglo y medio de existencia en Latinoamérica. Sus difíciles comienzos a mediados del siglo XIX, en épocas de gran complejidad para las nacientes repúblicas latinoamericanas ya que tenían tantas urgencias y necesidades, hacía que dependieran para su sostenibilidad sólo de la voluntad de unos cuantos «visionarios» y «pioneros» que bregaban por la implantación de este nivel educativo. De esta manera, las primeras experiencias tuvieron que soslayar innumerables obstáculos que hacían peligrar todos estos intentos, dentro de un ámbito de ideas, que no siempre reconocían la importancia y el derecho que tienen los párvulos a una educación acorde a sus necesidades y características.

Hoy, en los umbrales del siglo XXI, mucho se ha hecho en este nivel, aunque aún no se logran satisfacer los requerimientos más urgentes. La atención integral a los párvulos, y en ella, la educación parvularia latinoamericana, ha seguido los complicados vaivenes de la historia política, económica, social y cultural del continente. De esta manera, ha habido períodos de avances importantes y también de estancamiento y de retroceso. Muestra de ello son los períodos en que se ha volcado más la atención a lo asistencial para ser paliativa de grandes momentos de pobreza. A su vez, cuando la situación económica ha estado más estable, se detecta una mayor preocupación por los temas educacionales y por la calidad de los programas en general.

En esta Latinoamérica de fines del siglo XX, con condiciones político-sociales y económicas mejores que las décadas anteriores, llega este nivel con avances importantes, pero también con muchos problemas no resueltos que son los desafíos para el siglo XXI.

En todo caso, la historia no aún del todo rescatada, de cómo diferentes actores en los distintos países fueron instalando y sensibilizando a las sociedades nacionales sobre la importancia de los primeros años de vida, da cuenta de grandes esfuerzos y de estrategias interesantes, que cabe aunque sea en parte, destacar. La visión histórica y de sub-sistema de la educación inicial dependiente del macro-sistema, es fundamental de tener presente, para entender cómo se generan estos procesos, también para no repetir los logros ya alcanzados, como para poder avanzar en los temas pendientes y abordar los nuevos. Por ello, hemos considerado importante incluir algo de lo que hemos ido conociendo en este campo, esperando que podamos completarlo con el aporte que muchos otros hagan en este ámbito no del todo investigado.

3.1.- UN BREVE RECUENTO DEL INICIO DE LOS PROGRAMAS DESTINADOS A LA INFANCIA EN LATINOAMÉRICA.

A partir de la segunda mitad del siglo pasado las jóvenes Repúblicas de América Latina una vez que consolidaron su independencia y generaron la institucionalidad básica para el desarrollo de los Estados, empiezan paulatinamente a liberarse de las «urgencias» y contingencias tan agudas que generaron la conformación de las nuevas naciones. De esta manera, algunos Estadistas y en especial sus incipientes grupos de profesionales, empezaron a pensar con mayor detención en iniciativas más estables de atención a las diversas necesidades de la población, comenzando a superarse así, una etapa que hasta el momento descansaba casi exclusivamente, en la labor caritativa de las diversas órdenes religiosas.¹ De esta manera se generan las primeras iniciativas en el campo de la salud, de la protección y de la educación, las que se constituyeron como las bases de los programas que se desarrollan en la actualidad.

3.1.1.- Las primeras iniciativas en función a la Infancia desde el campo de la salud.

Dentro de estas preocupaciones, el área de la **salud**, surge como uno de las primeras en ser abordada, basada en los alarmantes indicadores de mortalidad y morbilidad que presentaba la relativamente escasa población existente², y en la necesidad de mejorar sus condiciones generales de salubridad. A ello se sumó el hecho, que el gremio de los médicos, a la par con organizarse en una serie de asociaciones y organismos, se constituía como uno de los grupos de profesionales de mayor solidez y status en las sociedades³ ejerciendo importantes acciones para lograr una mayor conciencia ciudadana respecto al cuidado de la salud en general. Cabe en todo caso señalar, que este enfoque de salud, se centraba principalmente en sus aspectos físicos, en la curación de enfermedades y en la preservación general de la vida.

En lo que a los niños se refiere, se desarrollaron por consiguiente, principalmente acciones de tipo curativo, y algunas de tipo iniciales, destinadas a propiciar condiciones generales de mayor higiene, mejor alimentación y cuidado de las madres y los niños. De esta manera se crearon distintas entidades destinadas a preocuparse de ellos⁴, en especial en los sectores mas desposeídos.⁵

Por tanto, dentro del contexto general de preocupación por la salud de la población, se insertaba el tema del niño, con la óptica propia que tenía el área médica en esas épocas. Iniciativas en relación al desarrollo sico-social del niño o a su «salud mental» son muy posteriores, no encontrándose en estos períodos mayores acciones en este campo, salvo algunas orientaciones muy generales que se hacían derivadas de orientaciones en el área de la Puericultura. En todo caso, lo que se detecta, es una preocupación sostenida por insertar el tema de la salud en todos los ámbitos, para lo cual, el gremio médico se integra en una gama de sectores, desde los políticos, hasta los educacionales. Dentro de estas acciones de sensibilización y de gestación de institucionalidad que se preocupara de estos temas, desempeñaron un importante aporte, los diversos «Congresos Panamericanos del Niño» y «Científicos» que se realizaron a comienzos de siglo, en los cuales se encuentran presentaciones de destacados médicos tendientes a crear políticas, organismos, partidas presupuestarias, cursos específicos, etc., para favorecer mejores condiciones para la familia y los niños. Estas acciones, unidas a la labor propia por parte de los Gobiernos que se implementó en cada país, contribuyeron notablemente a generar el substrato y desarrollo de los diferentes programas destinados a la infancia por parte del sector salud, que tienen plena vigencia en la actualidad.

3.1.2.- Las primeras iniciativas en el campo de la protección y bienestar del niño.

Por otra parte, otro ámbito de preocupación que se desarrollaba paralelamente al tema de la salud en América Latina, era el referido a **la protección y el bienestar del niño**, considerado este último en sus inicios, en una connotación básica y un tanto restringida: es decir, como aquellas condiciones mas esenciales para el cuidado y protección física de los niños. Cabe señalar, que en la medida en que se instalaba una red Estatal y/o privada de instituciones ⁶ que se hicieron cargo de los niños huérfanos, abandonados, indigentes, que hasta el momento habían sido atendidos casi exclusivamente por las órdenes religiosas, se empezaron a gestar también las primeras legislaciones, que desde el ámbito social-legal, comenzaron a preocuparse por atender la situación de estos grupos de niños. Así surgieron las primeras leyes de protección a la infancia, ⁷ y posteriormente los primeros Códigos de Menores (Brasil, 1927; Uruguay 1934; Ecuador 1938). Cabe en todo caso, destacar en estas primeras iniciativas lo que señala M. Cillero en un análisis que hace de los inicios de la legislación relativa a los «menores» en Chile, cuando expresa que estas primeras leyes, «se basaban fundamentalmente en la consideración del niño en relación al adulto»⁸, y que la concepción del niño como «menor» expresa a «una persona incapaz de actuar en el mundo jurídico»...por lo que «el Estado debe proteger a ese menor, pudiendo incluso substraerlo del cuidado familiar cuando ello es necesario».⁹ Esta crítica al concepto restringido que se hace de la problemática del niño, al centrarlo a un sistema de protección a niños en situación irregular, la extiende en todo caso, a la mayoría de los «Códigos de Menores» surgidos en Latinoamérica en esos años, a lo que se agrega posteriormente, la visualización del niño como «problema social».

Por tanto, observamos nuevamente, que el comienzo de iniciativas de índole jurídicos-sociales para los niños, surge de una cierta concepción restringida y sectorizada, válida para momentos iniciales de instalación de un sistema jurídico, en los que se les visualizó básicamente con una connotación de «incapacidad jurídica» y de «problema de tipo social». Dentro de ellos, el niño más pequeño no aparece como una especial preocupación, sino que se inserta dentro de la legislación general de atención a los menores.

3.1. 3.- Las primeras iniciativas en el ambito educacional - general.

Sin embargo, un tercer tipo de iniciativas empezaron a extenderse en función a la niñez en general, y a instaurarse respecto a los párvulos: **los de tipo educacional**. Acorde al movimiento pedagógico iniciado en Europa en relación a la «Escuela Activa» y a los planteamientos que surgían de los diversos propiciadores de la educación de los párvulos (Comenio, Pestalozzi, Froebel, Agazzi, Montessori y Decroly), empieza en América Latina a generarse una significativa preocupación y acción por la educación en general y por la del niño pequeño, en particular.

Respecto a la educación en general, en especial en función a la «Primaria» o «Básica», se genera un importante movimiento educacional con destacados educadores de la época, que organizados en diferentes asociaciones, realizan acciones de diverso tipo (políticas, legislativas, de difusión: conferencias, publicaciones, etc.), tendientes a incluir en las diferentes Constituciones y legislaciones, la obligatoriedad de una Educación «Primaria» que permitiera a las clases «populares», salir del analfabetismo y tener una serie de conocimientos que les dieran mejores condiciones de vida. De esa forma, se generan leyes que posibilitan esta extensión de la Educación Básica a todos los potenciales destinatarios ¹⁰, aunque su implementación extendida se demora en instalarse, adquiriendo diferentes niveles entre los diversos países de América Latina.

Dentro de este contexto de una verdadera preocupación nacional por extender la Educación

Primaria al máximo de habitantes, y de generar las bases y la institucionalidad para los demás niveles (Educación Media y Superior), no deja de llamar la atención, la temprana preocupación que el sector educacional tuvo por el niño pequeño, en épocas en que incluso la sicología no existía como disciplina que fundamentara la importancia de los primeros años de vida.

En ello participaron destacados educadores que visionariamente fueron sensibilizando a la sociedad en relación a estas temáticas. Entre ellos podría mencionarse a Don Domingo F. Sarmiento en Argentina, Don José Varona y Pera en Cuba, Don José Pedro Varela en Uruguay, Don Manuel Cervantes en México, y Don José Abelardo Núñez en Chile ¹¹. Este conjunto de planteamientos expuestos por éstas y otras destacadas personalidades, junto con una labor decidida de diferentes educadores, posibilitaron la creación de las primeras modalidades de atención educativa a los párvulos¹². Entre ellas destacan los "Jardines Infantiles" o "Kindergartens" o "Escuelas de Párvulos" en los diversos países ¹³, junto con el desarrollo de un conjunto de otras acciones complementarias vinculadas con la temática del párvulo.¹⁴

Lo interesante en el análisis de todas estas experiencias iniciales y de los planteamientos que las sustentaban, es que se descubre que su fundamentación y orientación es de una perspectiva eminentemente pedagógica, expresando los principios que caracterizan a la educación parvularia o inicial, desde sus comienzos. Por la relevancia, y discusión actual que tienen estos temas, nos parece relevante dar a conocer algunos de ellos a partir de sus fuentes directas.

3.2.- LAS IDEAS FUNDANTES DE LA EDUCACIÓN INICIAL LATINOAMERICANA, Y LAS PRIMERAS ACCIONES DE IMPLEMENTACIÓN.

Cuando se revisa la documentación existente que explicita las ideas fundantes de la educación parvularia latinoamericana, no deja de llamar la atención sobre la «modernidad» de sus ideas, su vigencia, su temprana implementación, y el desconocimiento actual que aún ciertos sectores, incluso algunos cercanos al tema, tienen de ellas. Esta situación se evidencia como necesaria de revertir para un mejor diálogo interdisciplinario, y poder así hacer avances mas significativos en el desarrollo de programas intersectoriales destinados a la infancia.

Por lo expresado, nos parece importante, especificar algunas de las principales ideas fundantes de este nivel extraídas directamente de sus fuentes, las que evidencian la riqueza de planteamientos y el enfoque que el discurso de la educación parvularia siempre ha sostenido en la Región, y que constituye la base de los planteamientos actuales del sector.

A.- El derecho que tiene el párvulo, desde que nace, a una educación permanente y por tanto - oportuna - dentro de un planteamiento de un continuum educacional para el ser humano.

Este planteamiento que aparece como fundamental, ya que encierra una concepción del desarrollo y aprendizaje humano como un derecho que tiene el ser humano desde que nace, por lo que le otorga a la educación del párvulo un sentido en si misma, desvirtuando el enfoque restringido de tipo preparatorio como a veces exclusivamente se le considera, es expresada dentro de los escritos de las primeras gestoras de este nivel en Latinoamérica a través de referencias tales como:

"La educación del hombre, que expone los fundamentos de su sistema, no se refiere sólo a ese período (3 a 6 años), sino a todo el que pertenece al desarrollo, que empieza con la lactancia"...¹⁵

"Como el desarrollo físico e intelectual es más enérgico en la primera época de la vida, debe emprezarse la educación en el momento en que viene el hombre al mundo"... "Así vemos que la naturaleza emplea en el primer año, la mayor cantidad de medios para despertar esas fuerzas que el ser tiene solo en jérmen cuando viene la vida.

"¿ Conviene dejar el desarrollo de los jérmenes del niño espuesto a las casualidades?"¹⁶

"...no hay que olvidar como esencial y de importancia suma, las escuelas de párvulos, pues que si el niño y el adulto en edad escolar y el adulto, tienen derecho a educarse, el párvulo a su vez, tiene derechos que no pueden desconocerse, tiene el derecho de vivir conforme a su naturaleza, de instruirse paulatina y metódicamente aprovechando la curiosidad y actividades mentales que impulsan al párvulo a darse cuenta de lo que lo rodea preguntando lo que ignora"...¹⁷

B.- El supremo interés del párvulo, a partir de sus características y necesidades, como eje de una educación pertinente.

Este planteamiento es particularmente interesante, porque refleja desde los inicios de este nivel en Latinoamérica, el desarrollo de una educación centrada y pertinente a las características, necesidades e intereses tan propios y diferenciales del niño pequeño surgida desde una perspectiva eminentemente pedagógica, y que mantiene su vigencia hasta el presente. Esta idea señalada por la educadora mexicana Estefanía Castañeda en 1903 expresa en toda su plenitud este pensamiento: ".Nada hay tan importante y precioso como la expansión de una vida y de una actividad en flor. Recordemos ante todo, ***que el niño es por sí mismo un fin y que jamás debe ser tomado como un medio***".

A partir de ese planteamiento, se generan las bases de lo que constituiría la pedagogía para la primera infancia en Latinoamérica, cuyos principios y características esenciales, se reflejan en las citas a continuación:

- Una educación basada en el estudio de los intereses y características de los niños por lo que plantea su desarrollo armónico, postulando el juego como una de sus estrategias principales.

«En 1899, el Jardín de Infantes de Montevideo era una escuela de trabajo y libertad, ordenada por las leyes de la naturaleza, que su personal enseñante trataba de estudiar, en las manifestaciones de los niños. Por el sólo hecho de respetar la individualidad, de dedicar su atención preferentemente a las revelaciones del carácter, era única en su género».¹⁸

«El trabajo pedagógico se dirige por leyes naturales y exige, por lo tanto, el conocimiento del desarrollo físico e intelectual del hombre desde su nacimiento; porque sólo fundado en ese conocimiento puede el educador encontrar los medios para una educación progresiva y racional».¹⁹

«El Kindergarten tiene por lo tanto el objeto de dar a los niños de corta edad, la ocasión de desarrollarse en plena armonía física, moral e intelectualmente»...²⁰

«Este sistema (Froebel)lo basa en la idea de emplear la actividad natural del niño i eligió como medio para adquirir los fines propuestos: el juego».²¹

- Una educación activa y respetuosa de la libertad del párvulo.

«Educar, es...atraer a una manifestación activa todas las facultades con que ha sido dotada para que obre en el conjunto armónico de la acción y adquirir conocimientos útiles»...²²

«...No vayamos a convertir al párvulo en un ser pasivo en lo absoluto, privándolo de iniciativa o dándole una actividad forzada por medio de ejercicios o movimientos enteramente mecánicos. No hay que inmovilizar el espíritu, ni contrariar las expansiones naturales»...²³

«Importan en todas las circunstancias de vida, dejar obrar libremente al niño, sobre todo, cuando se le ha trazado un camino visiblemente seguro, habituándolo a la vez a hacer uso conveniente de la libertad que se le concede».²⁴

- Una educación flexible y respetuosa de la individualidad del párvulo.

«Tanto el programa como la distribución del tiempo de un Kindergarten no debe considerarse como una cosa acabada ni sujetarse a reglas invariables. Una maestra de párvulos tiene la facultad de cambiar el orden de los ejercicios y de omitir alguno, si la necesidad del caso lo pide así. Tampoco es esencial que el trabajo de los alumnos sea uniforme; por ejemplo, el trabajo en papel, barro, etc, a algún educando se le puede ocurrir hacer varios objetos que no hayan sido sugeridos por la maestra»...»se le dejará en completa libertad para desarrollar su idea».²⁵

«Trata de conocer la individualidad de tus alumnos i arregla, según ésta, los medios educativos».²⁶

- Una educación que facilite la participación social a través de la relación con otros.

«No hay que olvidar que cada niño debe ser un miembro de la sociedad humana y que debe educársele para que sepa llenar su misión en la sociedad. Como este espíritu de sociabilidad sólo puede desarrollarse en la sociedad, la educación no es completa si se deja al niño solo en la familia».²⁷

- Una educación pertinente a la cultura de los niños.

«Se deben amoldar los medios de enseñanza al clima, a las costumbres del país y al carácter de la juventud chilena; llegando a formarse de este modo en lo que fuera posible, un Kindergarten Nacional».²⁸

«Volvamos a los valores auténticos de nuestra cultura, desde el Jardín de Infantes hasta la Universidad. Miremos en los oscuros ojos de nuestros niñitos el llanto atávico de los desheredados y el elocuente ademán de quien espera una dádiva»...»ante todo, hay que situar al niño en su propio ambiente, no desterrarlo de la realidad en que ha de vivir y transportarlo a mundos ficticios».²⁹

C.- La educación del párvulo, se plantea como complementaria a la que realiza la familia, por lo que genera acciones conjuntas para el logro de los objetivos que se pretenden en función a los niños.

«El Kindergarten es el complemento de la educación de la familia»...³⁰ «Sabemos que el Kindergarten no sólo tiene la tarea de apoyar o complementar la educación de la casa, sino influir en lo que sea necesario indirectamente en las familias, i aún directamente, pero con mucho tino».³¹

«La dirección primordial del niño, pertenece, pues a la madre, y si el grado de cultura de ésta es elevado, sus cualidades obrarán poderosamente en el desarrollo de su hijo y sobre la formación de su carácter moral. Pero así como existen estas artistas de lo más grande, bello y noble: la educación de la familia, verdaderas mártires del arte, que inmolan una a una sus energías por la personificación suprema de un ideal, hay también hogares donde falta esa luz».³²

D.- La educación del párvulo se plantea tempranamente como una propuesta de equidad para los sectores pobres y una solución para la madre que trabaja.

«Tened en cuenta que si a los padres que tienen sus comodidades les agrada tener a sus hijos enseñados i atendidos en un colejo especial para ellos, ¿cuánta mas satisfacción no proporcionará una madre infeliz el poder dejar a sus chiquitines bajo el cuidado de maestras competentes que vijilen su educación, tanto física, como moral e intelectual? Ellas, mientras tanto, aprovecharán las

horas del día dedicándolas a algún trabajo que pueda proporcionarles mayor desahogo en sus necesidades, tranquilas por el cuidado de sus hijos, en quienes no se mirará al pobre chico popular sino al futuro defensor de la patria, cuya inteligencia debe desarrollarse».³³

«...desgraciadamente el párvulo de las clases humildes de la sociedad por el abandono de sus padres que necesitan acudir al trabajo para llenar las primeras necesidades de la vida, se ve expuesto sin cesar a peligros de orden material y moral que sólo la escuela infantil puede evitar, substrayendo al párvulo del medio en que puede perder o alterar su salud corporal y corromper su espíritu, para tenerlo en cambio en un medio apropiado para el desarrollo gradual de su cuerpo y de su alma».³⁴

En relación a la puesta en práctica de estos planteamientos, se desarrollaron en América Latina, diferentes iniciativas para su implementación, las que se concibieron como ya lo señalamos, desde una optimización de la atención que la familia daba a los lactantes y niños pequeños, hasta la creación de instituciones extrafamiliares como los Jardines Infantiles, estando presentes en todas ellas el componente educativo.

Como ejemplos concretos de acciones tendientes a complementar y/o optimizar el componente educativo de los padres a sus bebés, se podrían mencionar a lo menos dos. Por una parte, la difusión que se hizo en algunos países como México, Chile y Cuba de la obra de Froebel «Cantos para la madre» (1842) el que consistía básicamente en un «Manual para aplicar un programa pedagógico con lactantes»³⁵, hasta la enseñanza ampliada de conocimientos de Puericultura que se desarrollaban en Escuelas de Mujeres³⁶, tendientes a propiciar la realización de diversos ejercicios y juegos con los niños, dentro de una línea educativa de preparación a la maternidad.

En el ámbito de creación de programas extrafamiliares, sin duda que el aporte más difundido fueron los «Kindergartens» públicos, subvencionados o privados, que por lo general, atendían niños de 3 a 6 años de edad, tanto en sectores de clase media, como populares³⁷. Si bien es cierto que su cobertura no fue significativa al comienzo, y más bien hacían una labor de sensibilización y de demostración en relación al tema educativo del niño pequeño, su importancia radica en que prontamente se insertaron en los sistemas formales de educación existentes, creando la primera institucionalidad educativa específica a favor del párvulo, instalando un tipo de programas que tiene mantenido una amplia presencia hasta el presente.

Un ejemplo de estos primeros Jardines Infantiles, es el caso de Costa Rica. En 1924, se crea en San José, el primer Jardín de Infantes, iniciándose con él la educación preescolar en este país³⁸. Este Jardín, tuvo tres características importantes de destacar por lo que implican en relación al carácter fundacional y orientador que de ello se deriva respecto al nivel educativo: en primer lugar, estaba orientado a niños de sectores de pobreza; por otra, integraba metodológicamente aportes de Montessori, Froebel y Decroly, por lo que se adscribía a los planteamientos de una «educación activa» que considera al educando como «sujeto» de su proceso de aprendizaje, y por último, consideraba el trabajo con los padres como fundamental, para lo que organizaban «Clubes de madres»,³⁹ además de otras actividades.

Similar enfoque en cuanto al trabajo con la familia, se observa en la experiencia de México, donde también se formaron «Clubes de madres» que funcionaban ya en 1903. Su propósito era «hacer más íntimas las relaciones entre el Hogar y la Escuela, a fin de que padres y maestros cooperen para la cultura del niño de una manera inteligente, práctica y enérgica»,⁴⁰ y la formación que en estas temáticas se daba en las diferentes instituciones que existían para tal efecto.⁴¹

La importancia de que estos Jardines de Infantes presentaran estas características radica en que, refleja una clara consciencia social y del Estado en cuanto al aporte que la educación preescolar puede hacer respecto a los sectores más desposeídos en función a posibilitar una mayor igualdad de oportunidades; por otra, porque inserta desde los inicios un factor de calidad esencial, como es el de una concep-

ción educativa «activa» en función al niño pequeño: esto es, respetuosa de sus características y necesidades que lo considera eje y centro del currículo educacional. Además, establece que la labor de los padres y del educador son complementarias y fundamentales en esta etapa de la vida, considerando las características tan propias de este educando. Con estos principios básicos, se ratificaron de esta manera, los paradigmas esenciales con los que se había fundado este nivel educativo en Europa, pero adaptándolos a la realidad costarricense, como se observa igualmente en las demás experiencias de Latinoamérica.

Por los antecedentes expuestos, nos parece suficientemente fundamentada la existencia temprana en América Latina de programas, que desde el ámbito educativo, se preocupaban específicamente del párvulo. Estos durante las décadas siguientes fueron paulatinamente extendiéndose, hasta enfrentar un aumento explosivo a partir de la década de los sesenta. A partir de ese momento, se generan un conjunto de situaciones nuevas provenientes tanto del campo de la educación como de los demás sectores, que ocasionan un desarrollo con otras características, que son las que aún enfrentamos, y que abordamos en los puntos a continuación, y constituyen algunos de las principales áreas de análisis de los temas que restan por resolver en este campo.

3.3.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION.

Acorde a lo que hemos expuesto, al igual que los inicios, la evolución histórica de la educación inicial en la Región, no ha sido suficientemente registrada. Por ello, y a base de cuestionarios respondidos por los diversos países, incluimos los antecedentes que hemos recibido, siendo conscientes que hay mucha información que completar.

En todo caso, lo que presentamos puede ser una base para una mayor completación, y entrega una cierta visión de cómo fue instalándose este nivel en los diversos países.

Ver Anexo N° 1: "Evolución Histórica de la Educación Inicial.

NOTAS

¹ Respecto a la extensión de esta labor significativa de caridad de las órdenes religiosas, que se hacía con huérfanos, niños abandonados, ancianos, vagabundos, enfermos mentales, etc., hay autores como Pilotti, que señalan que se extendió hasta los primeros 25 años del siglo XX. En todo caso, cabe señalar, que la atención se visualizaba básicamente a través de la internación de los pacientes, y que tuvo variaciones en todos los países latinoamericanos.

² A modo de ejemplo, cabe señalar que en Chile, en 1885 nacieron 61.965 personas, muriendo 66.818, de los cuales 36.214, eran menores de 5 años, es decir un 54% de los fallecidos ese año. (Fuente: Anuario Estadístico 1885)

³ «La autoridad médica era indiscutible para la sociedad de la época..El médico era el hombre de ciencia, el consejero de familia, el salvador del cuerpo y del alma». (Instituto Interamericano del Niño, 1992, p. 24)

⁴ Estas entidades recibieron diferentes nombres; entre ellos, el de «Gotas de leche», basadas en planteamientos del Profesor Dufour. Uruguay y Chile (la primera se instaló en 1991), fueron algunos de los países que contaron con estas instituciones, siendo su propósito el «dirigir la buena crianza de los hijos». Otras fueron las «Oficinas de Nodrizas» (Uruguay), los «Consultorios», los «Asilos-Cunas».

⁵ Cabe señalar, que dada la escasa institucionalidad sanitaria existente, mucho de esta labor se visualizó a través de las escuelas públicas. Uno de los ejemplos mas notables, fue el que desarrolló la Dra. Eloisa Díaz, chilena, quien en 1887 fue la primera mujer latinoamericana en graduarse de una Universidad. En 1897, fue nombrada Médico-Inspector de las Escuelas Públicas de Stgo, y en sus informes a la autoridad, reclamaba por condiciones básicas de higiene en los establecimientos y su enseñanza, la vacunación obligatoria, y otras medidas de salubridad.

⁶ Dentro de lo fiscal estaban las Casas-cunas y los Asilos. En lo privado, entre las diferentes Corporaciones laicas estaban los Patronatos de la Infancia, Juntas de Beneficiencia Escolar y las Ligas y Mutuales de diferente tipo, etc.

⁷ Algunos ejemplos en Chile son: 1896, Creación de la Escuela Correccional del Niño; 1912, Ley N° 2.675 sobre la Infancia desvalida; 1913, Consejo Superior de la Infancia; 1928, Ley N° 4.447, que se constituye como la «Primera Ley de menores» , y en 1934, la creación del Consejo de Defensa del Niño. En Argentina, está la Ley N° 10.903, sobre el «menor abandonado».

⁸ Cillero, Miguel. Capítulo en: «Infancia en Riesgo social y políticas sociales en Chile». Instituto Interamericano del niño, Montevideo, 1994, p. 81.

⁹ Loc.cit.

¹⁰ En Costa Rica se promulga en 1886 la «Ley General de Educación Común». En Chile, se promulga en 1925, la «Ley de Instrucción Primaria Obligatoria».

¹¹ **Domingo Faustino Sarmiento**, en su obra «La Educación Popular» se refiere a la educación parvularia, señalando que es «la última mejora que la instrucción pública ha recibido». Posteriormente en 1869 contrata a dos maestras estadounidenses para la Escuela Normal de San Juan, las que fueron convocadas al año siguiente a crear el primer Jardín de Infantes en Buenos Aires. Por su parte, Don **Manuel Cervantes Ymaz**, en 1874 en su periódico «El Educador Mexicano», abogaba por una educación «natural y práctica» para el niño pequeño, organizando posteriormente la primera sala para párvulos para el Distrito Federal (1883). A su vez, Don **José Abelardo Núñez**, tradujo en 1885 para el ámbito latinoamericano, la «Educación del Hombre» de Froebel, difundiendo así estas ideas, y a la vez, desarrollando una labor en Chile, para facilitar la implantación de los primeros «kindergartens».

¹² Acorde a diferentes antecedentes que hemos ido recolectando, no sólo se instalaron sistemas formales de educación inicial, sino también de tipo comunitario, acorde a lo que fue también el nacimiento de este nivel en Europa. En la segunda mitad de siglo XIX, se encuentran en Santiago de Chile, por ejemplo, experiencias de «grupos de juego», y en México, en la segunda década del siglo XX, la traducción al español, de los «Cantos a la madre» de Federico Froebel, que fue la mejor expresión de una línea iniciada por Comenio en el siglo XVII, de apoyar con saber pedagógico a través del medio escrito y gráfico, la labor educativa de los padres en el hogar con sus bebés.

¹³ Los primeros se crearon en: Argentina, 1823; Brasil, 1875; México 1883; El Salvador, 1886; Uruguay, 1892; Cuba 1889, Ecuador, 1900; Perú 1902; Bolivia, 1906; Panamá 1908.

¹⁴ Entre ellas, podrían mencionarse Escuelas formadoras y Asociaciones de maestras «kindergarterinas»; publicaciones, conferencias, exposiciones, etc., las que en su conjunto, fueron sensibilizando progresivamente a la sociedad en relación a la educación del niño pequeño.

¹⁵ Compte, Enriqueta.»El Jardín de Infantes de Montevideo».Informe presentado a la Dirección General de Instrucción Pública», Montevideo, 1909. Publicado en «Vigencia y compromiso». O.M.E.P., Montevideo, 1992.p. 268.

¹⁶ Maluschka de Trupp, Leopoldina. «El Kindergarten. Su organización, adopción e instalación». Ed.Ivens, Stgo, 1909.

¹⁷ Castañeda, Estefanía, y otros.»Carta al Presidente del H. Ayuntamiento sobre la reforma al artículo 37 de la Constitución». México, 3 de Junio 1921. Publicada en «Estefanía Castañeda», obra de C.Reyes, México, p.283.

¹⁸ Compte, Enriqueta.»Vigencia y compromiso».Opus cit.p.312.

¹⁹ Maluschka, L.Opus cit.p.41

²⁰ Maluschka,L.Opus cit.p.19.

²¹ Maluschka, Leopoldina.»El Kindergarten».Opus cit.p.12.

²² Manso, Juana. Artículo en «Anales de la Educación» s/f (aproximadamente 1869) Argentina, citada por Lola Mira y otros, en «Educación Preescolar» Troquel, Bs.Aires,1970,p.243.

²³ Castañeda, Estefanía. «Proyecto de Escuela de párvulos presentado a la Subsecretaría de Instrucción Pública», México, 10 de Marzo 1903. Anexo N° 25, en Opus cit.p.266.

²⁴ Castañeda, Estefanía. «Proyecto de Escuela de párvulos presentado a la subsecretaría de Instrucción Pública», México, 1903.Opus cit.p.266.

²⁵ Castañeda, E.»Proyecto de Escuela para....»México, 1903. Opus cit.p.261.

²⁶ Maluschka.L.Opus cit.p.48.

²⁷ Maluschka, Leopoldina.»Necesidad de influjos metódicos antes de la entrada a la Escuela», en «El Kindergarten».Opus cit, 1909.p.8.

²⁸ Malushka, Leopoldina.»El Kindergarten».Opus cit.p. 19.

²⁹ Castañeda, E. «Cátedra de la UNAM a educadoras graduadas».s/fecha, citada por Zoraida Pineda en «Educación de Párvulos en México». Fernández Editores, México, 1964,p.p.62-64.

³⁰ Maluschka, Leopoldina.»El Kindergarten».Opus cit.p.19.

³¹ Ibid.p.50

³² Castañeda.E.»Proyecto de Escuela...» México, 1903. Opus cit.p. 255.

³³ Maluschka,L. «El Kindergarten Nacional de Chile» Imprenta Universitaria, Stgo, 1911,p.2.

³⁴ Castañeda,E.»Carta al Presidente del H.Ayuntamiento», México, 3 de Junio 1921. Opus cit.p.284.

³⁵ Sobre el particular, cabe señalar que en México se difundió la obra de Froebel «Mutter und Kofe Lieder» en su versión en Inglés, editada en Londres en 1914, haciéndose prontamente una versión en español, a cargo de la educadora Elisa Núñez, bajo el título:»Teoría y práctica del Kindergarten.Interpretación de los «Juegos de la madre». Librería de la vda. de Ch.Bouret, París/México, 1917. En la introducción señala:»El objeto de la madre, al jugar con su niño, es divertirlo, es decir, ocupar gratamente su actividad, pero de un modo más provechoso, desarrollando, no sólo el ser físico, sino el psíquico del niño, o sea: convertir la acción instintiva y sin propósito determinado de la madre, en un plan inteligente que tiene por fin el desarrollo de la vida interna e instintiva del niño», entregando a continuación el conjunto de «juegos maternos» de Froebel, con sus orientaciones para las madres, acompañadas de láminas ilustrativas.

³⁶ Un ejemplo de estos Programas, se encuentra en Chile en la Escuela Arriaran en 1906. En él, dentro de 21 temas relativos al aseo, alimentación, lactancia, sueño, vacunas, etc., se incluye un tema referido a «los primeros movimientos del niño», donde se hace referencia a los «cuidados que requiere el niño a medida que desarrolla sus movimientos». Trabajo presentado por Eva Quezada, a través de la Inspección Jeneral de Instrucción Primaria», en 1913.

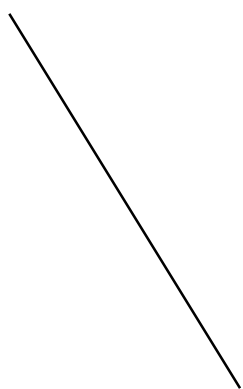
³⁷ En Chile se crea el primer «Kindergarten Popular» en 1910, a cargo de las estudiantes que se formaban como «kindergarterinas» en la Normal N° 1 de Santiago.

³⁸ Este Jardín se creó por el Decreto N° 533 del 7 de Mayo de 1924, con el nombre de: «Escuela Maternal Montessoriana». Su Directora fue María Isabel Carvajal (Carmen Lyra) y como maestra, doña Luisa González G.

³⁹ Estas tres características se desprenden de la descripción que hace de él, doña Luisa González en la entrevista: «Conversando con Doña Luisa González», realizada por la Revista: «Preescolar».M.E.P., N°1, Marzo 1991,págs. 26 y 27.

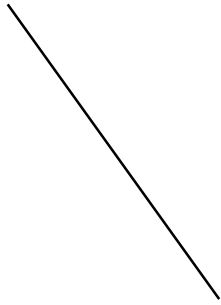
⁴⁰ «Unión Pestalozzi-Froebel de amigos del Kindergarten», México, 1923, Citado en «E.Castañeda». Opus cit.p.285-286.

⁴¹ Ejemplos de ello se encuentran en los planes de formación de las «Maestras de Jardines de Infantes» de Montevideo en 1890, y en los cursos que la Universidad Nacional de México desarrolló desde 1925.



CAPÍTULO IV

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA SITUACIÓN ACTUAL SOBRE EL CUIDADO Y LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA



Como se expresó en la introducción de este documento, uno de los problemas que se detecta en la Región es la falta de una base de datos que de cuenta en forma adecuada, y particularmente más precisa, de los procesos de cambio que se están produciendo en el sector. Diferentes organismos (UNESCO/OREALC, UNICEF, O.E.A.) y especialistas (Fujimoto, 1993; Peralta, 1996; Myers, 1996,) coinciden en destacar este hecho como uno de los aspectos críticos, que en el caso de la Educación Inicial se agudiza, ya que se observa:

- Desigualdad en la cantidad y calidad de información entre los diferentes grupos de países que conforman la Región. Sobre el particular, a modo de ejemplo, cabría señalar que son más completos, pero no suficientes, los antecedentes existentes de América del Sur por ejemplo, respecto a algunos países Centroamericanos.

- Una diversidad de criterios en cuanto a lo que se considera Educación Inicial en cada país¹, y por tanto, en las edades, programas y matrículas² que se registran.

- Que el nivel es impartido por una multiplicidad de organismos de todo tipo (públicos, privados y mixtos), que dependen o se vinculan a su vez de sectores diferentes (Ministerios Presidenciales, Sociales, de Salud, de Educación, de Trabajo, de Justicia, Municipalidades, Iglesias, O.N.G.s, etc.), haciéndose muy difícil el reconocimiento y registro de toda esta atención.

- A que en la mayoría de los casos este nivel no es obligatorio, los cambios en el sector debido a cortes presupuestarios o por asumir nuevos Gobiernos o autoridades dentro de una misma Administración, hace que haya una gran fluctuación de la información que no se alcanza a recoger. Por ello, las estadísticas no reflejan fielmente la situación real que se está presentando en cada país.

Dicho en otros términos, la información está siempre atrasada respecto a los cambios producidos, tanto a favor como en contra.

Sin embargo, esta dificultad detectada puede fundamentar e incentivar la necesidad urgente de consensuar y ajustar los marcos conceptuales para identificar de mejor forma los avances y problemas de la Educación Inicial en América Latina y El Caribe, y el crear un sistema adecuado para este objeto. Asumiendo esta realidad, exponemos algunos de los antecedentes que aparecen en diferentes fuentes, evidenciando los problemas que se observan, a fin de tomar la información existente con una cierta relatividad, y de establecer las bases para una nueva construcción de base de datos, que con motivo del seguimiento del Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas podría hacerse.

4.1.- POBLACIÓN Y COBERTURA DE ATENCIÓN DE LOS PÁRVULOS.

A continuación se presentan cifras con sus respectivos análisis, en relación a la Población y Cobertura de atención a los párvulos en América Latina y El Caribe.

4.1.1.- Población infantil de menores de seis años.

Un primer problema se detecta al tratar de identificar cuánta es la población infantil de este sector. Como se indicó anteriormente, a pesar de la diversidad de términos con que se hace referencia a este nivel educativo, hay un relativo consenso que comprende los niños menores de seis años, y que el corte de edad lo genera el ingreso a primer año de Educación Básica o Primaria. Sin embargo, los estudios demográficos de la Región hacen mayoritariamente el corte a los 5 años (4 años 11 meses) lo que plantea una situación complicada en cuanto a identificar la totalidad de la población infantil involucrada, ya que supuestamente las cifras que se manejan podrían dejar afuera a los niños de 5 a 6 años. Por otra parte, la comparación de cifras de fuentes similares para años iguales evidencia diferencias importan-

tes, que se pueden explicar porque unas responden a Censos realizados en diferentes años, y otras a estimaciones.

Un ejemplo de esta situación se detecta en la información que presentan UNESCO/OREALC - UNICEF en dos de los documentos de mayor difusión³:

CUADRO N° 1

POBLACION DE 0 A 5 AÑOS AMERICA LATINA Y EL CARIBE POR GRUPOS DE PAISES - AÑOS
1980 - 1985 - 1989 - 1991
COMPARACION DE DOS FUENTES ⁴

	1980 (en miles)	1985 (en miles)	1989 (en miles)	1991 (en miles)
América del Sur				
Fuente 1	40.968	43.965	43.707	42.159
Fuente 2	38.765	41.032		
Centro América y Panamá				
Fuente 1	4.703	5.061	5.326	5.583
Fuente 2	4.697	5.061		
Golfo de México				
Fuente 1	15.717	15.387	16.753	16.415
Fuente 2	15.717	15.859		
Caribe Anglófono				
Fuente 1	642	660	663	724
Fuente 2	645	665		
REGION				
Fuente 1	62.031	65.073	66.449	64.882
Fuente 2	59.825	62.617		

A su vez, dos fuentes posteriores indican también una diferencia importante, que se explica a su vez por el rango abarcado:

UNICEF⁵ (Menores de 5 años) : 56.000.000 - O.E.A.⁶ (Menores de 6 años) : 63.274.965

En todo caso, a pesar de las diferencias de información de las fuentes consultadas, se detecta en el desglose que la mayor población infantil se concentra en América del Sur, continuando los países del Golfo de México, Centroamérica y Panamá, y finalmente los del Caribe anglófono. **En su conjunto, se estaría abarcando a una población aproximada a 65.000.000 de niños de 0 a 5 años.**

Similar situación de lo detectado a nivel regional, se observa si se analiza la información al interior de un mismo país como se visualiza en el cuadro a continuación:

CUADRO N°2:

**COMPARACIÓN DE ANTECEDENTES DE CUATRO PAÍSES
LATINOAMERICANOS: POBLACIÓN 0 - 5 AÑOS.**

PAISES	POBLACION 0-5 AÑOS (MILES)			
	1991 (a)	1993	1995 (b)	1996 - 1997
Colombia	4.615	4.629 (1) 5.079 (2)	1.141 (3)	5.374 (4)
Costa Rica	488	415		505 (5) 507
Guatemala	1.943	2.320		
Bolivia	1.232	787		

Fuente: (a) UNESCO, 1996, «Situación Educativa de América Latina y El Caribe 1980-1994», Chile.

(b) JUNJI-OEA, 1994: «Desarrollo de una Atención Integral Pertinente a América Latina para el Niño Menor de seis años», Chile.

(1) Colombia, Ministerio de Educación Nacional.

(2) Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

(3) Bolivia. INE.

(4) Colombia: Cálculos DPN-UDS-DIOGS. Proyección población.

(5) Costa Rica. Menores de seis años. CELADE y D.G.E.C.

El cuadro muestra cifras entregadas por diferentes fuentes; ellas dan cuenta del registro de la población infantil de Colombia, Costa Rica, Guatemala y Bolivia.

Como se puede observar las cifras muestran importantes diferencias, incluso en la información proporcionada por cada país. Estos antecedentes confirman lo difícil que resulta contar con cifras exactas al respecto, y lo complejo que es por tanto, poder establecer la cobertura de atención del sector, ya que para ello se requiere tener esta información claramente establecida. Sin embargo, a pesar de lo variable que es la información con que se cuenta, estos datos permiten formarse un panorama general de la población infantil, a lo cual habría que agregar dos indicadores más en función a las proyecciones de la población infantil: la tasa de natalidad y de mortalidad.

CUADRO N°3

TASA DE NATALIDAD Y MORTALIDAD INFANTIL DE LA REGIÓN 1960- 1995		
	1960	1995
Tasa natalidad	42	25
Tasa mortalidad	13	6

Fuente: UNICEF. Estado Mundial de la Infancia.1997

Estos antecedentes estarían demostrando que existe un mayor control de la tasa de natalidad en los países de América Latina y El Caribe, lo que unido a una disminución de la mortalidad infantil y a mejores condiciones de vida en general para los niños, podría pensarse en un mayor equilibrio en las cifras de la población infantil de los próximos años. (nacen y viven más niños pero la tasa de natalidad va bajando).

Estos y otros datos hacen que las estimaciones de población infantil para el año 2000 se visualicen con una cierta estabilidad en términos absolutos, y con tendencia a una leve disminución respecto a la población total como se observa en el cuadro a continuación .

CUADRO N°4

COMPARACIÓN POBLACIÓN MENOR DE 5 AÑOS AMÉRICA
LATINA RESPECTO A POBLACION TOTAL AÑOS 1950- 2000 (Estimación)

AÑO	1950 Valores(miles)	2000 Valores(miles)
O-5	30.881	96.956
TOTAL	156.310	594.464
%	19,3	16.4

Fuente: UNICEF.Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe, Stgo, 1979.

4.1.2.- Cobertura de atención de la Educación Parvularia.

Acorde a las dificultades de información ya señaladas, los problemas para identificar qué tipo de atención se otorga a la población menor de seis años y a cuántos alcanza, es de mayor complejidad aún. A lo ya señalado, se agrega en este caso la dificultad de identificar cuáles son programas «formales» o «convencionales», en oposición a los «alternativos», «no-formales» o «no-convencionales», y si todo lo existente puede ser catalogado de «educativo». Por el análisis que hemos hecho de algunos casos, es evidente que la información con que se cuenta comprende en algunos casos sólo lo «formal», en cambio en otros abarca lo «no-formal», incluyendo incluso lo meramente «asistencial».

En todo caso la información existente permite tener sólo una panorámica general de lo que sucede en este ámbito, la que debe ser tomada con una cierta relatividad.

CUADRO N° 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS BRUTAS DE ATENCIÓN PREESCOLAR DE ALGUNOS PAÍSES.
1985-1991.

PAISES	POBLACION (miles) - menores 5 años			TASAS ATENCION %		
	1985*	1989*	1991+	1985	1989	1991
Argentina	4.148	3.896	3.991	16.7	19.7	21.6
Bolivia	1.287	1.450	1.232	8.8	7.7	9.8
Brasil	23.619	21.748	21.116	10.4	13.4	18.0
Colombia	4.118	4.919	4.615	6.4	7.0	9.3
Chile	1.501	1.739	1.722	13.5	15.9	18.0
Ecuador	1.698	1.876	1.759	4.8	5.9	6.3
Paraguay	685	762	833	2.8	3.9	4.7
Perú	3.543	3.799	3.334	15.6	14.2	24.2
Uruguay	330	333	310	16.7	11.2	21.6
Venezuela	3.037	3.186	3.237	18.5	17.9	20.8
Costa Rica	432	464	488	8.4	10.7	12.2
El Salvador	943	979	947	6.6	6.7	8.9
Guatemala	1.694	1.743	1.943	3.7	4.6	5.0
Honduras	946	992	1013	5.1	5.5	5.9
Nicaragua	711	796	831	8.8	7.9	8.3
Panamá	355	352	361	7.9	9.1	9.3
Cuba	884	1.047	1.049	21.9	25.8	26.1
Haití	946	963	1.079	2.2	3.5	3.1
México	12.456	13.615	13.161	19.1	19.6	21.2
Rep.Dominicana	1.101	1.128	1.126	4.8	9.0	10.6
Antig y Barbu.	●	●	●	●	●	●
Antillas Neer.	●	●	●	●	●	●
Aruba	●	6	6	●	29.9	29.9
Bahamas	●	●	21	●	●	3.8
Barbados	25	24	23	●	●	25.0
Belize	29	30	32	●	●	15.0
Dominica	9	8	7	28.5	33.2	29.8
Granada	13	12	12	●	28.1	35.5
Guyana	118	123	149	25.5	20.6	17.5
Islas Vírgenes	1.5	1.4	1.4	15.3	35.0	36.8
Jamaica	331	327	326	35.9	39.7	41.6
Montserrat	10	0.9	0.7	52.6	50.1	63.5
Sn.Crist y Nie	5.7	5.4	4.8	26.6	30.0	35.1
Sn Vicen y Las Gdi	17	17	17	●	●	14.7
Sta. Lucía	25	28	37	14.6	15.0	12.2
Suriname	●	49	49	●	35.0	32.7
Trinidad y Tobag	●	30	30.5	●	6.4	4.7

Fuente:* UNESCO/OREALC, 1992: «Situación Educativa de América Latina y El Caribe 1980-1989», Chile.
+ UNESCO, 1996: «Situación Educativa de América Latina y El Caribe 1980-1994», Chile.

El cuadro muestra la Población Infantil de los países de América Latina y El Caribe, y el porcentaje de ésta que ha recibido Atención Preescolar entre los años 1985, 1989 y 1991.

De los 37 países que conforman la Región, el 62.1% (23 países) suben proporcionalmente a los años su tasa de cobertura en la Educación Inicial. Un 18.9% (7 países) registran haber disminuido su tasa de educación entre los dos últimos años informados; de este grupo se destacan 5 países provenientes del Caribe anglófono y 2 de América Latina (Nicaragua y Haití).

También se puede observar que las cifras se hacen menos factibles de analizar en los 7 países restantes pertenecientes al Caribe anglófono; sea porque los datos están incompletos en relación a los demás países, o porque se repiten cifras de otros años indicando que no se cuenta con nueva información.

Aún con estas dificultades de por medio, podemos decir que en lo que respecta a América del Sur, Centroamérica y Panamá, y el Golfo de México, es evidente el aumento de cobertura de Educación para este nivel de Educación Inicial. Se puede destacar en lo particular, la evolución ascendente demostrada en países como Perú y Uruguay los que entre los años 1989 y 1991, demuestran una ampliación de cobertura por sobre el 10%.

Sin embargo, aún contando con este esfuerzo regional por aumentar la cobertura en educación para este nivel, ésta continúa siendo insuficiente, si se consideran solamente aquellos grupos mas vulnerables de cada país. Se puede observar en el cuadro anterior, que **los porcentajes de cobertura fluctúan entre un 3.1% (Haití) y un 63.5% (Montserrat)**. Sin embargo, en la información que se maneja falta la estadística de Cuba, que ha informado en el IV Simposio Latinoamericano desarrollado en Brasilia, de una cobertura de un 90% de su población menor de seis años, en 1996 y de 95% en 1998. (Primer Simposio Internacional de Educación Inicial y Preescolar)

Por todos los antecedentes expuestos, resulta difícil establecer la tasa de atención de la educación inicial en América Latina y las cifras que se entregan deben ser consideradas como un marco referencial general, ya que nuevamente hay bastante fluctuación entre ellas, como se observa en el cuadro a continuación:

CUADRO N° 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN Y EDUCACIÓN, TASAS BRUTAS DE ATENCIÓN
PREESCOLAR, MODALIDAD FORMAL.(MILES)

POBLACION-TASA ATENCION	1985 *	1991*	1991(+)
Población 0 - 5 años	62.612	64.853	63.274
Tasa de atención (%)	13.0 %	17.0 %	25,5 %

Fuente:* UNESCO,1996 «Situación Educativa de América Latina y El Caribe 1980-1994», Chile.

+ Incluye población 0-6 años. Atención formal y no-formal, hasta los 6 años 11 meses. Fuente: «Educación en las Américas». OEA, 1998, Pág.14

En función a ejemplificar la variabilidad de la información con que se trabaja, cabe tomar en cuenta el caso de Chile, del que se supone que hay una estadística relativamente válida.

Cuadro N° 7
COMPARACIÓN TASA DE ATENCIÓN EDUCACIÓN INICIAL-CHILE.
DIFERENTES FUENTES (1980 - 1998)

	1980	1985	1989	1991	1998
Fuente 1:		13.5	15.9	18.0	
Fuente 2:	12	13.5		11.5	
Fuente 3:				22.0	30.0

Fuente1: UNESCO/OREALC, 1992: «Situación Educativa de América Latina y El Caribe 1980-1989», Chile.

UNESCO, 1996: «Situación Educativa de América Latina y El Caribe 1980-1994», Chile.

Fuente 2: CAB/UNESCO-OREALC. «Educación Básica y Analfabetismo». Septiembre 1995, Pág.13.

Fuente 3: Comisión Nacional de Educación Parvularia.(Para 1998 es estimación)

En relación al tipo de niños que atienden la cobertura existente en América Latina, que en todo caso se puede considerar como ***promedio-estimativo un 25 % de la población infantil de 0 a 6 para 1998***, cabe señalar que comprende a niños de todos los sectores socio-económicos, aunque en mayor proporción de escasos recursos. Ello, porque el aumento significativo de cobertura se ha realizado a través de los organismos públicos en convenio con ONGs, organizaciones comunitarias y otros, focalizándose en pobreza por tanto. A la par, se ha observado que la participación del sector privado es escasa aún y se ha centrado más bien en Jardines Infantiles particulares y en grupos de 4 a 6 años, anexos a los grandes Colegios. Sin embargo, aún no se puede señalar que se esté atendiendo a toda la población de escasos recursos, ya que si sólo se compara los porcentajes de pobreza de cada país, con la cantidad total de párvulos atendidos, se detecta que es menor. A su vez, dentro de los niños en pobreza atendidos, la mayoría de los actuales corresponde a zonas urbanas donde se dan las mayores concentraciones de población infantil, siendo menor los sectores rurales atendidos. Analizando más en específico los sectores aquellos grupos menos atendidos, cabría señalar los niños con necesidades educativas especiales y los párvulos indígenas o de otros grupos étnicos.

Sin embargo, ampliar cobertura no significa atender a los niños bajo cualquier programa o proyecto; es de suma relevancia considerar la calidad de la propuesta para poder obtener los logros esperados, especialmente si se toma en cuenta que en el caso de los sectores vulnerables sus posibilidades de revertir situaciones muy desventajadas en función a una equidad, es posible en la medida en que se intervenga más temprano, con programas de la mejor calidad, y que tengan una permanencia de tres a cuatro años. En este sentido, la oferta actual señala que la mayoría de los niños se incorpora a los 4 o 5 años, por lo que sólo tiene el impacto de uno o dos años de educación inicial, sin considerar el tema de calidad.

CUADRO N° 8
GRUPOS ETÁREOS ATENDIDOS POR LA EDUCACIÓN INICIAL-1991

Grupo etáreo	Total Matrícula	Población	Tasa escolarización
0-1	31.249	10.500.000	0,3 %
1-2	44.576	10.500.000	0,4 %
2-3	883.813	10.500.000	8,4 %
4-5	2.415.946	10.513.854	23, %
5-6	4.567.318	10.571.237	43,2 %
6-7	8.191.935	10.689.874	76,6 %
TOTAL:	16.134.837	63.274.965	25,5 %

Fuente: "Educación en las Américas". OEA, 1998, Pág.14

Por lo señalado, se considera necesario reiterar la importancia de extender la Educación Inicial a los tramos de menor edad de los niños, ya que existe bastante evidencia que da cuenta que en el caso de aquellos que pertenecen a sectores vulnerables, por las situaciones muy desventajadas que le ofrece su medio, pueden tener limitaciones importantes en el desarrollo de sus potencialidades que no siempre son fáciles de revertir a los seis años.

Sobre las proyecciones de crecimiento del sector, es difícil hacer una estimación, ya que depende mucho de la voluntad política y de la situación económica de cada país. La tasa de crecimiento entre los años 1960 a 1992, ha sido muy desigual como se observa en el cuadro mas abajo, aunque el hecho de estar la Educación Inicial incluida en el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de la Américas, permite visualizar mayores posibilidades de aumento de la cobertura.

CUADRO N° 9
TASAS DE CRECIMIENTO COBERTURA EDUCACIÓN INICIAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
AÑOS 1960 A 1992

1960-70	1970-80	1980-85	1985-1992
5,8	10,6	11,7	4,5

Fuente: UNESCO."Situación educativa de América Latina y El Caribe," 1980-1994.Pág.22.

A lo dicho en función a las proyecciones, habría que agregar la mayor estabilidad política y económica que los países en su conjunto están teniendo en la década de los noventa. La recuperación de la democracia en la mayoría de ellos unida a una mayor inversión social, y a apoyos financieros externos, ya está demostrando que se puede ocasionar un aumento más significativo de las tasas de atención.

En cuanto a **información más de tipo cualitativa de la atención que se brinda en la Región**, son escasos los indicadores estadísticos que den cuenta un mismo aspecto entre los diferentes países. Se ha tratado de avanzar en algunos tópicos como es el caso de los cuadros que ha elaborado UNESCO / UNICEF referidos a cargos docentes en educación preescolar, alumnos de preescolar por docente y establecimientos de educación preeescolar. Sin embargo, la información es muy general, y al estar enmarcada en las dificultades ya señaladas, hace que sea nuevamente sean muy relativos estos antecedentes. Por ejem-

plo, los promedios que se señalan para la Región en cuanto al coeficiente de alumnos de preescolar por docente, si bien es cierto que reflejan una tendencia a mejorar, al no estar depurados en cuanto al tipo de programas que comprenden y a la formación del docente, y al tipo de establecimiento que comprende, son poco aportadores en su detalle.

CUADRO N° 10

COMPARACIÓN COEFICIENTE ALUMNO-DOCENTE
EN LA REGIÓN: AÑOS 1980 - 1985 - 1989

1980	1985	1989
28	26	23

Fuente: UNESCO/UNICEF: "La educación preescolar y básica en América Latina y el Caribe" 1993. Pág 26.

Sobre el particular, el principal intento de tratar de cualificar mas la información sobre la atención que se brinda, se ha ido realizando sistemáticamente en los Simposios Latinoamericanos organizados por los diferentes países con el apoyo de O.E.A. (1993; 1994, 1995, 1996 y 1998), donde los especialistas de las naciones han contestado diversos cuestionarios sobre la forma cómo se desarrolla la atención, a partir de un cierto marco referencial más compartido. Sin embargo, si bien esta información entrega tendencias generales, falta un sistema de contrastación de la información que se entrega, unido a un sistema de evaluación pertinente a la variada y diversificada atención que se brinda.

En todo caso es interesante señalar que en relación al cuestionario contestado con motivo del primer Simposio Latinoamericano realizado en Chile (1993), que tenía como propósito hacer un diagnóstico de la situación de la atención integral a los menores de seis años, las respuestas evidenciaron que el aspecto más débil señalado por todos los países, fue el de la evaluación, continuando el de pertinencia cultural de los currículos y el rol activo de los niños. Como aspectos más logrados se señaló la participación comunitaria, incluso por sobre la familiar, lo que en general responde a lo que se observa en los diferentes países y a lo que confirmó el Segundo Simposio dedicado a ese tema.⁷

En cuanto a proyectos de tratar de avanzar a la construcción de algún tipo de sistema evaluativo que pueda ir entregando una mayor y mejor entrega de información, tanto en el ámbito cuantitativo como cualitativo con un marco referencial adecuado al nivel, se conocen dos trabajos ⁸ en esta área, los que están en etapa de finalización de los instrumentos.

4.2.- FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS EN LA EDUCACIÓN INICIAL.

La Educación ha sido reconocida en estos últimos años como un factor prioritario y determinante para el desarrollo de un país, especialmente para los sectores que se encuentran en situaciones de pobreza.

Se reconoce la necesidad de invertir en educación por el beneficio y rentabilidad que ella significa a corto, mediano y largo plazo, y entre otros, por la prevención que hace de futuras problemáticas, las que de no ser detectadas oportunamente implicaría realizar costos adicionales no siempre factibles de solventar por los Gobiernos de la Región.

En este marco, también se ha ido reconociendo el aporte de la Educación Inicial, como lo señala J. van der Gaag (1998), quien expresa que «el desarrollo infantil temprano, es una poderosa inversión en el futuro, social y económicamente. Estimular el desarrollo de los niños y ayudarlos a alcanzar su potencial total es beneficioso no sólo para el niño y su familia, sino también para las sociedades y la comunidad global entera. Niños bien desarrollados que llegan a ser exitosos y productivos adultos, están en mejor condiciones de contribuir a la economía social y a crear un ciclo de positivos efectos cuando lleguen a ser padres y abuelos de las generaciones que siguen»⁹.

Por ello, la inversión en el sector ha ido en un sostenido aumento, a pesar que en su conjunto aún no alcanza los niveles que presentan los países desarrollados.

CUADRO N° 11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPARACIÓN DE ESTIMACIONES DE LOS GASTOS PÚBLICOS
DESTINADOS A LA EDUCACIÓN, AÑOS 1985, 1990 Y 1992.

REGION	AÑO	MONTO TOTAL (Billones US\$)
América Latina y El Caribe	1985	28.5
	1990	46.1
	1992	56.7
Países Desarrollados	1985	522
	1990	902
	1992	1.028

Fuente: UNESCO, 1996: «Situación Educativa de América Latina y El Caribe, 1980-1994», Stgo., Chile.

En el cuadro se puede observar el aumento de inversión de los gastos públicos destinados a la Educación en general, en la Región de América Latina y El Caribe así como en países desarrollados. Estas cifras dan cuenta del aumento sostenido en la Región, pero a la vez, de las distancias que hay respecto a la inversión que hacen los países desarrollados. Si bien las realidades son muy distintas, estos gastos confirman la brecha existente entre ambos sectores. La inversión en educación destinada a ésta Región, aún dista mucho de lo necesario para revertir las condiciones de desigualdad que existen.

Si la educación es considerada como un elemento clave para equiparar las inequidades sociales, y por lo tanto, para superar la pobreza, el aumento de recursos a nivel gubernamental como internacional corresponde que se siga efectuando. Importantes innovaciones y proyectos en Educación han sido factibles de realizarse gracias al aporte de financiamientos externos (donaciones y préstamos) que han apoyado estas iniciativas: «Más de la mitad de las inversiones regionales en educación es financiada por recursos externos»¹⁰, situación que en el caso de la atención a menores de seis años es más manifiesta aún. Ello lo demuestran los diferentes programas que se informan, los que en su mayoría señalan financiamientos de agencias y fundaciones internacionales.

Las fuentes de financiamiento externos deberían identificarse, para poder detectar el grado en que cada país asume los gastos del sector, lo que a su vez, es un indicador de la estabilidad presupuestaria que al interior de cada país tiene la Educación Inicial.

En todo caso, las fuentes de financiamiento principales en la Región provienen básicamente de: aportes fiscales de gobierno, organismos privados, de la propia comunidad interesada en su programa, y de agencias internacionales. Estos aportes se efectúan financiando la totalidad de una propuesta o

parcialmente, según sea el tipo de programa.

Una de las primeras formas para aumentar **la inversión y gasto público**, tiene que ver con la búsqueda del apoyo permanente de políticas gubernamentales específicas en tal sentido. En algunos países de la Región, se destinan los mismos recursos fiscales por ejemplo, de la educación primaria a la inicial, desarrollándose ambos niveles en el mismo establecimiento con la finalidad de disminuir porcentajes de deserción y repitencia. Sin embargo, el no separar los recursos destinados a ambos niveles, ha significado, por lo general, el no tener un presupuesto propio, que permita desarrollar la educación inicial por sí misma, y visualizar su importancia respecto al resto de los niveles.

Myers (1996), señala en todo caso cifras aproximadas sobre el presupuesto asignado a Educación Inicial en algunos países: 5 % en México en 1992; y 9 % en Chile y Uruguay, en 1993¹¹.

Respecto **al aporte privado**, se ha sugerido como forma de incrementarlo, que éstos podrían realizarse «a través de leyes que les exijan prestar ciertos servicios, o que favorezcan donaciones descontables, promuevan fundaciones educacionales o entreguen otros incentivos»¹². Al respecto, existen ya algunos países como Brasil o Chile, donde se han desarrollado iniciativas legales de tipo tributario que han facilitado esta contribución.

En relación a los **aportes comunitarios**, deberían ser costeados los recursos que las comunidades facilitan, sea en términos de trabajo, de locales o de especies que aportan (muebles, material didáctico, alimentación, etc). El peso de su aporte debe ser medido, y lo suficientemente equitativo para no correr el riesgo de discontinuidad y de inequidad de los programas en relación a otros sectores poblacionales, que aportan menos a pesar de tener mejores condiciones económicas.

Independientemente de cuál o cuáles sean las fuentes de financiamiento en la actualidad, se hace necesario encontrar nuevas posibilidades, y mejorar el gasto de los recursos a través de mejor gestión de los proyectos. Ello porque diversos antecedentes dan cuenta, que en particular en sectores de mayor pobreza, las comunidades a través de aportes directos (su trabajo «semivoluntario» o mediante la «facilitación» de sus hogares), están haciendo importantes aportes que la mayoría de la veces no se imputan como tales.

Respecto a los aportes de **fuentes externas**, cabe separar todo lo que es derivado de agencias de cooperación, que entregan recursos o donan elementos (material de construcción, alimentos, material didáctico, etc.), de aquellos que respondan a préstamos otorgados por entidades financieras. Lo fundamental, en ambos casos es que estos aportes externos respondan a las prioridades que fijan los propios países, ya que de otra manera se corre el riesgo que se pierda el aporte de estos recursos.

En función al tema costos de los diferentes programas de educación inicial que los países desarrollan, los escasos trabajos efectuados en el área señalan las dificultades existentes, debido al manejo de matrices de costos muy diferentes, a la diversidad de contextos en que tienen lugar los programas y los objetivos que se plantean. Ello hace que incluso al interior de un mismo país sea difícil la comparación

CUADRO N°12 :
«COSTO ANUAL POR NIÑO EN DISTINTOS PROGRAMAS PREESCOLARES».

PAIS	PROGRAMA	COSTOS	ALIMENT	JORNADA	COSTO (AÑO
Argent	CentroC*	Totales	Incl.	Completa	3.611 (94)
Argent	CentroC	Totales	Incl.	Media	1.959 (94)
Argent	CentroC	Operativ	Incl.	Completa	1.225 (93)
Argent	CentroC	Operativ	Incl.	Media	892 (93)
Chile	CentroC	Operativ	Incl.	Completa	810 (94)
Venez	HCD*	Totales	Incl.	Completa	1.443 (93)
Colomb	HCB*	Totales	Incl.		340 (93)
Chile	Ct.No C*	Operativ	Incl.	Media	345 (94)

CentroC: Centro Convencional

HCD: Hogar de Cuidado Diurno HCB:

HCB: Hogares Comunitarios de Bienestar

Ct.No C: Centro No Convencional

Fuente: Lira, M.I.; 1994: «Costos de los Programas de Educación Preescolar No Convencionales en América Latina, revisión de estudios», CEDEP, Chile.

de programas como se evidencia en el cuadro a continuación:

La información recogida da cuenta de la disparidad de costos que existen tanto entre los países de la Región, como al interior de cada uno de ellos. También indica cómo varían las cifras si se incluyen los costos totales o por niño, costos por jornada completa o parcial, y costos por tipo de programa.

Esta diferencias deben ser consideradas al analizar resultados de inversión o al confeccionar los indicadores de recogida de información para evaluar las inversiones. Se debería determinar qué tipo de instrumento es el más indicado para evaluar los financiamientos, «el indicador de Costo por Niño puede ser útil para comparar programas al interior de un país. Pero, para que la comparación sea válida, debe conocerse cómo fue calculado»¹³.

Cuando se identifiquen los criterios de evaluación para los cálculos de inversión en la Educación Inicial, los indicadores seleccionados deben considerar variables apropiadas para hacer comparaciones entre países, así como al interior de cada país. Se ha demostrado que no todos sirven para ser utilizados indiscriminadamente cuando se trata de evaluar un mismo aspecto. Las comparaciones son necesarias, pero para que estas sean válidas debe conocerse como fueron calculadas, verificando si es posible realizar dichas comparaciones.

Al respecto, el Banco Mundial, entidad que ha destinado fondos para el sector, ha detectado la necesidad de realizar un continuo monitoreo y evaluación a los proyectos sociales y educativos que

Este monitoreo se realiza mediante indicadores previamente seleccionados para constatar el desarrollo continuo del programa y de sus respectivos objetivos. Esta entidad «ha incrementado sus fondos para Educación de un 5 a un 9 por ciento entre 1983 y 1994, triplicando los préstamos de 0.6 billones a más de 2 billones»¹⁴.

CUADRO N°13
PROPORCIÓN DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN INICIAL EN RELACIÓN AL GASTO TOTAL EN ALGUNOS PAÍSES, SEGÚN PROGRAMAS.

PAISES	PROGRAMA	GASTO
Nicaragua (Llanos, Mayer 82)	Centro No Convencional	2.5%
Ecuador (Mejía, 90')	Hogar de la Comunidad	10.2%
Ecuador (Mejía, 90')	Centro No Convencional	25.1%
Argentina (Brocato, 94')	Centro Convencional	33.9%

Fuente: «Lira, M.I.; 1994: «Costos de los Programas de Educación Preescolar No Convencionales en América Latina, revisión de estudios», CEDEP, Chile.

apoya.

Mediante este cuadro se puede observar cómo varían los porcentajes de costos de inversión entre un país y otro, aún dentro del mismo territorio. Estos costos fluctúan según el tipo de programa educativo o atención que reciben los niños, llámense «formales» o «no-formales».

Sin embargo, como ya se ha podido apreciar, para poder realizar una comparación válida esta información debiera representar gastos según modalidades similares en cada país, como por ejemplo, jornada en que funciona y alimentación que proporciona, información que la fuente no indica.

En relación a las diferentes propuestas de modalidades de educación o atención, existen posturas tendientes a incrementar la cobertura mediante la vía no convencional.

Al respecto, se fundamenta que sería una buena opción dado sus menores costos de financiamiento, en comparación a la vía convencional, y a sus características que permiten desarrollar innovaciones y adecuaciones pertinentes a las necesidades del sector. Sin embargo, la información de costos de algunos países¹⁵, evidencian que no necesariamente los programas llamados «no-formales» son más económicos, ya que ello depende de las características de ellos. Un programa destinado a niños dispersos en zonas de difícil acceso, puede ser más costoso que uno urbano, donde hay una gran concentración de ellos.

Las diferentes modalidades de educación o atención, son válidas en el sentido de que pueden ajustarse a las características y necesidades pertinentes a la población infantil y comunidad donde se inserten; sin embargo, un factor fundamental para el desarrollo y mantenimiento de una u otra alternativa, debiera ser junto al costo, la calidad de estos programas.

Dentro de otras modalidades de atención, se han implementado y recomendado algunas que tienen relación con el uso de los medios de comunicación, las que de acuerdo a ciertas experiencias, no requieren de grandes costos para su implementación y cumplen con la ventaja de llegar a una población masiva, aunque con un impacto mas relativo¹⁶.

Entre estas nuevas posibilidades se visualizan también campañas de spots televisivos y radiales, los que se calculan tienen una inversión de «alrededor de US\$ 0.01 o menos por niño»¹⁷. En cuanto a otros

programas de mayores costos como los que se desarrollan a través de la televisión, como «Calle Sésamo» por ejemplo, se sugiere invitar a empresas privadas a colaborar en costear su financiamiento, ya que es mayor.

Las inversiones tienen un costo económico, indudablemente ese costo debe justificarse con el beneficio que produce. Los beneficios en programas sociales «se pueden ver después de algunos años. En el caso de los niños pequeños es necesario todavía mucho más tiempo». ¹⁸

Sin embargo, la inversión económica en la educación de los niños, es rentable mas allá del derecho que ellos tienen a ella. Existe bastante información que da cuenta de los efectos que han producido programas de educación y atención a la infancia, sean de tipo formal o no-formal, si cumplen con ciertos requisitos básicos de calidad. Existen efectos a corto, mediano y largo plazo que pueden confirmar los beneficios, dependiendo de lo que se espera medir y evaluar. ¹⁹

En términos generales se puede decir que la toma de decisiones gubernamentales y regionales, en cuanto a la selección de inversiones, debería considerar aquellas propuestas educativas que han demostrado efectos a lo largo de la vida útil de un sujeto, y éste tipo de resultado sólo puede ser recogido después de pasado un cierto tiempo.

Entre los beneficios que se esperan de la inversión en la Educación Inicial, está el de poder disminuir las tasas de deserción y repitencia escolar. Situación que se produce especialmente en los sectores más pobres de la Región. «Los aumentos en la deserción escolar son particularmente preocupantes a la luz de las exigencias educacionales que plantea la adecuación a los cambios tecnológicos que se están produciendo en la economía mundial» ²⁰.

Este beneficio tan directo que proporciona la Educación Inicial, sólo puede evaluarse a largo plazo: «Los créditos de los programas de desarrollo de la primera infancia pueden ser muy altos, pero normalmente se producen en el largo plazo, en términos no sólo de la reducción de la repetición en la escuela primaria sino también en una menor tasa de deserción, mayor permanencia en la escuela, mayores ingresos, y una disminución del delito y otras conductas antisociales. El costo, en consecuencia, es menos importante que la relación costo-eficacia.» ²¹

Por todo lo expresado es evidente que para la ejecución, mantenimiento y mejoramiento de los programas de educación inicial, las consideraciones de tipo económico son decisivas. En tal sentido, el conocimiento previo que se tenga de los costos y beneficios de las propuestas, es fundamental para poder garantizar su sostenibilidad. Las distintas evaluaciones que deriven de los programas, deben dar cuenta no sólo de la ventajas que ofrecen en términos de la eficiencia, sino también de los beneficios que ofrecen en cuanto a la calidad de la oferta. Por ejemplo, en la bibliografía existente generalmente se señala que los programas de mayor eficiencia son los de un menor costo de inversión, donde cabe gran parte de los de tipo no-formal, especialmente aquellos que se realizan en los hogares de los niños. Sin embargo, éste no debe ser el único criterio para determinar la viabilidad y validez de los programas, sino que además se debe verificar si se ajusta a las necesidades del contexto, y si garantiza una propuesta de continuidad y calidad para recomendar su beneficio.

Los resultados de costos y beneficios de los programas deben ser analizados en la medida que se tenga acceso a la información, y que ésta, esté organizada con criterios comunes (matriz de costos) factible de ser comparada.

Se visualiza por tanto, la necesidad de implementar mayores estudios longitudinales de costos y beneficios a corto, mediano y largo plazo, para poder realizar un análisis de la realidad empírica constatando la veracidad de las hipótesis que iniciaron la propuesta educativa: «La falta de estudios sobre los aspectos de calidad y los costos de educación temprana en América Latina sugiere que ésta es un área en necesidad de investigación y evaluación. La investigación en este campo debería identificar cuáles son los niveles de calidad necesarios para alcanzar impactos significativos y cómo comparan dichos beneficios con los costos necesarios para alcanzar tales niveles de calidad» ²².

NOTAS

¹ Tema tratado en el primer capítulo, referido al marco conceptual, y que aquí se expresa en cuanto a que hay países que consideran sólo lo formal, y otros, todo lo existente, incluso lo netamente asistencial, sin que haya un componente educativo.

² Este indicador también tiene muchas interpretaciones en la Región. Para unos, sólo incluye la matrícula inicial, sin considerar las deserciones posteriores; para otros, este indicador hace referencia a la capacidad potencial de atención a los niños, sin que necesariamente sea coherente con los niños que realmente se matriculan, y asisten.

³ UNESCO/UNICEF. OREALC: «La educación preescolar y básica en América Latina y el Caribe», Stgo, 1993. pág.23, y «UNESCO/OREALC. «Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994. Stgo, 1996, pág.659.

⁴ Fuente 1 - Opus cit. 1993 / Fuente 1 Opus cit. 1996.

⁵ UNICEF. «Estado Mundial de la Infancia 1997».U.S.A.Pág.99

⁶ O.E.A. «Educación en las américas. Calidad y Equidad en el proceso de globalización». 1998, Pág. 14. Se señala que corresponde a una estimación de CELADE para 1991.

⁷ Consultar Memorias II Simposio Latinoamericano. Ministerio de Educación/O.E.A., Lima, Perú, 1994.

⁸ Uno se ha desarrollado en Chile, realizado por JUNJI con el apoyo de la Fundación Van Leer, OEA y UNICEF: «Proyecto Evalúa», y otro, es una Base de Datos en Colombia, a través del CINDE.

⁹ Van del Gaag, Jacques. «Early Child Development: An Economic Perspective», en: «Early Child Development. A Manual for Website Users.» The World Bank, 1998, pág.57

¹⁰ UNESCO, 1996: «Situación Educativa de América Latina y El Caribe, 1980-1994», Andros Ltda., Santiago de Chile, pág.55

¹¹ Myers, Robert. «Preschool Education in Latin America: State of the practice. Opreal, Stgo, 1996.

¹² Lira, M.I.; 1994: «Costos de los Programas de Educación Preescolar No Convencionales en América Latina, revisión de estudios», CEDEP, Chile.

¹³ Lira, M.I.; 1994: «Costos de los Programas de Educación Preescolar No Convencionales en América Latina, revisión de estudios», CEDEP, Chile, pág.229.

¹⁴ UNICEF, 1995: «Relatoria de la Reunión Técnica sobre Infancia y Política Social», Guatemala, pág.26.

¹⁵ Memoria JUNJI 1990-1994. Santiago de Chile, 1994.

¹⁶ Proyecto Interregional OEA: «Mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación Básica». En él, ya en 1998, tres países (Chile, México, Perú) están atendiendo párvulos a través de la radio, más otros recursos.

¹⁷ Wolf, L. y otros, 1994: «Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en América Latina y El Caribe» (Documento para discusión del Banco Mundial), Estados Unidos de América.)

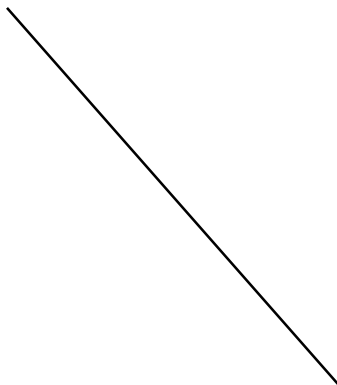
¹⁸ Loc.cit.

¹⁹ Ver síntesis de Beneficios realizada por el Banco Mundial. Opus cit. pág.16

²⁰ Mora, J. y otros; 1988: «Porque es fundamental la transición de la Educación Inicial a la Primaria. Sus problemas y perspectivas en América Latina», UNICEF-UNESCO, Colombia, pág.16.

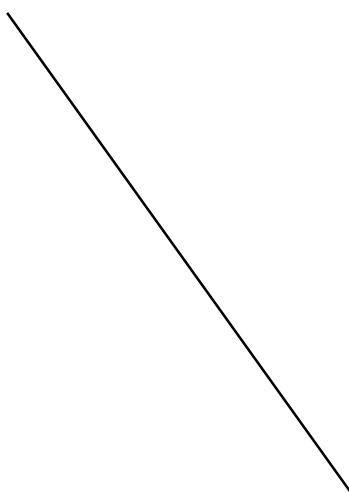
²¹ Wolf, L., 1994: «Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en América Latina y El Caribe», (documento para la discusión del Banco Mundial), Estados Unidos de América, pág.55.

²² Reimers, F.; 1993: «La Necesidad de una Política de Educación Inicial en Latinoamérica y El Caribe», Quito, Ecuador.



CAPÍTULO V

MARCOS POLÍTICOS Y LEGISLATIVOS EN FUNCIÓN A LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA



5.1.- MARCOS POLÍTICOS MUNDIALES Y REGIONALES.

Los marcos políticos y legales son un cimiento importante para incentivar, sostener y ampliar los programas para la infancia. Particularmente los acuerdos internacionales, respaldados por los representantes gubernamentales, resultan aspiraciones que aportan información y amparan las decisiones ya que se convierten en la base para fundamentar servicios y acciones en beneficio de la población infantil.

Las políticas y compromisos internacionales son una expresión del consenso de nuestros países sobre la importancia de los seis primeros años de vida del niño así como la relevante labor que cumple la familia y la sociedad toda en dicho requerimiento. La coherencia en la aplicación práctica de dichos acuerdos, hace que los mismos reviertan en beneficios de mejor calidad de vida de los niños y sus familias.

Por lo general, en coherencia con los acuerdos internacionales, cada país establece sus propias normativas de acuerdo a las características, carencias y fortalezas con las que cuenta.

INICIO DEL PROCESO Y DINAMISMO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 1979-1986.

En América Latina y el Caribe, se ha producido un proceso progresivo de toma de conciencia acerca de la importancia crucial de los cinco primeros años de vida del niño y de los factores que condicionan o favorecen su crecimiento y desarrollo. UNICEF provocó este proceso, el mismo fue evolucionando hasta llegar al consenso que hoy advertimos.

La década de los 70 marca un hito importante en este proceso, UNICEF promueve la realización de una evaluación diagnóstica de la realidad y de las condiciones que originan altos índices de repitencia y deserción escolar y más tarde, desajustes sociales que conjugados con el impacto del medio ambiente condicionan el desarrollo psicosocial del niño. Estos estudios también aluden la falta de calificación para trabajos mejor remunerados, la deficiente integración a las fuerzas productivas, la falta de preparación de los padres para estimular adecuadamente a sus hijos, entre otros. Concluyen en la necesidad de responder a la exigencia de los niños y la urgencia de generar políticas que amparen la toma de decisiones para proteger a los más necesitados.

En 1979, con motivo del Año Internacional del Niño se difunde información de investigaciones que alertan sobre la influencia del medio ambiente, la escasa cobertura, el poco beneficio a las poblaciones marginadas, entre otros. Estos estudios ratifican las conclusiones de los anteriores estudios realizados al principio de esta década y generan condiciones que alertan a los gobiernos sobre las deficiencias en la definición de políticas en favor de la infancia.

A 1984, UNICEF continúa publicando cifras que demuestran el deterioro del bienestar infantil en aspectos socio- emocionales y nutricionales, se convierte en la voz de alarma para introducir urgentes reajustes en las políticas sociales para así evitar pérdidas de vida y deterioro de la salud física y mental de los niños.

El llamado de atención realizado por UNICEF, respaldado y apoyado por otros organismos internacionales y nacionales interesados en el bienestar del niño, generó la exigencia de formular e instrumentar políticas y decisiones destinadas a cumplir con el compromiso de asegurar la permanencia, eficacia y pertinencia de acciones en apoyo a la situación de la niñez. También logró potenciar y reforzar importantes esfuerzos que algunos países de América Latina y el Caribe venían realizando en este campo.

Consecuencias del proceso 1979-1986 en América Latina y El Caribe:

Las consecuencias del proceso iniciado en la década de los 70s. se pueden analizar de la manera siguiente:

- Generó la exigencia de formular e instrumentar políticas y decisiones destinadas a cumplir con el compromiso de asegurar permanencia, eficacia y pertinencia de acciones dirigidas a la atención de la infancia y al inicio de los principios de equidad para llegar a los excluidos con formas diferenciadas y respetando sus requerimientos.
- Fue una etapa de florecimiento de la cobertura, particularmente con programas no escolarizados, para niños de zonas marginadas.
- Existió preocupación por los aspectos formales de la construcción del curriculum sobre la base de las corrientes foráneas.
- De 27 países que se analizaron en un estudio de O.E.A., 18 institucionalizaron la educación inicial, preescolar o parvularia. Los 27 países desarrollaban la educación formal y 23 la «no-formal, no-escolarizada o no-convencional».
- Latinoamérica aporta a la educación universal una nueva perspectiva de la no-escolarización, a partir de las experiencias de Perú, con la solidez de una innovación que trasciende los linderos pedagógicos hacia el desarrollo social.
- Surgen innovaciones, ya que se crean alternativas exitosas de trabajo basadas en la participación de las comunidades, los padres de familia y los diferentes sectores sociales. Se inician los programas integrados con servicios para niños, adultos, mujeres, otros servicios de salud y alimentación, control del crecimiento y desarrollo de los niños; se articula la educación con la promoción social y la producción. Es un momento muy rico de creación de innovaciones en respuesta a los desafíos de equidad y la intención de impregnar una característica más humanizante a la educación como proceso.

MOVIMIENTO POLÍTICO MUNDIAL 1989-1998

Las condiciones presentadas en el acápite anterior han favorecido, a nivel mundial y hemisférico, un consenso a nivel de políticas internacionales y de compromiso de los gobiernos en torno a grandes metas comunes: ampliación de la cobertura de atención, calidad de los servicios, equidad, pertinencia y respeto a la diversidad.

Para revisar el cómo los gobiernos a nivel mundial asignaron alguna prioridad a la población infantil y la familia, analizaremos sucintamente, los eventos y puntos de consenso más trascendentes e importantes que en relación a estas metas se han aprobado en los últimos años y que siguen vigentes.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

En noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño. Lo sustantivo de esta Convención es el haber ampliado, profundizado y aclarado los derechos y necesidades de los niños, así como las acciones con las cuales se le debe proteger.

Del total de 54 artículos, los aspectos más relevantes son:

- a. Define como niño o niña a todo menor de 18 años (Art.1).
- b. Plantea claramente la no discriminación de raza, sexo, color, idioma, religión, origen étnico o social, posición económica, entre otros (Art.2)
- c. Compromete a asegurar protección y cuidado considerando los derechos del niño y los deberes de los padres y otras personas (Art.3).

- d. Reconoce los derechos del niño a la vida, a la supervivencia y al desarrollo del niño (Art.6).
- e. Vela por el derecho a la nacionalidad y al cuidado y obligaciones directos de sus padres (Art.7).
- f. Compromete a respetar el derecho del niño a preservar su identidad (Art.8).
- g. Ofrece la libertad de buscar recibir y difundir información como una forma de practicar la libertad de expresión (Art.13).
- h. Respeta el derecho del niño y los deberes de sus padres o representantes legales para ofrecerle la libertad de pensamiento, conciencia, religión y otras creencias (Art.14).
- i. Garantiza el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a crianza y desarrollo del niño (Art.18).
- j. Reconoce el derecho del niño a disfrutar, del más alto nivel posible, de salud, alimentación, higiene personal y social, comprometiendo al Estado en su plena aplicación y adopción de medidas apropiadas para ello (Art.24).
- k. Relleva el compromiso de los Estados para encaminar la educación integral del niño (Art.29).
- l. Reconoce la protección del niño contra la explotación y el desempeño en el trabajo (Art.32).

La Convención establece además, un Comité de Derechos del Niño a quien se le encarga supervisar, seguir y examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes de la Convención (Art.43). Finalmente, el Art.54 señala que el depositario de la Convención y el organismo central para rendir cuenta de su cumplimiento es la Secretaría General de las Naciones Unidas.

DECLARACIÓN MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS Y MARCO DE ACCIÓN PARA SATISFACER LAS NECESIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAJE

A partir de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, se inició una consulta a los países que culminó en marzo de 1990 en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos realizada en Jomtien, Tailandia. En ella, los más altos representantes de 155 Estados, 200 organismos intergubernamentales y 150 organismos no-gubernamentales, revisaron las necesidades educativas básicas de millones de seres humanos con alta prioridad en la niñez.

Esta reunión convocada por las Naciones Unidas y sus organismos especializados: UNESCO y UNICEF, y el Banco Mundial junto con las representaciones antes mencionadas, aprueban LA DECLARACIÓN MUNDIAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS que en resumen propone:

- El consenso mundial sobre una visión ampliada de la educación básica, y
- El compromiso renovado para beneficio de la población.

En esta Declaración, los aspectos más relevantes son:

- a. Explica el concepto, alcance y contexto de lo que significa satisfacer las necesidades de aprendizaje básico (Art.1).
- b. Ofrece una visión ampliada de lo que es la educación básica y explica el compromiso renovado para ponerla en práctica con criterios de equidad, prioridad, mejoramiento de la calidad y concertación. El aprendizaje empieza cuando el niño nace. (Arts.2,3,4,5).
- c. Reconoce la necesidad de establecer políticas de apoyo social, cultural y económico al desarrollo de la educación básica, a través de mecanismos de cooperación intersectorial e interinstitucional (Arts.7,8).
- d. Ratifica la exigencia de fortalecer la solidaridad internacional y de corregir las actuales disparidades económicas para hacer frente a las necesidades de la educación y a otras necesidades básicas (Art.10).

Junto con la Declaración Mundial sobre Educación para Todos se aprueba también, el **MARCO DE ACCIÓN PARA SATISFACER LAS NECESIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAJE**. Este Marco de Acción establece las directrices para poner en práctica todos los acuerdos de la Declaración Mundial. Su contenido está orientado a proponer líneas de trabajo concretas para desarrollarlos en los niveles nacional, regional y mundial.

En el **plano nacional** propone:

- a) Evaluar las necesidades y planificar la acción.
- b) Desarrollar un contexto político favorable.
- c) Aprobar políticas para mejorar la educación básica
- d) Mejorar las capacidades analíticas, tecnológicas y de gestión. e) Movilizar todos los canales de información y comunicación.
- f) Concertar acciones instituciones con organismos, además de movilizar recursos.

En el **plano regional** postula:

- a) Intercambiar la información, la experiencia y las competencias
- b) Emprender actividades conjuntas y concertadas.

En el **plano mundial** ratifica:

- a) Cooperar en el marco internacional.
- b) Fortalecer las capacidades nacionales.
- c) Prestar un apoyo sostenido y a largo plazo a las acciones nacionales y regionales d) Consultar sobre cuestiones de política.

El Marco de Acción finaliza proponiendo un calendario indicativo de ejecución para el decenio del 90.

DECLARACIÓN MUNDIAL SOBRE LA SUPERVIVENCIA, LA PROTECCIÓN Y EL DESARROLLO DEL NIÑO

En setiembre de 1990, en Nueva York, 71 Jefes de Estado y Primeros Ministros, junto con 88 funcionarios del más alto nivel, UNICEF y otros organismos internacionales, como una demostración del interés prioritario que los gobiernos le asignan a la protección infantil, aprobaron la **Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño**, además de un Plan de Acción para su aplicación durante el decenio del 90.

En dicha reunión, los Jefes de Estado y Primeros Ministros analizan el problema de la infancia, las posibilidades, obligaciones, compromisos y medidas a adoptar en favor de la misma.

Formulan el compromiso de cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño, mejorar las condiciones de salud, crecimiento y desarrollo óptimos, potenciar la función de la mujer, respetar la familia, reducir el analfabetismo y brindar oportunidades de educación, proteger al niño en circunstancias especiales y luchar contra la pobreza.

Para llevar a la práctica la Declaración Mundial se aprueba el Plan de Acción que tiene por objeto servir de guía a los gobiernos, organizaciones internacionales, organismos bilaterales, organizaciones no gubernamentales y todos los demás sectores de la sociedad para la formulación de sus propios programas de acción que garanticen la aplicación de la Declaración.

Cabe mencionar que como parte de las iniciativas subregionales, como expresión de la preocupación por el cumplimiento de los acuerdos y políticas internacionales, en noviembre de 1990, catorce Ministros de Educación y Salud de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua

y Panamá, analizan los compromisos de la Cumbre Mundial y del Plan de Acción y concretan acuerdos específicos de atención infantil para Centroamérica.

RESOLUCIONES APROBADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS EN FAVOR DE LA NIÑEZ Y JUVENTUD EN RIESGO.

En Abril de 1991, la XXII Reunión Ordinaria del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura de la OEA (CIECC), conformada por los Ministros de Educación de la Región de las Américas, reunida en Washington, D.C., aprobó la Resolución CIECC 811/91 sobre Proyectos prioritarios en **Defensa y Protección de los Niños y Jóvenes en Riesgo** mediante la cual instruyó a la Secretaría Ejecutiva para que los proyectos y actividades que se acuerden consideren, con **carácter prioritario, los temas relacionados con la defensa y protección de los niños y jóvenes en riesgo**. Recomendó, asimismo, que los países **fortalecieran los Programas de atención integral para niños desde el nacimiento hasta el ingreso a la educación primaria**.

Las Asambleas Generales de la O.E.A., reunidas anualmente, desde 1991 hasta el año 1996, cautelaron por el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos internacionales señalados anteriormente. Se aprobaron Resoluciones sobre **Desarrollo Infantil, Prioridad de Atención a la Infancia**, el desarrollo infantil como cimiento que soporta la base de la calidad de la educación básica, entre otros.

En este contexto, se lideraron y realizaron múltiples acciones para promover el desarrollo de políticas y acciones de cooperación horizontal favorables a la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad de servicio, el logro de la equidad y la práctica de la pertinencia cultural en un amplio concepto de "**Atención Integral al Niño Menor de Seis Años a Traves de Experiencias Formales y No Formales de Educación Inicial y Preescolar**"

Las acciones internacionales más significativas por la respuesta política de expansión y mejoramiento de la calidad se produjo por efecto de las conclusiones y recomendaciones de eventos Latinoamericanos de intercambio de experiencias, de preocupación frente al niño de comunidades indígenas y otros temas específicos desarrollados a través de cinco Simposios Internacionales:

- . Atención integral y pertinencia cultural, Chile 1993
- . Participación de los padres de familia y comunidad, Perú 1994
- . Infancia y Pobreza, Costa Rica 1995
- . Investigación y evaluación, Brasil 1996
- . Escenarios culturales, diversidad, equidad y calidad, se realizará en México en 1998.

Estos certámenes, organizados por las instituciones nacionales de cada país, en coordinación con la O.E.A., han permitido ratificar los acuerdos políticos existentes a nivel mundial y regional, generando conclusiones y recomendaciones referidas a: políticas integrales y de sensibilización; sistemas de capacitación, nuevas alternativas de atención, articulación entre niveles, estudios e investigaciones, evaluación de programas, uso de medios y materiales, alternativas de financiamiento y mecanismos de coordinación. Los informes de los países dan cuenta de la repercusión favorable que tuvieron estos eventos en el plano político, técnico y administrativo de la atención integral del niño y la niña.

DECLARACIÓN DE SANTIAGO.

En Santiago de Chile, en junio de 1993, los Ministros de Educación y Jefes de delegación de América Latina y el Caribe, convocados por la Unesco a la V REUNION DEL COMITE INTERGUBERNAMENTAL DEL PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION, aprueban la «DECLARACION DE SANTIAGO».

Entre los acuerdos significativos a los que llegan los Ministros de Educación, y que guardan relación con la Declaración sobre Educación para Todos, ratifican la prioridad de la educación inicial entre otros aspectos. Se expresa:

- A. Dar prioridad a la educación inicial y a la calidad de los aprendizajes en los primeros grados de educación básica, especialmente en las zonas urbano-marginales y rurales.
- B. Seguir concretando esfuerzos por una educación bilingüe intercultural
- C. Profesionalizar la acción de la escuela y fortalecer las capacidades de los docentes.
- D. Destinar mayores porcentajes de recursos a educación y optimizar su inversión conjuntamente con la sociedad en su conjunto.
- E. Promover el rol de agentes educativos de los medios de comunicación.
- F. Armonizar posiciones en el campo social relevando el papel de la educación y sus respuestas concretas frente a la pobreza.

DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE INDIAS Y PROPUESTA REGIONAL PARA LA ELABORACIÓN DE LINEAS DE ACCIÓN EN FAVOR DE LAS FAMILIAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

En Agosto de 1993, 23 países de América Latina y el Caribe, reunidos en Colombia, aprobaron entre sus acuerdos la formulación y consolidación de políticas públicas integradas, el impulso a políticas, planes, acciones y servicios orientados a crear condiciones que fortalezcan el rol de la familia; el diseño de estrategias para convertir a la familia en eje potenciador y estratégico, el fomento de la investigación, el fortalecimiento de la participación familiar y de la interrelación con las ONG's y el compromiso para articular esfuerzos con organismos financieros y de cooperación con el propósito de realizar acciones en el marco de la propuesta regional.

COMPROMISO DE NARIÑO.

En Abril de 1994 los Ministros y representantes de 27 países participantes en la Segunda Reunión Americana sobre Infancia y Política Social realizada en Colombia acuerdan:

Reafirmar el compromiso con los acuerdos suscritos en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y precisan la necesidad de «asociar políticas económicas sociales con un enfoque integral que permita superar los factores estructurales de la pobreza, poniendo en ejecución, entre otros, programas de generación de empleo e ingresos en las zonas rurales y urbanas más pobres».

Acuerdan de igual manera «promover que la familia sea el centro en el cual se potencialicen y al cual se dirijan los programas derivados de las políticas públicas».

Particularmente, en el área de educación aprueban los compromisos de «redoblar esfuerzos en la perspectiva de lograr la universalización de la educación básica, incluyendo la educación inicial y preescolar basados en participación de la familia y la comunidad, y en la identificación de metodologías y estrategias para ampliar coberturas y desarrollar modelos alternativos de atención en educación inicial», entre otros.

El Compromiso de Nariño puntualiza también acuerdos sobre institucionalización, descentralización, gestión pública, participación social, financiación y cooperación internacional, y seguimiento regional.

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO

Realizada en El Cairo, Egipto, en 1994, concluyó que los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible y la población es el recurso más importante y más valioso de la nación. Los países deben cerciorarse de que se dé a todos la oportunidad de aprovechar al máximo su potencial. Ratificaron que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso nutrición, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados.

PRIMERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

En Diciembre de 1994, los Presidentes de la Región, reunidos en Miami, Florida/Estados Unidos, ratifican en la Cumbre de las Américas los acuerdos de adopción de los instrumentos jurídicos interamericanos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, derechos de los niños, fortalecimiento de la familia, erradicación de la pobreza, apoyo a los más marginados y a la promoción de la mujer, entre otros. Una forma de llevar a la práctica la aplicación de dichos instrumentos es precisamente a través de la consolidación de acciones integradas, como las de desarrollo infantil y la ejecución del compromiso de la Educación Básica con su concepto ampliado: la Educación Básica empieza desde el nacimiento del ser humano.

CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, realizada en Copenhague, Dinamarca, en 1995, reconoció que nuestras sociedades deben responder de manera más efectiva a las necesidades materiales y espirituales de los individuos, sus familias y las comunidades en las cuales vive a lo largo de nuestros diferentes países y regiones. Ratificó la necesidad de promover el desarrollo social como un compromiso sostenido y urgente en los años que están por venir. Esto, con la finalidad de que todos los hombres y mujeres, especialmente aquellos que viven en pobreza, lleven vidas satisfactorias y se contribuya al bienestar de sus familias, comunidades y la humanidad.

LA NUEVA VISIÓN DE LA O.E.A.

La Nueva Visión de la OEA, desde 1995, propone perspectivas a futuro que exigen la preparación del ciudadano calificado -desde que nace- para la toma de decisiones, con el propósito de formarlo en un ser más activo y participativo en la sociedad civil, para incrementar valores y contrarrestar la corrupción desde sus raíces, para darles el derecho de participación consciente a los más marginados. Este documento político promueve una serie de cambios para responder con más eficiencia a las demandas y prioridades sociales, económicas, políticas y culturales en la Región, entre ellas el desarrollo social y la educación.

Como uno de los resultados de las propuestas contenidas en la Nueva Visión de la OEA, la Asamblea General de este organismo, en 1997, aprobó las Resoluciones sobre prioridad de la Educación Básica, con énfasis en la atención integral, desde que el niño nace. Aprobó también el Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación, que tiene como objetivo fundamental priorizar la acción hacia la población marginada, entre ellos: los niños, las mujeres, las poblaciones indígenas,

los discapacitados y otros grupos más vulnerables entre los más marginados.

Estos resolutivos han amparado la ejecución de dos Proyectos Multilaterales durante 1997-8: “Calidad y Equidad de la Educación Básica” en el que predomina la búsqueda de metodologías innovadoras y de calidad utilizando como medio la radio y la televisión. Asimismo, el Proyecto Multilateral “Valoración e Intercambio Cultural en poblaciones Indígenas y Rurales”, en el que se prioriza la acción con niños menores de diez años para ejecutar acciones que respeten la diversidad, la identidad, la pertinencia cultural, entre otros.(Ver capítulo desafíos y perspectivas).

REUNIÓN HEMISFÉRICA DE MINISTROS DE EDUCACIÓN EN EL MARCO DE LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Se realizó en Mérida, México, en febrero de 1998. En ella los Ministros de Educación acordaron una Declaración Política que fue elevada posteriormente a los Presidentes y Jefes de Gobierno que se reunieron en la Segunda Cumbre de las Américas.

De 37 acápites, la Declaración Política tiene a favor del desarrollo infantil y de los programas para la Infancia los siguientes asuntos relevantes:

1. "La educación es el factor determinante por el que se alcanza el desarrollo social, cultural, político y económico. Es el elemento esencial que permite el ejercicio de los derechos civiles; al mismo tiempo asegura las condiciones óptimas de competitividad y productividad que requieren las economías contemporáneas".
5. "Subrayar el carácter central de la educación para llegar a niveles similares de progreso económico y social...aprecio a la diversidad cultural, económica y étnica de nuestros países".
6. "La educación con equidad, calidad, pertinencia y eficiencia es una condición necesaria...".
12. "La educación es el elemento estratégico para mejorar la calidad de vida, hacer posible el ejercicio de los derechos cívicos, garantizar la preservación del medio ambiente, asegurar las condiciones de competitividad y productividad de la economía y propiciar una cultura que haga más armónica la convivencia entre nuestras naciones, reconociendo el carácter pluricultural, multiétnico y multilingüístico del continente que viene de nuestra gran herencia cultural".
13. "Educar es responsabilidad de las instituciones educativas y, de manera primordial, de toda la sociedad, ya que la educación también se proporciona en la familia, los grupos de los cuales se forma parte, en la comunidad en la que vive y a través de los medios de comunicación".
15. "... impulsar la extensión de los servicios educativos anteriores a la educación primaria, fortalecer todos los niveles y modalidades de la educación, otorgando prioridad a la Básica...".
19. "Adecuar la educación a las diversas características de los distintos grupos étnicos y culturales que integran nuestras naciones para hacerla más pertinente a las necesidades y aspiraciones de éstos."
21. "Generar las condiciones que hagan posible el uso intensivo de nuevas tecnologías de información y comunicación para incrementar la cobertura de los servicios educativos, acrecentar su calidad y responder adecuadamente a las necesidades de los diversos grupos sociales a lo largo de toda la vida".
25. "Construir y fortalecer programas de educación, salud y alimentación dirigidos a los niños y las niñas en condiciones vulnerables".
28. "Fomentar programas de intercambio y cooperación recíprocos entre los países del hemisferio, mediante becas, programas de asistencia técnica e intercambio de estudiantes, profesores, investigadores y administradores de la educación, entre otros".

SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. ABRIL 1998

La Segunda Cumbre de Presidentes se realizó entre los días 17 y 18 de abril de 1998 en Chile. La Declaración de los Presidentes llamada la DECLARACIÓN DE SANTIAGO, refleja los acuerdos de los Jefes de Estado y Gobierno de 34 países.

Esta Declaración reafirma la voluntad política de efectuar esfuerzos nacionales progresivos y de alcanzar metas concretas con una sistemática y dinámica cooperación internacional. Entre otros temas deliberados como democracia, diálogo político, estabilidad económica, justicia social, apertura comercial e integración hemisférica deciden **considerar la educación por considerarlo un tema central de particular importancia.**

La Declaración de Santiago ratifica los acuerdos de los Ministros de Educación reunidos dos meses antes en México, reiteran que la **educación constituye el factor decisivo para el desarrollo político, social, económico y cultural de los pueblos.** Entre los acuerdos más importantes podemos resaltar los siguientes:

a)... facilitar el acceso de todos los habitantes de las Américas a la EDUCACIÓN PREESCOLAR, PRIMARIA, secundaria y superior.

b) Que los educadores alcancen los niveles más altos de perfeccionamiento.

c) Poner al servicio de la educación la ciencia y la tecnología para apoyar el aprendizaje como un proceso permanente.

El Plan de Acción, por su parte constituye las iniciativas y compromisos concretos. Se proponen alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos:

a) Los programas intersectoriales de educación, salud y nutrición, así como las estrategias educativas para la primera infancia, tendrán prioridad en tanto contribuyen a los planes de lucha contra la pobreza.

b) Evaluación de la calidad de la educación: desempeño de los agentes educativos y factores asociados al logro de aprendizajes.

c) Diseño, ejecución y evaluación de programas de mejoramiento de la calidad con criterio de equidad.

d) Programas de valoración y profesionalización docente y administrativa.

e) Estrategias de educación pertinentes a las sociedades multiculturales, respeto y aprecio por la diversidad cultural.

f) Formación de valores, principios democráticos, derechos humanos, visión de género, paz, respeto al medio ambiente, convivencia tolerante.

g) Promoción del uso de tecnología de la información y comunicación combinada con formas pedagógicas.

h) Asignación de recursos necesarios al gasto de la educación.

i) Promoción de la cooperación horizontal y multilateral entre OEA, BID, Banco Mundial, OPS, CEPAL y demás Agencias. Encargan a OEA la memoria institucional de las reuniones de Ministros de Educación y acciones de seguimiento.

j) Prioridad a los temas de comunidades indígenas, mujer, educación ambiental y desnutrición. Para reducir la desnutrición infantil, particularmente de los niños menores de 3 años por ser las edades más vulnerables.

k) Convocar la reunión de Ministros de Educación a realizarse en Brasilia, Brasil en julio de 1998 en donde se tomarán acuerdos para hacer el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de la Declaración de Santiago.

Otros eventos políticos se han realizado a nivel mundial, entre 1995-98, por ejemplo: la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Reuniones de Primeras Damas, Cumbres Iberoamericanas de Presidentes, Cumbres de Primeras Damas (la última sobre desarrollo infantil); Acuerdos de UNESCO en Kingston, sobre Educación para la Equidad. Todos ellos señalaron la importancia del aporte de salud y educación desde la infancia. Ratifican los compromisos con la población marginada, la infancia, las mujeres, la población indígena, la no-discriminación, la defensa y protección de la niñez, en particular de los niños y niñas abandonados, de la calle, y económicamente explotados, el derecho a una educación de calidad que promueva el desarrollo pleno y máximo de su personalidad, talentos y habilidades físicas y mentales, reconociendo la importancia de la equidad y la pertinencia.

LOS ACUERDOS DEL MOVIMIENTO POLÍTICO MUNDIAL 1989-1998, Y LOS ACUERDOS A NIVEL DE LATINOAMÉRICA Y DEL CARIBE, PROPONEN EN RESUMEN:

Garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos en los últimos eventos políticos y hacer un seguimiento a los acuerdos. Particularmente en el tema de la educación, los Presidentes de Gobierno nominan a la Organización de los Estados Americanos como Secretaría Técnica y responsable de varias acciones políticas conjuntamente con otros organismos internacionales como, el Banco Mundial, el BID, la OPS, la CEPAL. Todas estas acciones políticas se proponen en conclusión:

- A. Cumplir con los compromisos frente al niño/a de 0 a 6 años, la familia y la comunidad, con prioridad la más pobre.
- B. Mejorar las condiciones de vida: salud, educación, nutrición, entre otros, con prioridad para la población de 0 a 3 años.
- C. Otorgar alta prioridad a la educación inicial y al desarrollo infantil.
- D. Formular y consolidar políticas públicas integradas.
- E. Impulsar políticas, planes, acciones y servicios orientados a crear condiciones que fortalezcan el rol de la familia.
- F. Articular esfuerzos entre organismos financieros y de cooperación.
- G. Redoblar e intensificar acciones para lograr no sólo la universalización de la educación básica con su concepto ampliado, desde que el niño nace, sino además cumplir con los criterios de calidad, equidad, pertinencia y diversidad.

5.2.- LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL SECTOR.

Como resultado del fuerte énfasis que se le está dando a la educación dentro de la Región, al considerarla el «factor determinante por el que se alcanza el desarrollo social, cultural, político y económico»¹, se están desarrollando en todos los países importantes procesos dinamizadores del sector educativo, que en menor o mayor grado, afectan a la educación inicial. Estos procesos de cambio que han sido llamados: «transformadores», «modernizadores», y que en su máxima expresión se identifican con «Reformas Educativas», están generando condiciones favorables a la educación inicial. Ejemplo de ello es cuando se plantean los Jefes de Estado y Gobierno en la reciente «Segunda Cumbre de las Américas» el llevar a cabo «políticas compensatorias»² que atiendan las necesidades de los grupos vulnerables, entre los cuales se encuentran los párvulos en pobreza. Este planteamiento es reforzado cuando se señala el compromiso de «facilitar el acceso de todos los habitantes de las Américas a la **educación preescolar**»³, además de los otros niveles, para hacer del «aprendizaje un proceso perma-

nente»⁴. Igualmente, todo lo concerniente a favorecer una mayor «profesionalización de docentes»⁵, como al reforzamiento de la «gestión educativa y la capacidad institucional en los niveles nacional, regional, local y de centro educativo, avanzando cuando sea necesario en los procesos de descentralización y en la promoción de mejores formas de participación comunitaria y familiar»⁶, son aspectos que deberían involucrar fuertemente a este nivel educacional.

LA EDUCACIÓN INICIAL EN LAS REFORMAS EDUCACIONALES EN CURSO EN AMÉRICA LATINA.

Uno de los avances significativos que se ha producido en el campo de las macro-políticas educacionales en la Región, ha sido la convocatoria a **Reforma Educacional** que la mayoría de los países⁷ está realizado en la década de los noventa.⁸

Si se tiene en cuenta lo que implica una Reforma Educacional, es decir, ser un proceso de cambio significativo en todos los niveles educativos, que se impulsa desde un ámbito político-normativo de alto nivel, y que conlleva una construcción colectiva en función a generar una educación válida para los tiempos presentes y su proyección, es indudable que involucra también a la educación inicial.

En la reciente «Segunda Cumbre de las Américas», en el «Plan de Acción», se observa esta característica al señalar los Jefes de Estado y de Gobierno en la parte referida a la Educación, que: «el compromiso hemisférico en educación se expresa en vastos procesos de **reforma** que abarcan a todos los niveles del sistema educativo.»

Dentro de los documentos oficiales que los diferentes países en Reforma han producido para este efecto, se encuentra en algunos de ellos explicitaciones directas a la educación inicial, como son los casos de Uruguay y Bolivia⁹. En este último país, se hace mención del nivel en cuanto a su incorporación en el sistema educacional, y en los artículos referidos a la formación del personal docente y al financiamiento.

El caso de Uruguay aparece como uno de los más importantes en la Región, ya que junto con unir la explicitación de intenciones con el desarrollo de un conjunto de acciones significativas en el sector, ha declarado que es «su primera prioridad política¹⁰». En función a ello, se ha propuesto extender la educación «preescolar a todos los niños de 4 y 5 años»¹¹, además de mejorar «la calidad de los aprendizajes y el funcionamiento de los establecimientos de enseñanza y estimular la profesión docente»¹².

En otros países, sin haber mayores explicitaciones a la educación inicial en los cuerpos legales iniciales, aparecen orientaciones y/o acciones referidas a este nivel durante el desarrollo del proceso de Reforma. En la primera situación podría mencionarse el caso de Chile, donde se está iniciando un proceso de Reforma Curricular de la Educación Parvularia¹³ unido a conjunto de acciones de apoyo, y en el segundo caso, estaría el programa de Paraguay para este nivel. En efecto, este país se ha planteado generar: «un programa de educación inicial focalizado en zonas de alto riesgo educativo de bajo costo»¹⁴, con metas de un 20 % de la matrícula de seis años de primer grado.

Siendo importante estas explicitaciones y acciones, que significan la inclusión del nivel de educación inicial en los procesos de Reforma Educacional, pero estando los cambios en curso, es difícil poder evaluar aún sus efectos, y si generará impactos significativos. En todo caso, en general se detecta, salvo algunas excepciones, que **al nivel no se le ha colocado como punto focal en las Reformas Educativas**, a pesar de ser el que tiene la menor cobertura de atención en la Región, y producir los efectos más relevantes en la población infantil de escasos recursos. Esta situación es una antecedente importante para las proyecciones del nivel, que se analizarán posteriormente.

5.3.- MARCOS POLÍTICOS Y LEGISLATIVOS DE LOS PAÍSES

Los marcos Políticos y Legales de los países son un pilar importante para incentivar y sostener los programas para la infancia. Cada nación establece sus propias normativas de acuerdo a las características, carencias y fortalezas con que cuenta.

Los gobiernos de la Región han ido desarrollado paulatinamente marcos políticos y legislativos en relación a la atención a los niños más pequeños. Ello ha sido expresado mediante documentos, declaraciones y «dispositivos legales». Sin embargo, las instituciones comprometidas con la atención de los niños, han solicitado en diferentes encuentros la formulación de una política mas integral donde se considere, entre otros, la asignación del financiamiento específico y necesario para expandirla. Por ejemplo, en la «Reunión de Intercambio sobre la atención integral al menor de seis años»¹⁵, se recomendó: «que se fortalezcan en los países cuerpos legales, sólidos, coherentes y explícitos para impulsar y dar viabilidad a la educación de niños de 0 a 6 años»¹⁶. Así mismo se ha planteado «que los países de Latinoamérica y El Caribe deben desarrollar políticas nacionales de educación inicial para promover programas de alta calidad en este nivel. Las características específicas de cada política y de los programas dependerán de las condiciones particulares de cada país, de las restricciones fiscales y de lo que ya exista en cada caso»¹⁷.

En el orden de la legalidad vigente para niños menores de seis años en América Latina, se cuenta con la siguiente información sobre algunos países:

La información presentada da cuenta de parte de la legislación vigente para niños menores de 6 años en algunos países de la Región.

CUADRO N° 14
«LEGISLACIÓN VIGENTE PARA NIÑOS MENORES DE 6 AÑOS».

PAISES	CONTENIDO DE LA NORMATIVA
Argentina	Salas maternales para niños menores de 2 años, trabajo más de 50 mujeres. Jardín de Infantes nños.3 a 5 años, último año obligatorio. Habilitación y funcionamientos de guarderías infantiles.
Bolivia	Prevención, protección, atención integral a todos los menores. Ley de Reforma Educativa
Brasil	Derecho a Parvulario y Preescuela. Asistencia a la infancia carente. Fondos públicos salud asistencia mater. inf. Progr. Nac. Atenc Int al niño y adolescente, prioritario al niño de 0-6 años. Obligat planos en parvul y preescuela a niños de Servidores Administración Federal. Obligat. salas cunas para amamantación. Normas para la instalación parvularios.
Colombia (1)	Creación Inst Colomb Bienestar Familiar. Legislación 18 años. Derechos infancia. Nivel Preescolar. Ratifica Convención Derechos del Niño.
Cuba	Dirección Nacional de Circulación Infantiles Ley N° 1233 Instituto de la Infancia.

sigue

Colombia (2)	Creación Centros Atención Integral al menor. Normas para la protección del menor. Consagra los Derechos del Niño. Ratifica Convención Derechos de la Niñez. Directrices Protección Niño Menor 7 años.
Costa Rica	Fines de la Educación Preescolar. Coordinar e inspeccionar la Ed. Privada. Lineamientos y directrices para la Ed. Preescolar Regulación edad ingreso al Jardín de niños. Objetivos Educación Preescolar.
Chile	Crea la Junta Nacional de Jardines Infantiles Reglamento de la Ley 17.301 Ley de Salas Cunas.
Guatemala	Leyes grales, específicamente art.74. Derechos del Niño. Leyes específicas educativas. Leyes específicas PAIN.
Honduras	Jornada trabajo elaborar código menor.
México	Educación derecho de los mexicanos. Regula educ imparte Estado y Particulares.
Nicaragua	Faculta Ministro formar-ampliar lineam Ed. Ed. objet. formación plena-integral Nicaragua Expansión de áreas claves. Declaración universal Derechos del Niño.
Panamá	Creación primer Jardín de Infantes Convencional. Objet de la Ed Preprim Ministerio de Ed. Creación de guarderías y centros infantiles para hijos menores de 6 años y de amamantamiento para lactantes. Promueve paternidad responsable e instit. la Educación de los Párvulos. Legaliza la Ed. Parvularia Municipal.
Paraguay	Aspecto físico-humano-pedagógico apert J.Inf. Actividades-número alumnos, horarios, etc.
Perú	Reglamento de Educación Inicial. Plan de acción infancia. Orientaciones Programa Estimulación Hogar.

Rep. Dominicana	Obligatoriedad del estado del último grado del nivel, pendiente aprobación en Congreso.
Venezuela	Responsabilidad directa del Estado. Protección niño para desarrollo psicológico, biológico y social. Obligatoriedad empresas atención hijos edad preescolar en sus trabajadores.
Uruguay	Ley de Reforma Educativa.

Fuentes:

Colombia (1) Ministerio de Educación Nacional

Colombia (2) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

OEA/JUNJI; 1993: «Desarrollo de una atención integral pertinente a América Latina para el niño menor de 6 años», Chile.

Leyes de Reforma Educativa de Bolivia y Uruguay.

Cuba: Ambruster 1980, "Reseña Historica de la Enseñanza Prescolar en Cuba" Cuba.

Según estos antecedentes se puede decir que las legislaciones apuntan en general a la habilitación de Salas Cunas para la atención y amamantamiento de niños menores de 2 años de hijos de madres que trabajan; a la reglamentación de la construcción y planta física en la instalación de Jardines Infantiles, a programas preventivos orientados por el sector de salud; a la ratificación de los Derechos del Niño, a la entrega de orientaciones y objetivos Ministeriales para este nivel de atención, y a los procesos de Reforma Educacional que afectan el nivel.

Se observa en los antecedentes la creación de leyes para el cuidado y atención del párvulo con un énfasis orientado más bien a brindar protección de tipo social y asistencial, que propiamente educativo. Esta situación podría estar dando cuenta que aún faltan realizar acciones legales que garanticen el acceso a la educación de los niños en esta etapa inicial.

Según la misma fuente, en algunos países desde el año 1907 están legislando por el cuidado y bienestar de los de niños menores de 6 años. Se destacan en el inicio de acciones legales: Panamá, Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile. En cambio los países que aparecen con una legalidad más reciente (1980 adelante) son: Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú.

En función a este antecedente, sería importante establecer una relación entre riqueza de un marco legal pertinente y el desarrollo de la educación inicial, situación que en algunos países se detecta como en estrecha relación, como sería los casos de Chile y Costa Rica.

La necesidad de dispositivos legales que amparen en mejor forma el desarrollo de la educación inicial latinoamericana, ha sido detectada también en el ámbito legislativo. En la «IV Reunión de la Comisión Interparlamentaria Latinoamericana de Derechos Humanos»¹⁸, realizada en función a la Convención de los Derechos del Niño y su impacto en la legislación y en la sociedad», se señaló en lo específico la necesidad: «del reconocimiento a la educación parvularia o inicial, a través de un sistema gratuito y subvencionado, como un derecho fundamental del niño desde que nace»¹⁹, y la «necesidad de buscar una estrategia eficaz que haga entender a los gobiernos la rentabilidad a largo plazo, de invertir en Educación Inicial»²⁰.

Sin embargo, estos argumentos aún no han contado con el suficiente apoyo político ni legal, que garantice el acceso oportuno a la educación de la mayoría de los niños de la Región. La carencia o inestabilidad de políticas nacionales, podría estar explicando «la multiplicidad de agencias que operan en este campo, y la falta de coordinación y duplicidad de esfuerzos»²¹. A su vez, esta cantidad de iniciativas, también indican que existe un cúmulo de experiencias que si se evalúan, podrían servir de base para desarrollar otras a mayor escala.

Esta ausencia o escasez de políticas para el sector en los países, estaría siendo ratificada, por las bajas tasas de cobertura en educación y atención que aún existe para este nivel, comentadas anteriormente.

Al respecto, entre los esfuerzos legales y financieros más destacados de la Región, se hace mención a la Ley N° 17.301, que en 1970 creó la JUNJI en Chile, como así mismo a la obligatoriedad de la Educación Preescolar establecida en Venezuela para el nivel de 5 a 6 años, o el aporte del 3 % de los trabajadores de entidades públicas y privadas que se estableció en Colombia en función a una ley (N°27), para el financiamiento de los programas que realiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y a la creación y mantenimiento de los círculos infantiles en Cuba.

La creación de políticas significa una planificación a conciencia, previamente estructurada para satisfacer de la mejor forma las necesidades de educación que requieren los párvulos.

Estas oportunidades de acceso a la Educación Inicial para todos los niños, deben ser establecidas sin exclusión de ningún tipo. En este contexto, las iniciativas legales y políticas del sector deben favorecer las condiciones y estrategias para que los diferentes establecimientos educativos acojan en sus aulas a aquellos niños que presentan necesidades educativas especiales (n.e.e.), así como para asegurar la atención a los niños más aislados y aquellos que habitualmente son excluidos como los de las poblaciones indígenas, asegurando una adecuada atención educativa para sus hijos, acorde a sus demandas, en el marco de un currículo flexible, pertinente y de calidad.

Las políticas educacionales no son aisladas, se relacionan con políticas sociales y económicas. Esto significa que la asignación de recursos pasa por la evaluación que se tenga de la inversión y del beneficio alcanzado. En tal sentido se debe contar con «fuentes de información que permitan a los países tener estimaciones para la evaluación de mitad de la década»²².

Existen evaluaciones de programas pilotos realizados en la Educación Parvularia, donde se demuestran los logros obtenidos a corto plazo; para obtener resultados que den cuenta del impacto real, en términos de beneficios y efectos a futuro, es necesario contar con evaluaciones a más largo plazo. «Se requieren estudios longitudinales para corroborar o modificar las conclusiones que actualmente fluyen de los estudios longitudinales en los Estados Unidos y Europa...Deberían tener una duración mayor que los 5 años que normalmente constituyen el largo de un proyecto»²³.

A modo de síntesis podríamos decir que dado que los niños inician sus aprendizajes desde antes de su ingreso a la escuela, que ésta situación incide en sus futuros logros escolares y sociales, y que al respecto existen variadas experiencias de atención y educación que pueden dar cuenta de sus resultados, es que se visualiza la necesidad de establecer en los países marcos legales, políticos, y económicos de tipo integral que garantice el acceso a la educación de todos los niños más pequeños, y el cumplimiento cabal de los compromisos internacionales.

El impacto y beneficio de la inversión, bajo el desarrollo de programas educativos de calidad y rentabilidad sustentable, deberán constituirse en los argumentos para la creación de políticas que no sólo garanticen la urgente necesidad de ampliación de cobertura del sector, sino también garanticen la selección de proyectos educativos calificados, para asegurar la equidad de acceso especialmente a los niños provenientes de sectores pobres.

Las políticas de acceso a la Educación Inicial, deben considerar que ésta realmente se imparta a todos los niños que forman parte de su territorio nacional, en tal sentido, los niños con necesidades especiales así como los provenientes de culturas indígenas o de zonas aisladas, deben contar con el derecho a su espacio dentro del sistema de Educación Regular en el marco de una política de igualdad de oportunidades.

Si bien se han realizado acciones tendientes a dar la atención que requiere el sistema de Educación Inicial, estas resultan aún insuficientes. Las políticas y marcos legales de tipo parcial de la Región, a la fecha, no garantizan el acceso a la educación de todos los niños, específicamente de los que forman parte de los grupos más vulnerables de la población. Esta situación debe ser revertida de acuerdo a las condiciones de cada país con legislaciones integrales que den real factibilidad y sustentabilidad a estos programas, de forma de ir avanzando cada vez más de las declaraciones que se suscriben a la aplicación de dichas intenciones.

NOTAS

¹ «Declaración política». Reunión hemisférica de Ministros de Educación en el marco de la II Cumbre de las Américas. Mérida, México, 26 y 27 de Febrero de 1998.

² «Plan de acción». Segunda Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, 19 de Abril 1998.

³ «Declaración de Santiago». Segunda Cumbre de las Américas. Stgo, Abril 1998.

⁴ Loc cit.

⁵ «Plan de Acción». Segunda Cumbre de las Américas. Stgo, Abril, 1998.

⁶ Loc.cit.

⁷ Algunos de los países que se encuentran actualmente en Reforma Educacional son: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay.

⁸ Cabe recordar que el anterior período en que se produjeron Reforma en los diversos países, fue en la década de los sesenta.

⁹ En el texto de la «Ley de la Reforma Educativa» (7 de Julio de 1994) aparece expresamente mencionada en el Capítulo V (Artículo 10), Capítulo VI(Artículo 16) y Capítulo X (Artículo 46).

¹⁰ Exposición del Profesor Germán Rama, en la Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República. Acta N° 226 del 14/06 de 1995.

¹¹ «La Reforma Educativa, para conversar en familia». Político.Administración Central de Educación Pública. República Oriental del Uruguay.

¹² Loc. cit.

¹³ Se inicia en 1998, y se espera concluir en el año 2000 con nuevos programas para el nivel.

¹⁴ Ministerio de Educación y Culto. «Paraguay 2020. Plan estratégico de la Reforma Educativa», Asunción, 1996, pág.25

¹⁵ Realizada en México en 1991, siendo organizada por O.E.A.

¹⁶ Opus cit. pág.30.

¹⁷ Reimers, F.; 1993: «La necesidad de una política de Educación Inicial en Latinoamérica y El Caribe», Edit. Ecuador FBT Cía, Ltda.; Quito, Ecuador, pág.59.

¹⁸ Efectuada en Concepción, Chile, del 31 de Mayo al 2 de Junio de 1996.

¹⁹ Opus cit. pág.76

²⁰ Loc cit.

²¹ Reimers, F. Opus cit, pág.9

²² Unicef, 1995: «Relatoria de la Reunión Técnica sobre Infancia y Política Social (preparatoria V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno», Guatemala, 1995.

²³ Wolf,L. y otros; 1994: «Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en América Latina y El Caribe», Estados Unidos de América, pág.54.

²⁴ En Chile surgen desde la década de los cincuenta este tipo de establecimientos, como parte de las prácticas educativas de las Educadoras de Párvulos Universitarias.

²⁵ Denominación usada principalmente en Brasil.

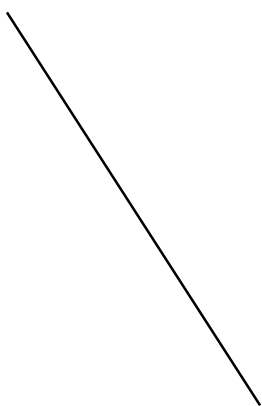
²⁶ Son aquellos que son determinados tanto en sus fundamentos como en sus criterios generales por un grupo de autores, quienes los proponen a otros educadores para que hagan sus adaptaciones. Algunos ejemplos son los denominados «Currículo Integral» en Chile, y «Currículo para la Paz» en Perú.

²⁷ Son aquellos creados tanto en sus fundamentos como en sus diferentes factores curriculares, por las propias comunidades educativas. Generalmente reciben denominaciones dadas por sus autores. En América Latina se han hecho búsqueda a partir de los criterios de «pertinencia cultural», como igualmente de las «ciencias cognitivas».

²⁸ Un caso son los Jardines Infantiles de JUNJI en Chile, donde en un mismo establecimiento que atiende varias salas con programas «formales», se tiene a la vez, programas no-escolarizados como son: «Sala Cuna en el Hogar»y «Patio Abierto».

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA MODALIDADES DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA



6.1.- LAS MODALIDADES FORMALES.

6.1.1.- Las primeras experiencias

A partir de la instalación de los primeros «Kindergartens», «Jardines de Infantes» o "Escuelas de Párvulos" en América Latina en la segunda mitad del siglo pasado, el crecimiento de ellos cuantitativamente fue bastante reducido hasta la década de los sesenta. Dependiendo de las incipientes voluntades políticas y económicas hacia el sector, como también de la formación de maestros, de las habilitación de locales, y de las dotaciones mínimas de equipamiento y material didáctico, las diversas experiencias tanto en el sector público como privado, fueron ejemplo de tenacidad y de creatividad para sortear los muchos obstáculos que se interponían.

De esta manera, se conocen experiencias que se iniciaron o desarrollaron con educadores especializados traídos de Europa (Uruguay, México y Chile), como así mismo, en la gran mayoría de los casos, fueron maestros nacionales de otros niveles que se fueron especializando en educación inicial en el extranjero, o a través de la práctica en sus países. En cuanto a establecimientos, en la totalidad de los casos empezaron a funcionar en locales «relativamente adaptados» para su uso con niños pequeños, pero que debido al tipo de construcción de la época, (edificios altos, baños separados, artefactos de gran tamaño), no podría decirse cabalmente que respondieran del todo a las características y necesidades de los párvulos. En cuanto a los materiales didácticos, hubo casos en los que materiales froebelianos eran importados de Europa o de Estados Unidos (Chile); otros, la gran mayoría, fueron elaborados en los propios países dándose incluso situaciones interesantes, donde debido a la escasez de recursos, los reos de las cárceles (Ecuador), elaboraron los implementos.

En cuanto al currículo que se desarrollaba, la mayoría de los casos reconocía su influencia froebeliana (México, Honduras, Costa Rica, Cuba, Brasil, Chile), aunque también posteriormente hubo experiencias Montessorianas (Argentina, Chile) e incluso Decrolianas (Colombia, Chile). A partir de la década de los cincuenta, empezó a desarrollarse un currículo más ecléctico, que incluía aportes de estas tres modalidades, junto con aportes parciales de otras experiencias extranjeras y de los aportes nacionales.

El grupo etéreo más atendido históricamente por esta modalidad formal, ha sido el de 5 a 6 años o 4 a 6 años, debido a su continuidad con la Educación Primaria o Básica, y a que muchas veces, este nivel se inició al resguardo de las Escuelas Normales que formaban maestros primarios. Sin embargo, cabe destacar que también se fue paulatinamente extendiendo la atención a los grupos etéreos más pequeños, llegando a desarrollarse «Salas Cunas» educativas²⁴ «Creches»²⁵, que se diferenciaban claramente de las «guarderías» que tenían un rol claramente asistencial.

En cuanto a su ámbito de acción, básicamente hasta la década de los sesenta, primordialmente los establecimientos de educación inicial se ubican en las grandes urbes, donde hay mayor concentración de niños, y muy ligados a las Escuelas Básicas. Sin embargo, paulatinamente se empiezan a extender a los sectores urbano-marginales, a los hospitales, a las industrias, y a otras zonas donde se concentran niños como fueron los pueblos, las estancias o haciendas y las salitreras.

Esta última situación que marca una clara diferencia con el desarrollo anterior del nivel, empieza a hacer necesario una mayor institucionalidad que pueda sostener estas redes iniciales, facilitar su ampliación. Es así como se empiezan a generar desde el sector público instituciones como la Junta Nacional de Jardines Infantiles en Chile, o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Dirección Nacional de Circulos Infantiles en Cuba, que norman y proveen de recursos al sector.

En cuanto a su ideario, ya se ha señalado que éste estaba fuertemente basado en los paradigmas fundantes de la educación inicial europea; sin embargo, la fuerte realidad de América Latina - numerosos grupos de niños que requieren atención, escasez de locales y de recursos de diferente tipo - hacen

que empiece a generarse ciertos problemas de calidad de la oferta, que obligan a la búsqueda de nuevas adaptaciones y modelos curriculares.

6.1.2.- La situación de la Educación Inicial "Formal"

A partir de la crisis que se desencadena en la década de los sesenta en toda la educación, y que en parte afectó al nivel inicial, empiezan a generarse básicamente dos tipos de situaciones:

- a) Por una parte, continúan ciertos establecimientos atendiendo grupos reducidos de niños con modelos curriculares muy depurados en cuanto a sus criterios, los que son provenientes generalmente del extranjero, y
- b) Se empieza una búsqueda de modelos tanto de gestión como curriculares más propios que respondan a la realidad existente de una gran demanda de niños por atender con escaso equipamiento y material didáctico.

Ambas situaciones empiezan a generar una fuerte crítica de sectores externos, que analizan los resultados de las experiencias unidas al costo de los programas, y que manifiestan su interés por buscar otras alternativas.

En la actualidad, la situación podría describirse de la siguiente manera:

1.- Continúa en parte el desarrollo de experiencias educativas muy depuradas, circunscritas a grupos reducidos de niños, en especial en los sectores privados, con fuerte influencia de modalidades extranjeras. Esto mismo ha hecho que haya una cierta desvinculación con otras experiencias de los mismos países. En cuanto a costos, son los más altos del sector, siendo la calidad en general buena, aunque a veces se confunde la dotación completa de equipamiento material con excelencia educativa. También se observa, una gran presión por una iniciación a la lectura y escritura, sin contar siempre con la madurez neurológica que requiere este proceso, además del interés de los niños.

2.- En el sector público preferentemente, los Jardines Infantiles dependientes del sector educación, han buscado formas de gestión y de desarrollo curricular que han tratado de compatibilizar las necesidades de la Región, con costos y sistemas asumibles por los países. Para ello se ha aumentado la cantidad de niños por sala (de 25 hasta 40 según la edad de los niños); se han incorporado asistentes o miembros de la comunidad para ayudar a los educadores a cargo de una o más salas, y se ha trabajado con mucho material en desuso y de reciclaje. Los resultados son heterogéneos en cuanto a calidad, ya que depende fuertemente de la formación y características de los maestros para organizar el trabajo pedagógico y apoyarlo adecuadamente con los recursos locales. En todo caso involucran una respuesta concreta a la realidad latinoamericana, que ha demandado mucha creatividad y compromiso de los educadores y de las comunidades, y que está atendiendo a la mayoría de los niños entre 4 y 6 años, con una clara orientación educativa, además de otros aspectos.(salud, nutrición, identidad cultural, etc.)

3.- Permanecen en el sector público un grupo de establecimientos de tipo formal, que dependen más bien de Ministerios del Trabajo, de Salud o de Seguridad Social, u otros organismos similares, que mantienen «Guarderías» o «Casas-cunas», donde se atienden niños de mujeres trabajadoras. Funcionan por lo general en jornada completa, con programas de alimentación y/o de salud, siendo el componente educativo el más débil, ya que el énfasis está en el «cuidado» de los niños. Atienden todos los grupos etáreos, y su situación es un tanto ambigua, ya que en muchos casos se ha privati-

zados estos servicios, o a en otras circunstancias se han ido reemplazando por programas de tipo «no-escolarizados», de menor costo.

4.- En el plano de la gestión administrativa, se han ido probando diferentes formas de descentralización, donde los Municipios o Prefecturas han tomado un rol más activo en el desarrollo de los programas, ya sea con recursos propios y/o subvencionados por organismos centrales. En todo caso, el Ministerio de Educación sigue siendo un ente importante en los países, tanto en el plano normativo como financiero. También se observa, que los Directores de los Centros tienen aún pocas posibilidades de «gerenciar» los recursos bajo su responsabilidad, siendo mayoritariamente su rol de supervisor y controlador.

5.- En el ámbito curricular, se han ido produciendo importantes procesos de búsqueda, tanto a macro como a micro nivel. A macro nivel, todos los países han ido desarrollando programas oficiales expresados en guías y/o manuales, que orientan las experiencias en sus aspectos básicos, dejando a los educadores las adecuaciones según sus realidades. A micro nivel se ha ido avanzando en la búsqueda de currículos educacionales más pertinentes a la realidad latinoamericana. Existen interesantes procesos de construcción de currículos «propuestos»²⁶, como también de «autodeterminación»²⁷, que han ido avanzando en la búsqueda de modalidades que atiendan la realidad de la Región: atender grupos numerosos de niños en espacios internos con limitaciones y con escasos materiales tradicionales. En tal sentido, el trabajo de educadores con miembros de la familia o de la comunidad en forma permanente en los Jardines Infantiles, empleando espacios internos y externos en forma amplia, creando material didáctico a partir de elementos culturales y naturales del entorno, es una realidad en la mayoría de los países de Latinoamérica.

6.- En el plano de la evaluación, el máximo de información existente en la Región proviene del ámbito formal debido a la mayor dotación de profesionales en estos programas o por contar con sistemas de evaluación externa, que «tutelan» estas experiencias, que en su mayoría son financiadas con recursos externos. En todo caso, los resultados en general demuestran que es aportador en el desarrollo y aprendizaje de los niños su asistencia a estos programas, aunque en función al logro de competencias de mayor complejidad, la situación es más heterogénea debido a la diversidad de experiencias que se observa en el sector. (Jardines Infantiles donde hay un educador por sala, en oposición a otros donde hay por cada dos o tres salas, y que tienen diferentes niveles de profesionalización y/o de recursos técnicos a su alcance)

7.- A nivel de recursos humanos, los programas formales concentran la mayor cantidad de los profesionales del sector, los que provienen básicamente del área de la educación: Maestros, Educadores de Párvulos, Jardineras, Docentes de Educación Inicial, etc., aunque su formación es bastante heterogénea aún (Escuelas Normales, Institutos Profesionales, Universidades, etc.), la que está en la gran mayoría de los casos orientadas al trabajo en el sector formal.

8.- Existe experiencias de establecimientos de tipo «formales», que abarcan bajo su acción programas de tipo «no-escolarizados»²⁸, demostrando así, que ambos tipos de programas son compatibles ya que se dirigen a «usuarios» con diferentes necesidades. De esta forma se aprovechan mejor los recursos humanos y de infraestructura en beneficio de la población infantil y de sus familias.

6.2.- LAS MODALIDADES NO-FORMALES.

6.2.1.- Inicio de los Programas en Latinoamerica

Más allá de las primeras experiencias provenientes de Europa, los primeros antecedentes latinoamericanos de programas «no-escolarizados» de tipo comunitarios se remontan a 1965, en Puno-Perú, cuando se inicia un trabajo de promoción social del campesino a través de CARITAS. Las madres asistían con sus niños y así surgió la necesidad de atenderlos. En 1968 se realizó un estudio socio-antropológico en comunidades quechuas y aymaras y se organizaron las primeras Casas de Niños (Wawa-Wasis y Wawa Uta) con actividades recreativas y complementación alimentaria. El Ministerio de Educación asignó docentes para el trabajo con niños de 3 a 6 años. Esta experiencia inicia la incorporación de voluntarios de la comunidad. El voluntariado respaldado por su propia comunidad cobra características tan significativas que se llegan a experiencias en las que la comunidad le trabaja la tierra al voluntario, mientras éste trabaja con niños de 3 a 5 años.

Paralelamente se preparaba la Ley de Reforma de la Educación N° 19.326, que proponía experimentar nuevas estrategias de ampliación de la cobertura con el fin de hacer la educación inicial más accesible y equitativa. Entre 1965 y 1972, se experimentó con 43 comunidades rurales en la implementación de las Casas de Niños o Wawa Wasis- Wawa Utas. En 1973 el proyecto se adscribió al Ministerio de Educación como Proyecto Piloto Experimental de Educación Inicial No Escolarizada (PROPEDEINE). Los 21 docentes asignados al proyecto a dedicación exclusiva, iniciaron los programas no-escolarizados en las áreas rurales de Puno. La mística, intuición y capacidad de trabajo de este grupo humano contribuyó al éxito del proyecto.

El PROPEDEINE tenía las características siguientes:

- Realiza actividades organizadas fuera del ambiente escolar.
- Utiliza como estrategia la organización de la familia y la comunidad para que resuelvan sus propios problemas.
- Participan promotores voluntarios, identificados con su propia problemática. Deben ser capacitados por personal profesional.
- Los programas son flexibles, integrados, organizados y adecuados a las necesidades de la población.
- El propósito ideológico es la conservación del patrimonio cultural de los grupos indígenas.

A partir de ese momento, las experiencias de Puno cobraron liderazgo para expandir sus resultados a otras regiones del Perú. En 1974 se inician las experiencias piloto en áreas urbano-marginales de Lima y se eligen 10 zonas estratégicas para iniciar la aplicación de estos programas. (Rurales, urbano marginales de costa, de frontera, de selva). En 1975, la participación de la comunidad en estos programas empieza a consolidarse. Lo mismo ocurre con UNICEF quien ayuda a expandir la experiencia a otros países. Ya en esa época, los estudios, sistematizaciones, evaluaciones e investigaciones demuestran que es posible llegar a los niños de las zonas marginadas a través de una educación flexible, integral, pertinente culturalmente, que posibilita la participación de los padres de familia y la comunidad de manera más protagónica.

En 1978, con el auspicio de UNICEF, el Ministerio de Educación realiza el I Seminario sobre «Experiencias de Educación Inicial No Escolarizada en Países de América Latina». En el evento se presentan experiencias no sólo de Perú y las 10 zonas estratégicas, concurren otros países, y en conjunto, demuestran que es factible realizar varias alternativas de atención infantil coherentes con los principios iniciados en el PROPEDEINE. Los países que participaron de este Simposio fueron: Colombia,

Ecuador, Panamá, Venezuela, México, El Salvador, Guatemala y Chile, los que por diversos motivos de sus propios países, habían empezado a generar también sus programas «no-escolarizados».

En 1979, con motivo del «Año Internacional del Niño», se difunde información relacionada con el niño menor de seis años y se detecta que sólo el 10% de la población infantil tiene acceso a los servicios, y que la mayoría de éstos se encuentra en las capitales de países y ciudades más importantes. Se difunden tímidamente, investigaciones de autores latinoamericanos. Estos estudios demuestran la necesidad de atender al niño desde la gestación y advierten sobre el fuerte impacto que tiene el medio ambiente en las experiencias y desarrollo de los niños. Es a partir de estos acontecimientos que en los países se reflexiona sobre la necesidad de extender la educación inicial «no-escolarizada» como un medio para combatir los efectos de la pobreza. Se propone con vigor, la necesidad de realizar acciones integradas entre los sectores para de este modo, mejorar las condiciones de vida de los niños, a partir del desarrollo global y progresivo de las comunidades en que vive.

La educación inicial «no-escolarizada» se ha continuado difundiendo entre los países de América Latina y El Caribe, con diversas formas adecuadas a cada realidad. En la actualidad ha crecido significativamente; hay experiencias que pasaron de la escala experimental a la nacional, sus logros son evidentes al haber integrado sectores, generado nuevas tecnologías, involucrado a los padres de familia y comunidad. Esta experiencia educativa ha trascendido de la labor pedagógica al desarrollo social, y lo más importante, es una estrategia válida y viable para llegar a los niños marginados condenados por la pobreza.

6.2.2.- Marco de Referencia para la Educación Inicial No - Escolarizada.

La educación inicial «no-escolarizada» con las características descritas, ha sido un aporte latinoamericano a la educación universal. Se nutre de: los paradigmas fundantes de la educación inicial, la educación permanente, la promoción comunal y la «no-escolarización» pura. De ellos toma lo siguiente:

a) De los paradigmas fundantes de la educación inicial.

(Ver capítulo respectivo)

b) De la educación permanente:

- Aprovecha al máximo y sin limitaciones las potencialidades del individuo, la sociedad, sus medios, recursos, el medio ambiente para aprender continuamente.
- Plantea la formación integral del hombre.
- Sus acciones abarcan todas las etapas de la vida del ser humano, desde que nace.
- Aprovecha todas las formas de aprendizaje y todos los recursos de la comunidad.
- Considera como agentes educativos al individuo, la familia, la comunidad, las instituciones.
- Es flexible, diversificada, dinámica.
- Hace práctico el principio de la democratización, no excluye poblaciones marginadas.
- Las acciones educativas las realiza el Estado y la Comunidad.

c) De la promoción comunal:

- Mediante el análisis y la reflexión de su propia problemática, la población realiza acciones educativas y soluciona sus problemas y necesidades.
- Mediante la acción educativa mejora las condiciones de vida de la población.
- La población organizada garantiza un trabajo grupal y comprometido intencionado hacia los mismos objetivos, aspiraciones y solución de problemas.
- Respeta las características, valores, costumbres de la comunidad, y utiliza los recursos de la

propia comunidad.

- Armoniza los esfuerzos comunales trabajando conjuntamente con las instituciones del Estado.

d) De la "no-escolarización":

- Extiende el derecho de enseñar y aprender de todos.
- Respeta la pertinencia cultural.
- Se propone llevar la educación fuera de la escuela, no hay uso obligatorio de locales, ni horario.
- Propone la adaptación de currícula, guías y documentos a las necesidades de los educandos.
- Aprovecha todos los recursos humanos, materiales y físicos de la comunidad.
- Es un proceso que beneficia la autoeducación, el interaprendizaje libre, de acuerdo a sus propios requerimientos, iniciativas y posibilidades concretas.
- Permite que la educación llegue a las poblaciones más marginadas haciendo práctica la equidad.
- Facilita la conexión entre los servicios educativos y los Planes de desarrollo comunal local, regional, nacional.
- Potencia las virtudes del acto educativo como participación múltiple permitiendo la acción creativa a iniciativa de los individuos.

En resumen:

Por las peculiaridades de sus usuarios-niños desde el nacimiento hasta los 7 años-, no se inscribe ni en la educación permanente, ni en la promoción comunal, ni en la «no- escolarización» pura, ya que tiene rasgos de todas estas formas de educación. Esto se explica porque los niños de estas edades no tienen la madurez suficiente para realizar jornadas de auto-educación e interaprendizaje sin la presencia del adulto. De otro lado, ningún teórico de la «no-escolarización» pura, ha precisado la manera de aplicar dicha concepción a los niños, como tampoco existe a nivel mundial experiencia alguna sobre la implementación pura de la educación permanente.

6.2.3.- Bases y características de la Educación Inicial No Escolarizada Comunitaria

Ante la falta de atención a la infancia marginada y pobre y la falta de recursos de los gobiernos, se diseñaron estos programas como alternativa. Su característica fundamental es la participación familiar y comunitaria; asimismo la ruptura del tiempo y el espacio como base de la flexibilidad. Por estas características resultan ventajosos, por su flexibilidad en sus metodologías y estrategias, pertinencia y equidad en su doctrina y en su aplicación, rentabilidad y sustentabilidad, cuando su práctica es coherente con su filosofía. Una buena práctica de sus principios alcanza la trascendencia del desarrollo pedagógico al desarrollo social.

A.- Filosofía de los Programas «No-formales» o «no- escolarizados-comunitarios:

Se basan en el trabajo responsable y creador de la comunidad. El éxito de los programas es mayor cuando se da la participación decisiva de los padres de familia. Esta conjunción aumenta la eficiencia, pertinencia, oportunidades de supervivencia y desarrollo del niño, la familia y su comunidad:

-Los padres y comunidad participan tomando decisiones en aspectos pedagógicos, de organización, gestión y funcionamiento de los programas.

-Los roles de liderazgo van rotando de acuerdo al criterio promocional. A mayor rotación, mayor cambio y sensibilización.

-Usan creativamente los recursos comunales y estimulan el potencial educativo.

Responden a necesidades sentidas y realidades concretas:

-Brindan igualdad de oportunidades, hacen uso práctico de la equidad.

-Usan los principios de flexibilidad y funcionalidad de los conceptos de tiempo, espacio y gestión social

-Hacen práctica la autoeducación y el interaprendizaje

-Promueven y facilitan la integración y alianzas para el desarrollo integral humano y colectivo.

B.- Características de los programas:

-Aplican la flexibilidad, democratización, integralidad, totalidad y participación.

-Brindan servicios, de acuerdo a la alternativa de organización, a niños de 0 a 6 años, padres de familia y comunidad.

-Mediante acciones que realizan conjuntamente con los padres de familia, refuerzan, complementan y/o mejoran la acción educativa del hogar.

-Estimulan la acción educativa del hogar a través del animador, promotor, voluntario que generalmente pertenece a la comunidad y conoce sus costumbres y valores culturales.

-Funcionan en variados ambientes de la comunidad, ambientes de trabajo agrícola o pecuario, entre otros, viviendas familiares o locales expresamente construidos.

-Respetan la realidad geográfica, climatológica y socio-económica de cada comunidad.

-Aportan al desarrollo integral del niño priorizando acciones de: salud, alimentación, comunicación, formación de hábitos, socialización, estimulación, educación.

-Adecuan metodologías de trabajo y organización de alternativas de atención de acuerdo a cada realidad.

-Son programas con participación directa de los padres de familia y comunidad.

-Forman parte de los Planes de Desarrollo Comunal.

-La comunidad reconoce y respalda al docente que se responsabiliza del asesoramiento, seguimiento y evaluación del trabajo pedagógico-social del personal voluntario-promotor y aceptan su labor orientadora con los padres de familia y la comunidad.

C.- Ventajas de los Programas:

Son flexibles: Se adecuan a las necesidades y realidad de los usuarios: desde metodologías de trabajo, contenidos, ambientes educativos, organización y ejecución, materiales educativos, horarios, duración hasta la frecuencia de las reuniones con niños o con padres y comunidad.

Son democráticos: Brindan igualdad de oportunidades educativas y de atención integral del niño de las poblaciones más marginadas, hacen posible la práctica de la equidad con los niños, el núcleo familiar y comunidad. Es un excelente ambiente de socialización del conocimiento.

Son integradores: Favorecen la armonización de esfuerzos de la comunidad, sectores e instituciones en acciones mancomunadas a favor del niño y la familia. Propician y fortalecen las alianzas entre sectores e instituciones.

Son integrales, totales, globales: Consideran la formación armónica y equilibrada del niño en sus aspectos bio-psicomotor, intelectual y socioemocional. Orientan y capacitan a padres de familia y comunidad en función del niño y de las perspectivas de mejores condiciones de vida.

Son participativos: En torno al niño, involucran y movilizan la comunidad, instituciones, gobiernos locales y familias, actuando sus miembros como agentes educativos y gestores de su propio desarrollo.

6.2.4.- Los agentes educativos, su formación capacitación, roles, y perfiles

El educador (profesional) tiene un rol protagónico en la ejecución de los Programas. La calidad de éstos, depende de la función social e innovadora que posee el docente para crear ambientes sanos y estimulantes para el crecimiento humano, de su perspectiva de respeto del patrimonio cultural, pues deben convertirse en recreadores de cultura y generadores de transformación social y constructores de conocimientos. El rol del docente es de liderazgo-estratégico. Es de agente de cambio y de articulador con otros agentes y la comunidad.

Dentro de este panorama de exigencias para el cambio, el docente debe formarse en una perspectiva que consolide las siguientes funciones:

- Promover, dinamizar y encauzar el cambio de actitud de los adultos frente a los niños para mejorar sus condiciones de vida.
- Desarrollar un trabajo educativo que respete la pertinencia y valores culturales de las comunidades.
- Participar de manera comprometida y responsable en las acciones de desarrollo social y educativo de: niños, padres de familia y comunidad.
- Garantizar la capacitación adecuada, de calidad y permanente del personal voluntario y de la familia. En temas que no son de su dominio, coordinar con otros agentes y servicios.
- Ejecutar su labor coordinadamente con otros agentes, representantes de los gobiernos locales y dirigentes de la comunidad.
- Responder a las expectativas de la comunidad y del personal con el que trabaja coordinadamente.
- Garantizar la continuidad y sustentabilidad de los programas.

Los programas funcionan, por lo general, con **promotores o voluntarios, agentes comunales, madres, padres**, entre otros. Estos representan el conocimiento e información suficiente sobre su cultura, valores y pautas-costumbres del lugar donde se desarrolla el programa. Estos también cumplen un rol de liderazgo dentro de su comunidad. También en una perspectiva de cambio, los «voluntarios» deben prepararse de manera que consolide las siguientes funciones:

- Es motivador, líder de la comunidad, promotor social de base, agente natural educativo.
- Contribuye a mejorar la situación de su comunidad a través del trabajo con los niños. Para ello debe residir en la misma comunidad y ser propuesto por la misma para ejercer el rol de voluntario.
- Para desarrollar acciones pedagógicas y sociales de calidad es necesario que tenga un nivel de escolaridad que le permita comunicarse con los niños y con los demás, prepararse adecuadamente y si es posible, continuar estudios hasta el nivel superior.
- Demostrar habilidad para el trabajo con niños menores de siete años.
- Comprender que el criterio promocional se da a partir de la transferencia de información, por lo tanto su rol de voluntariado es temporal y no permanente.

LOGROS Y EXPECTATIVAS:

- a.- Su práctica ha demostrado que se eleva el autoestima del niño y de la niña, demuestra mejores niveles de respuesta sociales, de logro de competencias, propicia un mayor porcentaje de ingreso escolar y un mayor número de mujeres dentro de la escuela. Además genera mejores condiciones de salud, alimentación, práctica de hábitos, visita a los servicios de salud para prevención de enfermedades y en los casos en que existe, orientación legal.
- b.- En los casos en que los programas «no-escolarizados» se articulan con programas productivos donde participan mujeres, su status socio-económico se incrementa, por lo tanto el beneficio es para el niño, la mujer, la familia y la comunidad. Con esto, está demostrado que el criterio de equidad en los programas es real.
- c.- Las experiencias de los programas demuestran que fortalecen el rol educativo de la familia. Con naturalidad orientan y refuerzan las prácticas de crianza con los niños.
- d.- Por su flexibilidad y adaptación a cualquier área geográfica, los programas han sido y son aplicados en hospitales, Centros de salud, Centros de Ministerios de justicia, servicios de desarrollo humano, comedores populares, campos de cosecha, cooperativas, entre otros, práctica que favorece, por sus resultados sociales, la expansión de los mismos, cuidando su calidad.
- e.- Los documentos técnicos y de orientación, programas, guías curriculares, por lo general utilizan como insumo el contexto, las prácticas de crianza, valores y costumbres de la comunidad y los combinan con otros aportes favorable a los niños y sus familias. Este avance demuestra la madurez técnica que se alcanzó en la Región, respecto del manejo de la pertinencia y la equidad.

6.2.5.- Ejemplos de experiencias de organización y desarrollo de programas

A.- ATENCION HOGAR POR HOGAR

- Un docente por número de animadores y por número de familias cada uno.
- Zonas urbano-marginales, rurales y semirurales dispersos.
- Visita a hogares una vez por semana (variaciones)
- Los padres trabajan con los niños de 0 a 3 años con actividades evaluadas y secuenciales de desarrollo intelectual socio-económico y bio-psicomotor.
- Completar charlas y entrevistas con contenidos de salud, higiene, alimentación.

Objetivos

- Atención integral del niño de 0-3 años a través de la familia.
- Fortalecer el rol educador de la familia
- Movilizar a la comunidad en beneficio de la familia y el niño y sensibilizarla para continuar el proceso educativo.
- Utilizar guías y documentos técnicos adecuados a la realidad socio-cultural del niño y su familia, curriculum básico y curriculum del niño. (individualizado)

- Propiciar el espacio adecuado para el desarrollo del niño/a.
- Capacitar voluntarios, docentes y otros agentes en forma permanente.

Experiencias

Peru - "Pietbaf", »Paigruma" (Grupos de Madres)

Chile - «Padres e hijos» CIDE (0-6 años)

Colombia - CINDE «Niño a Niño» con niños de 10 a 12 años/ menores 2 ½ a 6 años para integrarlos a las escuelas. «Supervivir» con niños de 8º y 9º grado que atienden menores de 6 años.(salud: vacunas, alimentación y desarrollo socio emocional. Cada agente visita 3 familias)

B.- ATENCIÓN A TRAVÉS DE LOS PADRES DE FAMILIA

- Funcionan en zonas rurales y urbano-marginales.
- Un promotor o educador comunal realiza reuniones periódicas y visitas domiciliarias. Promedio de 20 familias.
- Utiliza guías y documentos técnicos orientadores para que los padres generen actividades de estimulación, salud y mejoramiento de la alimentación.
- Utiliza el apoyo de los medios de comunicación para sensibilizar e informar a los padres y la comunidad.
- Cuenta con docentes, supervisores que, capacitan, evalúan y coordinan la acción interinstitucional.

Objetivos

- Mejorar la calidad de atención de los menores de 0-3 años mediante la capacitación de los padres.
- Generar trabajo asociado entre la gobernación, el gobierno local, los sectores salud, educación, universidades.
- Capacitar docentes y educadores comunales o para profesionales (voluntarios).

Experiencias

Mexico: «Educación inicial no-escolarizada rural e indígena». (CONAFE).

Chile : «Sala Cuna en el Hogar». JUNJI.

Cuba: «Educa a tu hijo».

C.- SERVICIOS BÁSICOS DE ATENCIÓN INTEGRAL RURAL Y URBANO MARGINAL

- Funcionan en zonas densamente pobladas del área rural y urbano-marginal.
- Ofrecen además del servicio educativo, el de salud, alfabetización, promoción comunal, proyectos productivos, mejora de las condiciones ambientales, vivienda, agricultura, entre otros.
- Participan voluntarios comunales de: educación, salud, agricultura, actividades productivas, docentes y técnicos de otros sectores.

Objetivos

- Mejorar las condiciones de vida del niño, la familia y la comunidad. (Niños 3-5 años grupales y de 0-3 Hogar por Hogar)
- Desarrollar acciones coordinadas intra e intersensoriales para apoyar en la solución de problemas comunales y de la infancia.
- Combinar la acción educativa en la comunidad, los hogares y centros comunales.
- Preparar al niño para la educación básica de calidad.

- Elaborar guías y documentos orientadores para el nivel de agentes educativos y técnicos.
- Fortalecer el rol y funciones de cada sector en la práctica de acciones coordinadas (coherencia - solidez)
- Potenciar el uso de recursos humanos, comunales, sociedad civil, sectores de gobierno.

Experiencias

Colombia: «Proyecto Costa Atlántica».

Paraguay: «Centros de Bienestar de la Infancia y la Familia.»(CEBINFA)

Bolivia: «Centros Integrales de Desarrollo Infantil». C.I.D.I.

Venezuela: «Atención integral al niños del sector rural». «Centros Niño y la familia».

D.- ATENCIÓN FAMILIAR

- Niños de 3 a 5 años se agrupan en la casa de alguna familia
(15 niños promedio) 1 docente / 1 técnico por cada 10 hogares en poblaciones urbano-marginales, semi-urbanas y rurales.
- Tienen el complemento de programas de nutrición. Se orientan al cuidado y desarrollo de los niños
- Las madres reciben remuneración económica y programas de préstamo para mejoramiento de la vivienda.
- Los miembros de la comunidad participan y deciden donde puede funcionar el Programa, pagan salarios a las madres, compran alimentos, administran los Hogares de Bienestar .

Variante : Docentes que captan usuarios en Centros de Salud, maternidades y trabajan con agentes educativos .

Objetivos

- Mejorar la calidad y condiciones de vida a través de la familia.
- Mejorar el status económico de la mujer
- Atender integralmente a los niños : educación, alimentación, salud. En algunos casos madre gestante y lactante .
- Apoyar a la madre que trabaja.
- Convertir a la familia como potencial educador de sus niños y niñas de 0-6 años. Rescatar el rol de los padres como primeros agentes naturales de educación.

Experiencias

Colombia: «Hogares de Bienestar».

Bolivia: «Programa Infantil de Desarrollo Integral». (P.I.D.I.)

Perú: Hogares educativos comunitarios.

E.- ATENCION GRUPAL.

- Areas poblacionales populosas/urbano-marginales, rurales.
- Docente de educación inicial no escolarizada, docente de primaria o madres maestras, voluntarios, promotores, entre otros.
- 8-10 promotores comunales (15 a 30 niños por grupo)
- Desarrollan acciones de salud, alimentación, estimulación , legal.

- Un ambiente comunal, local expresamente construido, iglesias, comedores comunales, centros educativos.
Generalmente cuentan con mobiliario y materiales educativos
- Cuentan con curriculum, documentos orientadores para padres de familia, voluntarios, personal técnico.
- Participa la comunidad en la selección y respaldo del voluntario, preparación de alimentos, decisión en la ejecución de otros programas de apoyo.
- Generalmente son de atención diaria con horarios fijos .
- Acción que coordina educación, salud, bienestar social, desarrollo agropecuario, entre otros.

Objetivos

- Sensibilizar población, informar, persuadir, generar acciones en torno a la atención integral del niño .
- Estimular la participación comunal y fortalecer el rol de la familia.
- Capacitar voluntarios, docentes, agentes de otros sectores.
- Ofrecer un ambiente seguro al niño. Atender integralmente al niño: pedagógico-salud-alimentación y en otros temas a los padres: legal, paternidad.

Experiencias

Chile: Centros abiertos. (Integra)

Argentina: «S.E.O.S.» (Mendoza)

Honduras: «**Programas No-formales de Educación Integral.**»

F.- A DOMICILIO A TRAVÉS DEL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Está dirigido a niños de 0-5 años (**población cautiva**)
- Se desarrolla parcialmente a través de un Programa de Televisión o radio.
- Ejecutan educadoras de párvulos o docentes . Visitan el hogar para asesorar al adulto.
- Un familiar del niño apoya la ejecución de diversas actividades educativas propuestas a través de los medios de comunicación.
- El familiar trabaja con una Guía para las actividades de los niños(as).
- Los familiares participan en encuentros periódicos de capacitación.
- Organizan una ludoteca en centros comunitarios o algún ambiente para reuniones grupales cada 15 días o de acuerdo a las necesidades del Programa.

Objetivos

- Hacer accesible la educación parvularia a los niños de áreas alejadas o de gran concentración que no concurren al servicio de atención integral en ningún sector.
- Generar un modelo educativo que facilite la ampliación de la cobertura.
- Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las familias y comunidad participantes a través de temas .

Experiencias

Chile: «Jardín Infantil a la distancia», «Aprendiendo juntos» , y «Jardín Infantil a Domicilio»(T.V)
JUNJI

Mexico: «Programa de educación inicial por radio e interacción telefónica». U.de Monterrey/SEP.

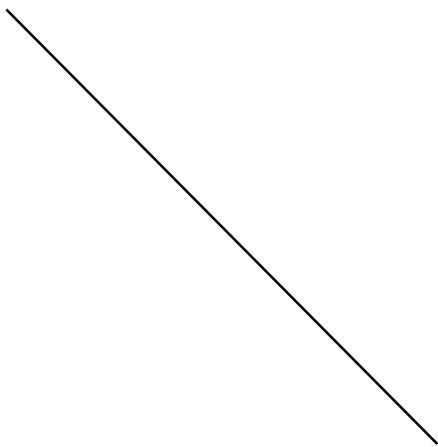
Perú: «Capulí». Ministerio de Educación.

6.3.- ANÁLISIS DESCRIPTIVO CUALITATIVO DE LAS FORMAS DE ATENCIÓN AL NIÑO DE 0 A 6 AÑOS.

Como forma de completar la información de la Región sobre las experiencias que se desarrollan, se incluye a continuación, una serie de cuadros que sintetizan las respuestas que los países hicieron frente a un cuestionario que indagaba sobre programas innovadores.

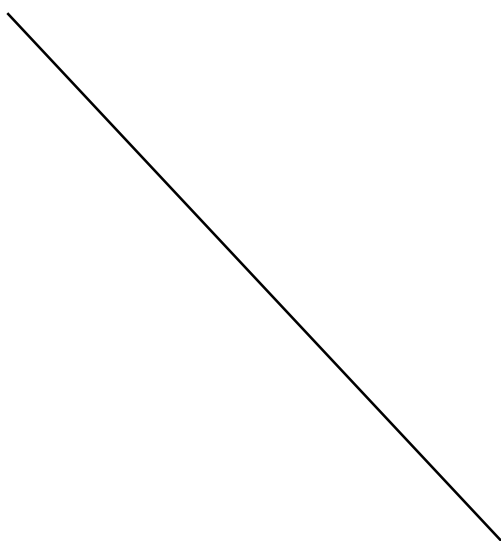
Pensamos que este conjunto de experiencias, sin pretender establecer un «estado del arte», da cuenta del importante repertorio de alternativas que la Región ha estado construyendo, implementando y optimizando en su búsqueda de modalidades más eficientes, pertinentes y equitativas.

Ver Anexo N° 2: "Análisis Descriptivo Cualitativo de las Formas de Atención al Niño de 0 a 6 años"



CAPÍTULO VII

TEMAS CRÍTICOS, DESAFÍOS, FORTALEZAS Y PERSPECTIVAS PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA EN EL SIGLO XXI



El presente capítulo está organizado en dos partes; la primera, hace una revisión de los logros, avances y fortalezas alcanzados a nivel Regional en la atención de la primera infancia; en coherencia con dichas fortalezas, se proponen algunas perspectivas a futuro orientadas con proyección al siglo XXI. La segunda parte, enfoca los desafíos, temas críticos o asuntos pendientes de revisión, donde con el ánimo de provocar la reflexión y análisis de nuestras acciones, se examinan aspectos de la práctica en el nivel.

Con el deseo de aportar para mejorar la situación de la educación inicial, se termina presentando un conjunto de recomendaciones que surgen sobre la base de la literatura especializada, de los acuerdos obtenidos en reuniones técnicas nacionales e internacionales, en particular de los cuatro Simposios Latinoamericanos realizados entre 1993 y 1996, por Chile, Costa Rica, Perú y Brasil, con el apoyo técnico de la OEA., y de la experiencia e información de las autoras. También se consideró información de encuestas sobre el tema que completaron veintidós países entre 1996 y 1997.

Para facilitar el análisis, se organizó la información por subtemas: a) información estadística; b) decisiones políticas; c) la calidad de los programas; d) la participación de los padres de familia y comunidad; e) las articulaciones del nivel; y, f) los desafíos que establecen los estudios y evaluaciones del sector.

7.1 AVANCES Y FORTALEZAS EN LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

Podríamos asegurar a base de los antecedentes analizados, que la educación inicial latinoamericana en general, se ha ido enriqueciendo paulatinamente de mejores prácticas pedagógicas, de mayores innovaciones y de una sustentación más sólida, lo que unido a otros aspectos (modernización de los servicios, mayores recursos, profesionalización del sector) está implicando mejores formas de organizar programas y de entregar servicios. Esto mismo permite afirmar que ya existe un cierto nivel de **reconocimiento y aceptación social de la importancia de una atención integral del niño**, y que es un tema de preocupación en todas las agendas políticas.

Después de la Cumbre sobre «Educación para todos», realizada en Jomtien, Tailandia, donde se aprueba el concepto ampliado de una educación básica en cuanto a que ésta empieza cuando el niño nace y que por lo tanto los aprendizajes empiezan desde el nacimiento, las barreras de institucionalización se han ido reduciendo dentro de los sistemas educativos para incorporar **a la educación inicial o parvularia, y considerarla como parte de éste, con una consiguiente asignación presupuestaria**. Los avances en **la ampliación de la cobertura**, la variedad de programas existentes, la mayor dotación de cargos docentes, el mayor número de establecimientos e instituciones especializadas, son una muestra de ello.

Igualmente importante es todo el avance en materia de formación de recursos humanos especializados para el sector; paulatinamente se ha ido tecnificando y profesionalizando los agentes educativos, hasta llegar a niveles de postgrado en materias de educación inicial. Ello ha permitido que muchos directivos que atienden el sector, son profesionales en el área.

El tema de la **atención del niño se ha insertado en los distintos sectores** (Salud, Educación, etc.), **creando institucionalidad** y acciones importantes para necesidades diversas. Ello ha permitido utilizar recursos provenientes de diferentes fuentes ¹, hecho que ha permitido mejorar en general, las condiciones de vida de los niños, como lo demuestran los diversos indicadores.

El avance experimentado en las últimas dos décadas en la implementación de programas de atención a la infancia, combina modelos educativos y asistenciales orientados generalmente a la ampliación de coberturas entre los sectores carenciados, lo cual marca un proceso dinámico e innovador a toda la Región ². Ello implica que **existe una variedad de oferta de servicios de educación inicial, gene-**

radas e implementadas por múltiples agentes públicos y privados, lo que permite atender en forma diferenciada las diferentes necesidades de los niños, sus familias y comunidades.

Las políticas sociales logran más espacio **en el último quinquenio; el niño logra ubicarse entre las prioridades de las políticas y la inversión social**, y se hacen Planes Nacionales de acción multisectorial con énfasis en la atención a los sectores más desposeídos, congregando sectores, organizaciones no gubernamentales (ONGs), iglesias y comunidades; aunque, en contraste con los avances, el tema pendiente es el de la sustentabilidad de las decisiones presupuestarias y la asignación de nuevas partidas a favor de la creación de más servicios. En estos casos, el **aporte más significativo de la educación inicial es el haber generado mecanismos para una focalización y seguimiento** de los programas en los sectores de mayor pobreza.

En la Región se percibe mayor profundización en los temas de desarrollo infantil, aprendizaje, criterios comunes esenciales respecto a calidad de los servicios, su equidad e integralidad. La participación del personal técnico, directivo y docente en las jornadas especializadas, demuestra que se ha avanzado en el saber pedagógico, y se han incrementado los estudios, evaluaciones e investigaciones referidas al sector. Las Memorias de los cuatro Simposios Latinoamericanos, señalan que el **aporte corporativo en la construcción del conocimiento, desde una perspectiva Latinoamericana se ha iniciado**, recogiendo la riquísima experiencia de hacer educación inicial con escasos recursos, y con gran participación familiar y comunitaria.

Una especial mención cabe hacer sobre el aporte de los cuatro Simposios Latinoamericanos realizados en Chile, Perú, Costa Rica y Brasil. Estos eventos han ido generando una Red de relaciones y coordinaciones dinámicas entre los países de Latinoamérica y con otros países del continente, que han permitido la actualización de los recursos humanos y la revisión oportuna de temas de gran preocupación, así como la identificación de destacados expertos y experiencias a nivel mundial y de la Región.

Particularmente estos Simposios han servido como foro técnico-político, ya que han promovido: la gestión de políticas, el intercambio de experiencias, la valoración del aprendizaje en los primeros años de vida, y la información de las más recientes investigaciones y avances tecnológicos y metodológicos. Igualmente han dado un mayor énfasis en la coordinación intersectorial e interdisciplinaria, la reflexión sobre el rol docente y de las instituciones formadoras, el análisis de los criterios de calidad de los programas, la multiplicación de las acciones de cooperación horizontal, y el examen de las políticas-prioridades- avances y desafíos en el campo del desarrollo infantil, entre otros temas de significativa importancia.

Por los informes presentados y la literatura especializada producida, tenemos evidencia de la influencia positiva de los Simposios en las políticas institucionales y de Gobierno, en las universidades, en los responsables de la gestión y ejecución de programas y en el docente de base. También ha significado una instancia de capacitación y movilización de los más altos niveles políticos y técnicos del país organizador. De otro lado estos eventos han revertido en **beneficios de capacitación de alta calidad para el personal del Estado, universidades, organizaciones no gubernamentales y programas privados**, debido al apoyo de los especialistas que participaban del Simposio y de programaciones paralelas para alcanzar mayores coberturas de información. Los eventos masivos han multiplicado sus efectos a distintos ámbitos y temáticas. Todo este cúmulo de experiencias ha dinamizado procesos de capacitación de los agentes educativos de educación inicial, en los países de la Región.

En el plano operativo de la **ejecución de estudios, investigaciones y evaluaciones**, aunque es menor la experiencia, paulatinamente se está participando en procesos de evaluación más permanentes de la educación inicial y en estudios que aportan al conocimiento sobre el niño y los programas. Como logro, podemos afirmar que se está **reduciendo la distancia entre la investigación que se desarrolla en las universidades y las temáticas que se realizan en los centros y programas de**

educación, aprovechando así los escasos recursos que los países tienen para este efecto.

Otro logro significativo y distintivo, **es el énfasis de las acciones de educación inicial con gran participación de padres de familia y comunidad**, lo que ha dado como resultado importantes experiencias de autogestión, y de mayor compromiso de los padres por el crecimiento y desarrollo infantil. Toda esta experiencia en el plano de la participación unida integrado en el contexto histórico-político, social y educativo en el que se desenvuelven los países de la Región en la actualidad, está posibilitando un trabajo más compartido y con mejores resultados en función a los niños, sus familias y comunidades.

Por otra parte, cada vez se **usan más los sistemas de información y comunicación que ofrece la tecnología moderna**. En estos momentos existen experiencias de ampliación de cobertura en la Región, usando estos medios en especial con aquellos niños que están en zonas distantes, o donde existen amplios grupos sin atender. De otro lado el acceso a través de INTERNET está posibilitando además de una más dinámica coordinación, el intercambio de información especializada. Esto último, gracias al apoyo de Organismos Internacionales que están ofreciendo información actualizada.

LAS PERSPECTIVAS A FUTURO

Considerando el momento político y social generado a favor del desarrollo y aprendizaje infantil y el marco que ofrece el nuevo siglo al desarrollo de la Región, podríamos afirmar en términos generales, que **existe una base política, social, económica, legal y técnica, que debería posibilitar un crecimiento y desarrollo sostenido de los programas para la primera infancia**. Esta proyección se fundamenta en los siguientes antecedentes:

- La existencia progresiva de declaraciones políticas a nivel nacional, regional y mundial, tanto del plano ejecutivo como legislativo sobre el **rol clave que desempeña la atención integral a la primera infancia** -y la educación en particular- en el desarrollo de los países³. En tal sentido, los programas sociales se visualizan entre otras razones, como una posibilidad efectiva de una mejor distribución de los ingresos frente a los diferentes ajustes económicos que se han implantado, y la educación, como «una forma de alcanzar trabajadores más calificados y más productivos», lo que ha llevado a **priorizar la educación inicial (preescolar o parvularia) en diferentes países, dándole un empuje nuevo a la importancia de ella, dentro del concepto amplio de desarrollo humano**.

- Estos reconocimientos a la importancia de los programas sociales y educativos desde la primera infancia, se han explicitado en diferentes declaraciones nacionales y regionales. Dentro de estos últimos, habría que destacar en forma especial los que se suscribieron con motivo de la Segunda Reunión Americana sobre Infancia y Política Social en Bogotá (1994). En dicha oportunidad, se suscribió el «Compromiso de Nariño, en el cual los gobiernos declararon que «el eje de la política social y económica debe ser el desarrollo humano», y «el imperativo de invertir en la niñez para garantizar un desarrollo sustentable y con equidad»⁴.

- El **aumento de una consciencia social general y al interior de las familias de la importancia de una atención integral, oportuna y pertinente** para los menores de seis años, lo que implica demandas de estos sectores al ámbito político⁵, que progresivamente llevan a reformas legales, a creación de institucionalidad y a la generación de recursos para el sector.

- La **estabilidad política y el mejor manejo de las finanzas públicas, unido a una tendencia al crecimiento y a la integración económica**⁶, **posibilita un marco financiero estable y específico para el sector, además de la concurrencia de fondos externos** para estas mismas materias. Respecto a esto último, cabe señalar que recientemente el Banco Mundial⁷ y el BID, han privilegiado dentro de sus políticas al sector menor de seis años, generando una línea de préstamos importantes que han

permitido el inicio de nuevos programas en Bolivia, Panamá, Nicaragua, Costa Rica y otros países. En la misma línea, continúan los aportes de UNICEF, UNESCO y OEA a este sector, además de fundaciones y otros organismos privados especializados, como la Fundación Van Leer y Save the Children, entre otros.

- La existencia de **cuerpos legales básicos** orientados al sector, posibilitan **cada vez una mayor protección del niño y su madre**, y en la medida en que se les perfecciona, apoyan la existencia de una institucionalidad específica que permita diagnosticar, diseñar, ejecutar, controlar y evaluar programas, además de dar cuenta de los recursos recibidos.

- La **existencia de una base técnica especializada en el sector**, que a pesar de la heterogeneidad que aún presenta en la Región, permite poder encarar el problema en mejor forma, tanto por los recursos humanos con que se cuenta, como por la experiencia e investigación desarrollada en el área. Esta base permite desarrollar planes de acción cada vez más pertinentes, y mejorar aquellas prácticas ya iniciadas con criterios más técnicos. Si a ello se suman **mejores articulaciones y gestiones del sector**, y la continuidad de apoyo técnico que las agencias internacionales han hecho en esta área (UNESCO, UNICEF, OEA, OPS, OMEP, Banco Mundial, BID), sin dudas que las posibilidades de los programas para la infancia, tanto en sus aspectos cuantitativos, como cualitativos serán mejor para los niños de la Región en el próximo siglo.

Existen otros avances científicos, académicos, políticos y sociales en favor de la infancia y de la atención integral que ésta merece, prueba de ello es la información expuesta en este libro, en cada uno de sus capítulos; sin embargo, y a pesar de los avances significativos y del momento político favorable, existen temas que necesitan revisión inmediata para continuar la labor en función al niño pequeño, sus familias y comunidades.

7.2 TEMAS CRÍTICOS Y DESAFÍOS EN LA ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

7.2.1. Información estadística deficiente

La urgente ampliación de la cobertura del nivel inicial ha dado como resultado que la atención del niño pequeño ha pasado a ser una preocupación de todos los sectores. Por ello se han creado servicios dependientes de Salud, Educación, Bienestar Social, Justicia, u otros. Por lo tanto, cada institución ha creado sus propias conceptualizaciones y sistemas de estadística, razón por la cual es casi imposible conocer con precisión y con criterios comparativos, tipos, cantidades y porcentajes de atención. En los sectores más carenciados donde los programas son variados y a cargo de diferentes instituciones, resulta más complicado conocer datos de cobertura, de personal docente y voluntario, incluso, la cantidad de programas por lo precario de las condiciones. A su vez en estos casos, se plantean la priorización de múltiples poblaciones-objetivo, lo cual genera problemas de selectividad e identificación en el acceso a los servicios, así como alto grado de complejidad en su seguimiento y evaluación.

Por otra parte, el análisis de la cobertura de atención, como se demuestra en el capítulo IV, permite entrever diferencias relevantes: mayor cobertura a nivel de 6 y 5 años, bajos valores en 3 y 4, y una reducción significativa en el grupo de 0 a 2. Ello significa que se ha valorizado en mayor medida la prestación que cumple funciones de aprestamiento para el ciclo primario, lo cual dificulta la definición conceptual de la especificidad propia de la Educación Inicial y la interpretación que hacen los sistemas educativos sobre dónde se ubica el niño de 6 años: ¿en el grado 1 ó 0 de la Básica o en Educación Inicial ?.

El más grave de los problemas radica en la imposibilidad de contar con un registro real de datos que consolide información mínima de cobertura, edades de los niños, tipo de servicios, instituciones y costos.

Recomendaciones:

A. En el Plano del Conocimiento y Sistematización de las Acciones que se Realizan en el Sector.

Ante la falta de una mayor y más precisa base de datos de todo el quehacer que se realiza en educación inicial, se requiere **construir un instrumento específico para la Región que explicita su marco conceptual, y por otra parte, abarque la gran gama de aspectos que abarcan y que interesa conocer de los programas para la primera infancia**; esto significa, considerar desde los marcos políticos y legislativos que existen en cada país, hasta su concreción técnica: (agentes educativos, currículos nacionales y específicos, materiales, instrumentos de evaluación, etc.), incluyendo además los temas de financiamiento y costo de los programas. Un instrumento como el que se propone desarrollado y aplicado en lo posible por un organismo internacional, ayudaría también a una mayor sistematización e integración de la información existente en forma dispersa en los países, y serviría a la vez, a la toma de decisiones tanto nacional como Regional, de futuras acciones en el campo.

Junto con el establecimiento de una base de datos amplia, común y explícita, se visualiza también la importancia de **efectuar estudios e investigaciones en áreas específicas donde aún se conoce muy poco; en este sentido, es fundamental contar con un catastro cualitativo de los diferentes programas existentes en los países**, a fin de registrar sus características, tiempo de aplicación, aportes y limitaciones, todo ello en función a facilitar el perfeccionamiento de estas modalidades, y posibles réplicas en otros contextos similares. Para este catastro se requiere también definir un marco conceptual adecuado, que permita una fácil y adecuada clasificación de las modalidades (convencional y no convencional⁸), y de sus respectivos programas.

Por otra parte, **en el plano de la institucionalidad, conviene realizar estudios sobre las características y aportes de los diferentes tipos de organismos existentes en la Región**. Temas como: tipo de dependencia, grado de autonomía, tipo de organización y de estructura orgánica, formas de descentralización, financiamiento, etc., requieren ser estudiados, para apoyar una mayor modernización de estos servicios y su eficiencia.

Es también fundamental investigar y optimizar los sistemas de focalización y evaluación de los programas para la primera infancia, a fin de mejorar su aporte a las políticas sociales y expresar de forma más adecuada, los impactos que generan en la población destinataria de los servicios. Conviene continuar la promoción de instrumentos de focalización de las inversiones hacia diferentes poblaciones objetivo, en lo que refiere básicamente a la identificación de necesidades, características socio-económicas, localización espacial y modalidades de atención.

En el ámbito educacional es necesario avanzar en la elaboración de instrumentos que demuestren la participación del niño en programas diseñados especialmente para ellos, lo que entre otros aspectos requiere además del enfoque educacional, la correspondencia con los objetivos y el énfasis que los programas plantean y desarrollan.

Necesitamos avanzar también en la consolidación de instrumentos de convergencia sectorial que, respetando la especificidad de cada área, logre una integración viable de componentes. Una buena estrategia podría ser entregar a UNESCO la responsabilidad de elaborar las estadísticas con consulta a expertos del sector, para operativizar la recomendación de la Segunda Cumbre de las Américas. En la confección de los instrumentos y entrega de información, todas las instituciones participarían en una sola Base de Datos, con una conceptualización común.

Todas estas tareas que se sugieren, requieren formas adecuadas de registro, sistematización y evaluación. Se necesita que las redes de información educacional en la Región, desarrollen y afinen más los datos de este sector, y se difundan con más eficiencia. Ello implica considerar la amplia gama de

instituciones y actores que participan en estos programas y que requieren de una información sólida y permanente, lo que podría hacerse a través de Boletines informativos, realización de seminarios abiertos y otras actividades de este tipo, además de utilizar dinámicamente la tecnología en el campo de la informática e INTERNET.

7.2.2. Las decisiones políticas y su coherencia con las asignaciones presupuestarias en respuesta a las prioridades.

El desafío fundamental de la Región es romper el círculo de la pobreza. Para lograr algunas modificaciones de este contexto, las estrategias macroeconómicas de América Latina deben privilegiar la equidad sobre las previsiones meramente compensatorias a fin de atender a las víctimas del supuesto progreso. Este concepto aplicado en los análisis sobre la relación entre infancia y pobreza, implica que no sólo hay que considerar la equidad como una perspectiva del crecimiento económico, sino también el crecimiento económico sin pérdida de la equidad alcanzada. Frente a este panorama, es necesario comprender que el desarrollo del niño sólo será posible si se apuesta por el desarrollo social integrando múltiples variables dentro de las cuales no puede estar ausente el componente educativo de calidad.

Como se analizó en capítulos anteriores, en la Región existen políticas internacionales ratificadas por los gobiernos con la idea de amparar la toma de decisiones en favor de la infancia. Como consecuencia de los compromisos asumidos por los Estados, en algunos países se han generado cambios en la formulación de políticas y programas para la infancia, pero aún existe la tendencia de enmarcar las políticas sociales dentro de un contexto más amplio- a niveles de políticas de desarrollo nacional- dentro de éstas, las dirigidas a la niñez, las que en algunos casos se diluyen en la generalidad.

En el entendido que los programas sociales reconocen y abordan problemáticas estructurales de América Latina, su potencialidad se vería notoriamente aumentada en la medida en que los Estados le otorguen un espacio más significativo a la niñez, en un marco de desarrollo institucional, fortalecimiento de la democracia, respeto de la diversidad de las culturas, tolerancia de las diferencias y ajuste permanente de los procesos de socialización y crianza. Este criterio le es favorable a la educación inicial, ya que goza del amplio consenso respecto a que ésta se integra exitosamente a los procesos de socialización mediante esquemas integrales de prestación de servicios y participación. De otro lado, constituyen respuestas a los fenómenos de la exclusión, superación de la pobreza, los desarreglos familiares, la violencia y los cambios en la estructura productiva y en el mercado laboral.

Estos programas deberían ser vistos como una inversión que anticipa y resuelve problemas, así como los cimientos que viabilizan el éxito de ciclos educativos posteriores. Esta perspectiva exige resaltar el rol del Estado en los programas de atención integral a la infancia, **incorporando en sus políticas sociales, el concepto de inversión social**, al referirse a los «gastos» en educación. Queda pendiente por resolver, la definición sobre la clara institucionalidad por parte del Estado para que oriente sobre qué le corresponde asumir a cada institución que participa de la educación.

Otro desafío es la falta de información y difusión sobre la rentabilidad de los programas de atención integral a los niños pobres menores de 6 años, entre los responsables de las políticas económicas y sociales. Otros temas de necesaria información son por ejemplo: concertación entre agencias y niveles de intervención; ventajas de la gerencia local de los programas; cómo generar acciones y mecanismos concretos para fortalecer la capacidad de desarrollo inter-institucional, político, informativo y técnico; y cómo incrementar la capacidad de negociación de los países en beneficio de la infancia y los programas sociales.

La práctica de trabajo en programas integrados de calidad, exige el diseño de políticas integradas con responsabilidades compartidas entre las instituciones de gobierno, la sociedad civil, organismos no

gubernamentales y comunidades; en esta materia no hay un avance significativo de políticas integradas y de flexibilidad o mayor adecuación de la administración pública en los países, aunque existen esfuerzos por conseguirlo. El respaldo de políticas integradas mejorará la participación del Estado y la sociedad civil, asegurando una aplicación adecuada con criterios mínimos de calidad, integralidad, pertinencia y equidad en programas sociales para poblaciones marginadas.

De allí la importancia de articular respuestas para todos los grupos menores de 6 años con claridad, y la urgencia de invertir en la capacitación de altos niveles de decisión para mejorar las políticas de atención en poblaciones marginadas, facilitar la difusión de información técnica en lenguaje legislativo y apoyar las decisiones de presupuesto.

Dentro de este panorama, la voluntad política es muy importante para ubicar el nivel de educación inicial dentro del sistema educativo con el presupuesto adecuado para su financiamiento. La falta de institucionalidad de la educación inicial, hace que la administración de los recursos básicos, sea muy difícil. En algunos casos, no llegan los aportes desmotivando a las comunidades, obligando a cerrar programas ya iniciados; en otros casos, existen programas «piloto» que desaparecen cuando el apoyo económico finaliza. «Muchas veces los recursos asignados sólo alcanzan para cubrir los costos de la etapa inicial del proyecto y existen antecedentes que cuando termina el apoyo económico el programa también se termina»⁹.

Por esto es muy importante que la prioridad declarada reciba los montos adecuados de recursos, ya que las inversiones comprenderán mejoras en programas de alimentación-salud-estimulación, incremento de los salarios, programas de capacitación permanente, promoción de innovaciones; mejoras en la infraestructura, los materiales educativos, los textos y elementos tecnológicos.

Los desafíos más serios en coherencia con aspectos de política y prioridades se podrían ordenar de la manera siguiente:

A. La necesidad de una efectiva articulación de los diferentes sectores que desarrollan programas de atención a la infancia.

Los diversos programas que surgieron históricamente en América Latina orientados a la infancia, se generaron desde cada uno de los diferentes sectores (salud, protección, educación, justicia), recogiendo los énfasis y preocupaciones de cada uno de ellos. Si bien es cierto que cada una de estas líneas ha generado significativos programas con importantes logros - la mayoría de ellos entre salud y educación- y que existe un cierto nivel de coordinación entre ellos, es un hecho que aún se podría avanzar mas en este sentido en función a una atención realmente integral del niño. Por ello, cabe preguntarse porqué no se ha podido progresar mas en la articulación de los programas, interrogante que podría llevar en una primera respuesta a la existencia de dificultades legales, de gestión o de tipo mas práctico, que sin dudas entran en este trabajo más en común. A estas dificultades pensamos que se agregan otras situaciones que se podrían sintetizar en:

- Disputas por el campo de competencia que tienen los diversos sectores en el tema del niño pequeño, por intereses políticos, profesionales y otros.
- Falta de delimitación o coordinación de los campos de acción, por lo que se producen superposiciones o aislamientos que generan conflictos que no se resuelven.
- Desarrollo de competencias mal entendidas dentro de los sistemas económicos actuales, que llevan a demostrar eficiencia para obtener recursos económicos que se otorgan sólo frente a resultados propios e inmediatistas.

En función a estos problemas, y ante la falta de investigación al respecto, sólo nos queda señalar que

a base de nuestra experiencia y del análisis de la bibliografía Regional sobre el desarrollo de programas para la infancia, pensamos que estos temas planteados deben abordarse para ***superar las desarticulaciones del sector***. En tal sentido, la formación de instancias de coordinación, como Comités Interagenciales como los generados para los proyectos educación-salud, Comisiones Interministeriales o de Educación Parvularia, que se han estado formando en diferentes países, como Chile, Costa Rica, Perú, entre otros, están posibilitando un trabajo más integrado en función a los objetivos que se aspiran.

B. La necesidad de una clara definición del rol del Estado y de la sociedad civil en el desarrollo de los programas para la infancia.

Dentro de los problemas existentes en la ejecución de programas para la infancia, está el tema de los aportes que el Estado y la sociedad civil deben hacer en esta materia. Existen a nivel mundial y en la Región, diferentes posiciones sobre el rol que el Estado debe realizar en función al desarrollo de programas sociales: por una parte, hay concepciones de un Estado muy activo en el desarrollo de estos programas, invirtiendo y ejecutando directamente; por otra, el que diferentes organismos tanto no-gubernamentales como de la sociedad civil misma, a nivel de base, asuman progresivamente estas responsabilidades, excluyendo incluso en algunos casos, algún tipo de relación con el Estado. Las experiencias realizadas en América Latina y el Caribe, muestran logros en ambos tipos de situaciones ¹⁰, aunque en términos cuantitativos, sigue siendo en la Región, el Estado quien realiza las acciones mas relevantes; pero por sobre todo, lo que impera, es una co-existencia de ambas propuestas en una situación poco definida, que lleva a situaciones de competencia, mas que de ayuda mutua como debiera ser. De hecho, algunos discursos «modernizadores» del «aparato estatal» especialmente basados en un modelo económico neo-liberal, reiteran una permanente crítica a su supuesta burocracia, ineficiencia y gasto, planteando la «privatización» como la solución a todos estos problemas; otros sectores políticos-intelectuales, entre ellos algunos que tenían por situaciones históricas un discurso antioficial ¹¹, continúan con una actitud de ese tipo, aunque las situaciones histórico-políticas han cambiado, sumándose así al discurso antiestatal; sin embargo, éstas y otras situaciones no resueltas en este tema, hacen necesario que se aborden seriamente estos problemas.

Con la finalidad de actuar de mejor forma en beneficio de los niños, nos parece que cabe preguntarse en función a la Región:

- ¿ Se puede prescindir del rol activo del Estado en el desarrollo de los programas para la infancia, y sería adecuada una medida de este tipo ? En ese último caso, quien asumiría todos los programas difíciles y no-lucrativos que el Estado desarrolla?
- ¿ Pueden auto-sostenerse y ser autosuficientes en aspectos financieros y técnicos los grupos organizados que desean asumir este rol?
- ¿ Qué pasa con el principio de equidad en función a los sectores de escasos recursos que no poseen capacidad para organizarse o que tienen problemáticas mas urgentes que resolver?
- ¿ Los recursos que el Estado destina a los programas sociales, serían traspasados y administrados por el sector privado o civil o asumidos por ellos? Implica esto un mejor uso de los recursos y un abaratar costos?
- ¿Cuál sería por tanto, el rol del Estado: promotor, ejecutor, subsidiario, fiscalizador?
- ¿ Existe en forma generalizada, una actitud de efectiva preocupación en todas las comunidades por el desarrollo integral del niño pequeño y de sus necesidades, o los programas para la infancia se constituyen a veces como un medio para otros propósitos ajenos al supremo interés del niño?
- ¿ Puede la participación civil que se propicia, convertirse en que el Estado se desligue de la

preocupación por derivar recursos para estos sectores?

- ¿Cuál es en definitiva el fin último del Estado en función al bien común de la población infantil?

Dados los temas tan de fondo que plantean estas preguntas y su escaso abordaje en la bibliografía especializada del sector, queda una vez mas en evidencia la necesidad de tratar estos temas en diferentes foros para poder avanzar efectivamente en estas materias. Sin embargo, se perfilan en **general, como recomendaciones:**

La necesidad de articular una acción conjunta del Estado y de la sociedad civil que pareciera que no se puede generalizar del todo. Hay ámbitos y contextos, donde el Estado pareciera que no debiera renunciar a su pleno rol de promotor y ejecutor de programas; otros, donde las condiciones posibilitan una acción mas subsidiaria y de supervisión; sin embargo, como planteamiento general, ***parece recomendable que la atención del niño pequeño sea una política de Estado***, de manera que se aseguren los recursos y acciones para este nivel tan delicado, que hasta ahora ha estado superditado a los vaivenes políticos y económicos de los países de la Región.

Es cierto, de otro lado, que la continuidad y sustentabilidad de los programas de educación inicial reposa en lograr mecanismos efectivos de participación comunitaria y familiar, para que se involucren en los procesos de socialización de la niñez. Sin embargo, ***no pareciera adecuado dejar la responsabilidad total del programa en la comunidad, sino más bien fortalecer en forma mancomunada la responsabilidad del Estado.***

Otra acción que convendría estimular es el ***institucionalizar los programas creativos, como forma de garantizar su continuidad y ampliación***, en el marco de un Estado que asume funciones de orientación y coordinación de las prestaciones de educación inicial.

C. La necesidad de una efectiva voluntad política, económica y social decidida para invertir en la Infancia.

Nos parece relevante enfatizar, que independientemente que se mejoren los programas en todos los puntos anteriormente señalados, debe existir una ***efectiva voluntad política, económica y social, para invertir: recursos, tiempo, inteligencia y amor en la infancia.*** Es cierto, que el tema está en la mayoría de los discursos a alto nivel, pero su traducción en iniciativas y recursos específicos, no siempre es consecuente ni sostenida. El seguimiento de muchos programas en Latinoamérica, muestra importantes discontinuidades sujetas a cambios de gobierno y de las políticas económicas y sociales. Uno de los requisitos para el éxito de los programas, en especial para los sectores económicamente pobres¹², es la permanencia en ellos, y su progresivo mejoramiento y aumento a nuevos grupos marginados; sin embargo, esta exigencia, no siempre ocurre, siendo permanentemente afectados por los vaivenes políticos, económicos y sociales. Esta postura no implica ser poco comprensivos a las dificultades complejas de los países; sólo que se debe superar el hecho reiteradamente comprobado, que cuando hay problemas en los países, sea el sector de la primera infancia el mas afectado, por el hecho de no ser obligatorio. Pensamos que cuando hay problemas, deben fijarse prioridades, y la etapa más vulnerable y por tanto delicada en el ser humano es la de párvulo, por lo cual los países debieran privilegiar esos programas.

D. La necesidad de formular políticas, iniciativas legales, financiamiento e institucionalidad del sector.

Como se ha señalado reiteradamente, la formulación de políticas específicas para el sector respaldada de dispositivos legales, administrativos y de partidas presupuestarias que las faciliten, se observa con diferentes matices en la Región, lo que limita un desarrollo más homogéneo de este sector. Esta situación sugiere que en aquellos países donde se observa menor desarrollo, ***organismos técnicos internos y externos apoyen la formulación de estas políticas y la presentación de los proyectos respectivos, a la par, de generar sistemas de seguimiento o monitoreo de estas iniciativas para todos los países, y en la Región***, como conjunto.

En el ámbito legislativo, se requiere apoyar la ***actualización de la legalidad existente para el sector, lo que implica:***

- a) Revisar todo lo concerniente a la conceptualización legal y técnica del sector, de manera que sea compartida entre las instituciones de los diversos países, y en lo posible, en la Región.
- b) Generar iniciativas que velen por la maternidad y el Derecho del Niño de estar con su madre en una relación adecuada en los primeros seis meses de vida del niño; esto significa en el caso de madres de escasos recursos o que laboran fuera del hogar, alargar los permisos post-natales, y en el caso de las madres que se desempeñan en el sector informal, ofrecer algún tipo de subsidio que les permita atender a sus hijos adecuadamente. Ello, con el compromiso de participar a la vez, en algún programa de educación parental que optimice su rol como primeras educadoras.
- c) Revisar toda ley o práctica que discrimine negativamente a los niños, como es por ejemplo, el tema de los hijos naturales e ilegítimos, y el abandono o negligencia frente a niños con necesidades especiales, como los discapacitados, los abusados sexualmente, o aquellos niños portadores de Sida.
- d) Flexibilizar los horarios de trabajo de las madres en especial, cuando tienen bebés o niños pequeños, a fin de facilitar el amamantamiento o su cuidado en general, dando también la posibilidad a la madre de optar por menores jornadas, sin que estas medidas impliquen una discriminación negativa de las mujeres como trabajadoras.
- e) Revisar y optimizar las leyes existentes de Salas Cunas y/o Jardines Infantiles para hijos de madres asalariadas, de manera que se otorgue este beneficio a todos los padres, generando formas de financiamiento compartido con los empleadores, sindicatos u otras instancias.
- f) Reconocer la Educación Inicial como el comienzo del sistema educativo en todos los países, tendiendo además a una universalización del nivel de 5 a 6 años, de manera que se establezca como una posibilidad efectiva que ofrece el Estado a todos los niños.
- g) Generar «Currículos básicos a nivel nacional» como responsabilidad de los Ministerios de Educación de los países, que resguarden los objetivos y criterios esenciales que todo programa convencional o no convencional debería cumplir, en función a todos los niveles (desde el nacimiento hasta los seis años).

H) En la formulación de políticas, programas y proyectos destinadas a niños y niñas que viven en contextos de pobreza, considerar sus múltiples carencias, como también las fortalezas personales, familiares y comunitarios que les ha permitido vivir, crecer, desarrollarse y aprender.

I) Brindar un nuevo marco de racionalidad en orden a generar un mayor impacto entre aquellos grupos en condiciones de riesgo, más que en términos de criterios etarios.

En el plano de la institucionalidad, junto con incentivar en los casos en que no exista la definición de alguna institucionalidad básica para el sector, que permita asumir como Estado la responsabilidad de desarrollar políticas, acciones y manejar los recursos, se reitera la necesidad de **generar instancias de coordinación permanente de los organismos del sector a través de Comisiones Interministeriales¹³ o Intersectoriales**. Estas Comisiones deberían diagnosticar permanentemente el desarrollo del área, monitorear el logro de las metas, y proponer a los niveles de toma de decisión, futuras líneas de perfeccionamiento de las acciones.

En el plano financiero, se detecta en función a los recursos fiscales, la necesidad de **buscar sistemas de financiamiento permanentes y factibles para el sector**, a la vez de mejorar los sistemas de gestión y control de ellos. En el plano de la obtención de recursos, ya hay experiencia en la Región, que ha servido para instalar y financiar instituciones importantes en el desarrollo de programas a nivel nacional¹⁴, debiéndose a la vez facilitar las posibilidades de generar algunos recursos propios por parte de estos organismos, para solventar programas pilotos o situaciones emergentes. A su vez, en lo que respecta a los aportes privados, se deben buscar formas efectivas que faciliten la rápida incorporación de donaciones o aportes a cuenta de tributos, junto con la creación de bancos de proyectos que incentiven la inversión en el sector.

Siempre en el ámbito de lo financiero, se hace necesario **perfeccionar los sistemas para determinar el costo-beneficio de los programas**. Para ello, debería aprovecharse la experiencia de aquellos países¹⁵ que han realizado este tipo de trabajos, y reunir a los especialistas para confeccionar una matriz de costos común, con una adecuada explicitación de criterios, de manera que pueda ofrecerse a la Región un procedimiento único, que facilite la comparación de programas similares al interior de los países y entre ellos.

*Por último, el aporte mas significativo que pueden hacer todos los que tienen algún tipo de vínculos con el campo de la Educación en América Latina y el Caribe, dice relación con **incorporar la Educación Inicial efectivamente dentro de la agenda de trabajo de todos los grandes temas que tienen relación con el sector**. El campo de las Políticas Educativas, su financiamiento, la formación y perfeccionamiento de los recursos humanos, la administración de las instituciones, la calidad y evaluación de los programas y aprendizajes, etc., son todos ámbitos que competen igualmente a la Educación Inicial por obvio que parezca esta aseveración; el quehacer concreto ha mostrado que en este siglo reiteradamente se la ha dejado afuera de estos temas, hecho, que junto a otros, ha significado, su desarrollo en forma intermitente, irregular, llevando a la heterogeneidad existente, que no siempre responde a diversidades explícitamente consideradas, sino a impulsos un tanto discontinuados, que por momento diferentes conductores le han dado.*

7.2.3. Calidad de atención a la infancia

A diferencia de lo que sucedió en la década de los ochenta, donde el énfasis en la atención integral de los párvulos estuvo centrada en la ampliación de la cobertura, sin mucha consideración al tema de la calidad de los programas, la década de los noventa se ha caracterizado por un tratar de implementar ciertos criterios básicos de calidad.

Una de las fuentes que demuestra esta preocupación, han sido los antecedentes que aportan los diferentes Simposios Latinoamericanos, en los cuales, ha sido un continuum ideacional este tema. Por ejemplo, en una de las conclusiones del I Simposio Latinoamericano realizado en Chile, se señala que la calidad es un factor inherente a los programas de atención a la infancia, que es multifactorial y dinámica, por lo que es difícil dimensionar todo lo que ésta implica. Otra de las conclusiones señala que el tema de la calidad amerita una revisión profunda desde las bases teóricas hasta las prácticas. Precisamente por esos motivos, dada la gran importancia de este tema, en este punto analizaremos sus puntos críticos y los desafíos. Para el efecto, hemos destacado los elementos más importantes y organizado su análisis por temática, aunque todos ellos se interrelacionan. Los temas que trataremos y que son sensibles a este análisis, son los referentes a: calidad y equidad, agentes educativos, calidad de servicios y estado de la práctica del curriculum.

Finalmente, para graficar los muchos aspectos que implicaría la calidad de los programas y proyectos en beneficio a la atención de calidad de la infancia, hacemos mención de la propuesta que se hiciera en uno de los Simposios Latinoamericanos:

En los programas y proyectos de atención integral al niño menor de seis años, es importante: a) la participación comunal en las actividades curriculares, con el fin de formar valores como: solidaridad, cooperación y sensibilidad hacia el niño marginado; b) la sensibilización del educador y de la comunidad sobre la necesidad de la atención integral del niño; c) nuevas políticas y adecuación de normas y reglamentos; d) evaluación del personal; e) autoevaluación del impacto de los programas; f) apoyo y refuerzo de ONGs consolidadas en los programas existentes; g) sistematización y seguimiento, de acuerdo a la realidad y las necesidades de cada comunidad; h) evitar interferencias e intereses políticos partidistas; i) ejecución de diagnósticos claros; j) eliminación del paternalismo; k) intervención de la comunidad como sujeto de su propio cambio; l) apoyo de universidades; ll) atención integral del niño, considerando las áreas afectiva, social, motora e intelectual, así como incorporación de contenidos sobre los deberes y derechos de los niños y los adultos; n) coordinación interinstitucional para evitar duplicidad de servicios; ñ) adaptación de los programas a los cambios sociales.

7.2.3.1 Calidad y Equidad: El niño, centro de los programas destinados a la infancia.

Múltiples estudios científicos aseveran que el período más crucial de la vida del ser humano son los primeros años; que el cerebro se desarrolla con la mayor intensidad antes de los dos primeros años de infancia dando lugar a las estructuras que permiten configurar las condiciones para el aprendizaje; que la confianza básica se establece en esta etapa; que la influencia de la familia es trascendental por la influencia e impacto integral que tienen en el desarrollo de los niños; que los programas en la medida en que sean sostenidos, coherentes y de calidad generan múltiples consecuencias para los niños de edades más tempranas; que por influencia de los programas, a las madres se les amplía su ámbito educativo y las lleva a mejorar su estatus económico-social - elevando sus aspiraciones-, lo que junto a su familia, contribuye a los cambios sociales, favoreciendo el progreso del país.

Por otra parte, otros estudios demuestran las consecuencias negativas por efecto de las condiciones infrahumanas en las que viven los niños de las áreas paupérrimas y las repercusiones en el desarrollo

del ser humano: su capacidad intelectual, lenguaje, integración social, autoconcepto y rendimiento escolar bajo, además de desnutrición y baja estatura. En otras palabras, retraso del crecimiento y desarrollo, que repercute y se evidencia en los porcentajes de deserción y repitencia tan altos de la Educación Básica.

A pesar de estas demostraciones, como se analizó en el capítulo IV de este libro, la cobertura de programas para niños de los sectores más pobres, sobretodo del menor de tres años es muy reducida aún en Latinoamérica.

Si consideramos que el principio de la equidad significa favorecer una mayor igualdad de oportunidades a quienes más lo necesitan, es decir, los niños de los niveles más altos de fragilidad social, de mayores niveles de pobreza, de las zonas de gran dispersión y baja densidad poblacional, evidentemente que estamos frente a un tema muy crítico de equidad en favor de esos niños. En este sentido, frente a la población más carenciada, la educación no sólo deberá ser más diversificada y flexible, sino de alta calidad para compensar las limitaciones.

Es evidente que hay problemas de acceso al sistema sobre todo de los niños menores de tres años, pero es también altamente importante la calidad del servicio y la equidad en su distribución. Si bien pueden implicar costos importantes, lo esencial es cuidar una adecuada gestión que asegure la calidad de los resultados, buscando que éstos sean más efectivos y relevantes para su rentabilidad.

Se ha ratificado permanentemente que en toda experiencia de desarrollo de programas con participación de la familia y la comunidad, **el niño debe ser considerado plenamente como una persona** -ser único, miembro de una familia, de una comunidad, de una sociedad- cuya condición de vida depende de un proceso biológico, psicológico y social, visto en forma integral. Por esta razón, su bienestar depende de factores integrados de educación, nutrición, salud y oportunidades reales que le brinde el sistema político, social y económico en el que vive.

Sin embargo, el desarrollo de los programas para la primera infancia en la Región, ha sido un tanto azaroso y dependiente de los muchos vaivenes políticos, económicos y de interés contingente de los países; por ello los programas no siempre se han podido **centrar** en lo que pareciera lo más evidente: **en los niños**.

Como los programas para la infancia integran diferentes objetivos que abarcan el amplio campo que constituye el medio infantil: la madre, la familia, la comunidad, etc., han implicado a veces una desvirtualización del **niño como eje de estas acciones**. Si bien se entiende que en la medida en que se promueva la capacitación y trabajo de la madre y el desarrollo de las familias y de las comunidades, se mejorarán ciertas condiciones de vida de **los niños**, nos parece que no puede dejarse de lado, que ellos **son el propósito central de estas acciones** y que existen ciertas necesidades y especificidades, que se constituyen como prioridades dadas por la etapa de vida en que ellos están. Estas, son fundamentales de atender en su momento y adecuadamente, porque- como se dijo en acápites anteriores- los efectos de la mayoría de ellas son irrecuperables mas adelante, como es el caso de la formación afectiva del niño, su confianza básica, seguridad, autoestima, etc. En esta área, el rol que desempeña los padres, y en especial su madre, es insustituible, y hay situaciones en que las necesidades de ambos se contraponen. Un ejemplo, es el caso de extensos horarios laborales y/o de capacitación de la madre, versus el tiempo para estar con su niño, en especial, con los menores de dos años, y en particular, con los que lactan en forma natural¹⁶.

En este plano surgen un **conjunto de sugerencias**, las que se agrupan en los siguientes rubros:

A. La importancia de ratificar el supremo interés del niño, como objetivo central de los programas destinados a la infancia, y por tanto, la necesidad de asegurar ciertos criterios y niveles básicos de calidad educativa.

Como se ha mostrado en este documento, es necesario la aplicación del principio de equidad dando énfasis a las necesidades del niño como eje central de las acciones, particularmente en los sectores de extrema pobreza o indigencia. Más sensibilidad y mayor consistencia entre los hallazgos científicos, el discurso político y la ejecución de acciones, además de más presupuesto y flexibilidad de la administración para crear más servicios diversificados y de buena calidad, son aspectos claves de implementar.

B. Continuar el diseño, validación, implementación y evaluación de programas para atender con calidad, la diversidad de grupos que conforman la primera infancia de la Región.

Acorde a los antecedentes entregados considerando las necesidades de expansión de este nivel en una línea de calidad de las ofertas, se detectan **dos necesidades primordiales**; por una parte, **diseñar e implementar programas que atiendan las características específicas de poblaciones infantiles que aún han sido escasamente atendidas**: niños de sectores rurales (con toda la diversidad que ello implica), niños de sectores de alta dispersión poblacional, de comunidades indígenas y discapacitados; y por otra parte, los muchos **niños que habitan las zonas urbanas**, y que por su gran cantidad y concentración, no serán atendidos a mediano plazo, si se continúa sólo con los modelos imperantes hasta el momento de trabajo centrados en locales que sólo pueden abarcar pequeños grupos de niños.

Esto último significa también visualizar alternativas innovadoras de programas para la primera infancia que empleen otras estrategias, entre ellas, los medios de comunicación social y la informática, apoyados con formas de seguimiento y evaluación de los niños implicados en ellos, con visitas domiciliarias de educadores, realización de talleres grupales y otras formas más personalizadas de atención. De esta manera se pretende avanzar así también, de la mera emisión de programas televisivos o radiales, que es hasta donde se ha llegado en la actualidad con esos medios, configurándolos en programas educativos «con población cautiva» por tanto, interactivos, con seguimiento, apoyo específico y evaluación. En la actualidad cinco países están desarrollando este tipo de experiencias: Chile, Perú, México, Colombia y Venezuela, lo que demuestra la validez de este tipo de programas.

Respecto al desarrollo de programas que atiendan poblaciones menores de tres años y programas de integración para niños especialmente vulnerables: discapacitados, desnutridos y otros, aparece como una línea esencial, debiéndose potenciar y difundir las aún escasas experiencias de integración que existen en la Región.

Un reto en los programas de integración es buscar el nexo entre los niños y su realidad en la práctica pedagógica, para abordar los programas desde su propio estilo de vida, respetando la manera de ser y hacer, para que sean actores de su proceso educativo.

Con la población infantil indígena, es esencial generalizar los servicios educativos con programas pertinentes a sus necesidades específicas, en el marco estricto de su lengua y su cultura, sin limitar el acceso a otros ámbitos culturales a fin de asegurar su permanencia, continuidad y éxito en los diversos procesos de aprendizaje que deben enfrentar. Estos esfuerzos educativos deben formar parte de políticas de fortalecimiento de la identidad nacional en países pluriculturales.

En el plano de la calidad

El eje integrador es siempre la atención integral del conjunto de necesidades del infante, lo que supone priorizar poblaciones en situaciones de riesgo. Urge reflexionar con cierto detenimiento sobre la combinación de componentes educativos y asistenciales, para evitar el progresivo empobrecimiento de los servicios y su estigmatización cultural. Dada la complejidad y heterogeneidad de las situaciones de pobreza, resulta necesario intensificar el diálogo interdisciplinario entre educadores, economistas, sociólogos, antropólogos, médicos, sicopedagogos y otros, como parte de la estrategia de cambio.

La educación de calidad es indispensable como base para apoyar esfuerzos integrales orientados a superar el círculo de la pobreza. Ello no impide perder de vista la necesidad de asegurar a los niños en situación vulnerable, que tengan acceso por lo menos a diez años de escolaridad, de forma tal que le asegure su participación activa en la sociedad.

La calidad del servicio debe trascender las responsabilidades de los sectores educación y salud además de otras instituciones de bienestar. La calidad también está articulada con el avance de la ciencia, la tecnología y las formas de asociar información actualizada, por ello habrá que esforzarse en buscar mecanismos que aglomeren y actualicen dinámicamente sectores, disciplinas, contextos diferentes y países. En el tema de la calidad de servicios sociales, los centros de formación, perfeccionamiento e investigación, no pueden seguir desarrollando sus acciones aisladamente de las necesidades del sector.

Existe reproducción del círculo de la pobreza, motivada por una gama compleja de causas que van desde las condiciones económicas de la familia hasta su contexto cultural, la estructura de valores, estabilidad y autoestima, sin embargo, en los casos en los cuales el niño menor de dos años, deba asistir a programas fuera del hogar se debe constituir un ambiente que en lo posible refleje las características culturales y de cotidianidad del niño e involucrar a agentes de socialización primarios (padres, tios, hermanos) en las experiencias respectivas, asegurando a la vez, las condiciones básicas de seguridad y calidad.

Cualquier sistema para el cuidado y/o educación de los lactantes que se organice, no puede propiciar un desapego temprano que atente contra su desarrollo afectivo, e incluso contra su salud, como sucede al reemplazar la lactancia materna por la artificial.

C. Continuar con la producción de conocimiento del niño en América Latina.

En la medida en que se reconozcan y respeten los campos de acción de cada sector, y se trabaje **desde la perspectiva de cada disciplina, aportando lo mejor de cada una de ellas al tema del conocimiento del niño**, sin dudas, se podrá avanzar en mejores articulaciones, evitando las parcialidades y enfoques a veces superficiales, que hasta ahora han caracterizado parte de la teoría y acción desarrollada en los programas que se aplican en la Región. La formación de equipos interdisciplinarios, en los cuales los educadores ocupen el rol de seleccionador, organizador, aplicador y evaluador de estos aportes, aparece como fundamental.

En función al tema participación de diferentes actores, y definición de criterios de calidad, pensamos nuevamente, que todos tienen un rol que desempeñar, siendo básicos explicitar claramente las intenciones en función a los niños, consensuando criterios sustentables que tengan como punto focal, el supremo interés de los niños.

Para enfrentar algunos de los desafíos, existe la necesidad de producir más información referida a: implementación de programas de aumento de cobertura, sin deterioro de su calidad; procesos de cooperación interinstitucional e intersectorial para la atención integral de la infancia; modalidades de atención a la infancia como formas de responder a las necesidades de equidad y pertinencia sociocultural;

evaluación de experiencias de articulación; la participación en los programas de atención a la infancia: articulación estado-sociedad civil; metodologías de educación de adultos; modelos exitosos de capacitación de agentes educativos; estudios de costo-beneficio; evaluación de los aprendizajes que se concilian con los énfasis de los programas y con las características de la población infantil involucrada (indígenas, rurales, etc.). Los estudios de evaluación son escasos, y cuando existe, los instrumentos que se han utilizado son básicamente de tipo sicométrico y de relativa estandarización.

Conviene también revisar las normativas existentes, a fin de flexibilizar por ejemplo, las posibilidades de construcción con formas mas viables, pero igualmente seguras para que las modalidades convencionales entreguen servicios. En la actualidad, los costos de inversión, hacen que en algunos casos, atenten a su mayor expansión.

Para el enriquecimiento de la calidad también es necesario estudiar las diversas culturas de la Región: sus valores, contenidos culturales, formas de transmisión cultural, etc. para elaborar formas de educación concordante con la cultura y sociedad de donde provienen nuestros niños. Esto exige profundos cambios en los procesos de educación; generación de teorías críticas de lo educativo; más investigación-acción, para detener radicalmente la copia indiscriminada de modelos externos, valorando modelos propios de Latinoamérica.

También aparece como importante, realizar sistematizaciones y teorización sobre los resultados del uso de alternativas innovadoras de expansión, usando como estrategias medios como la radio, la televisión, el teléfono y la computación en programas para la primera infancia.

Por éstas y otras tantas situaciones que se podrían ejemplificar, cabe nuevamente hacer esfuerzos por tratar de compatibilizar los diferentes objetivos que se pretenden, todos muy válidos sin dudas, pero que ello no implique que se lesionen **aquellas condiciones que son cruciales para el desarrollo y aprendizaje de los niños, si es que los programas se definen en función a ellos.**

7.2.3.2 Calidad del agente educativo

Un lugar preponderante en el tema de calidad, lo constituye el docente y todo agente educativo que interviene en la intencionalidad de la acción educativa, por ello conviene detenerse a analizar la situación de este factor tan importante, pues condiciona el éxito o fracaso de los resultados de la educación.

A. La Formación de Educadores de Párvulos o Maestros Preescolares .

En cuanto a los educadores que se desempeñan en el nivel, cabría señalar que desde principios de siglo ha habido una formación con especialización en el nivel -maestros parvularios o Kindergarterinas a niveles de Institutos Normales, Cuba - (México, Uruguay), y a nivel Universitario desde 1944 (Chile), extendiéndose posteriormente a Costa Rica, Argentina, Perú, Brasil, entre otros. Sin embargo, esta formación especializada a nivel de Educación Superior de 3 a 5 años como rangos más habituales, no es aún lo más generalizado de la Región; mayoritariamente es una formación a nivel de Docente de Educación Primaria, con capacitación posteriormente en algún área del nivel.

La formación de los educadores, salvo escasas situaciones, se ha hecho pensando en la realidad urbana, por lo cual la atención a grupos rurales, indígenas, carece por lo general de estos recursos profesionales, unido a la falta de incentivos para el desempeño en zonas aisladas o de difícil acceso, aspectos que atentan directamente a estos grupos de niños.

Esta situación pensamos que es la que explica que estos profesionales se desempeñen principalmente en programas convencionales, lo que ha hecho que sólo estos programas tengan como uno de sus

mayores costos de operación los recursos que se destinan a su contratación. Según Lira, M.I. «El costo del personal docente, es en todos los programas el que constituye la proporción más alta de los gastos y consecuentemente el ítem donde todos han intentado ahorrar»¹⁷. Según datos proporcionados por UNESCO¹⁸, los costos de inversión en programas convencionales en la Educación Inicial tienden a ser el doble que los de Enseñanza Básica o Primaria, debido al menor número de niños que tiene a su cargo la educadora de párvulos. Según ésta fuente entre 1980 y 1991, el número de niños por educador habría disminuido de 27 a 23.

Esta situación cambia en los pocos países en los cuáles hay una formación universitaria especializada, donde se forma al educador del nivel con un sentido amplio de su campo laboral (convencional y no-convencional) como es el caso de Chile, Cuba, Perú y Costa Rica. En efecto, en ellos se observa una mayor cantidad de educadores trabajando en sectores rurales, indígenas y en programas no-convencionales en general, situación que ha llevado a un mejoramiento del componente educacional de los programas, y también a aumentar la calidad y por consecuencia, los costos de estos programas.

Las experiencias de educadores parvularios o preescolares en el ámbito de lo no-convencional, ha ido también enriqueciendo la formación de éstos en las instituciones formadoras, situación que ha llevado que en la actualidad a que la Cátedra de «Programas no-convencionales» se encuentre en varias de estas casas de estudio. A su vez, aquellos países que han tenido una mayor tradición en la formación universitaria de estos profesionales, han estado desarrollando grados académicos en el nivel, como es el caso de Costa Rica, Cuba y Perú (Licenciaturas), y Chile (Maestría).

Sin embargo, aún estimando que los costos son más altos ya que el número de niños que atiende el educador es menor que en otros niveles de educación, según un anteproyecto para la Séptima Conferencia de Ministros de Educación para la Región, la formación especializada de los educadores de párvulos es fundamental. En este anteproyecto se indica la necesidad de «profesionalizar los educadores y ampliar su visión. La profesionalización del docente implica la capacidad de atender las necesidades de aprendizaje específico de cada alumno y asumir la responsabilidad por los resultados»¹⁹

La formación profesional de los educadores origina una formación especializada, con manejo de fundamentos, propuestas curriculares y metodologías acordes a las características y necesidades de los párvulos y sus familias, lo que ha sido indicado como un factor de calidad a nivel mundial, considerando que es el profesional que mas permanencia tiene con los niños y sus familias.

Autores como Mora, J.; Calvo, G.; Toro, E. (1988), indican que entre las motivaciones para ejercer este rol, fundamentalmente aparece el interés por realizar una labor social y de salud, sin desconocer que también existen motivaciones empresariales, ya que parte de este sistema funciona en el área privada a través de Jardines Infantiles particulares.

En resumen, **los criterios de calidad del agente educativo se pueden sintetizar en:** criterios de carácter socio-político (representatividad, legitimidad, identidad ideológica, conciencia política, capacidad crítica y participación); de carácter psico-social (identidad con las personas, compromiso personal y reciprocidad); y de carácter técnico (cualificación para el trabajo, habilidades profesionales, saber específico, y experiencia reflexionada).

B. La Formación de Técnicos de Nivel Intermedio

En algunos países, se encuentra entre los educadores y los agentes comunitarios, agentes educativos que tienen una formación de nivel técnico o terciario. Su formación comprende uno o dos años en Centros de formación Técnica o en cursos especiales anexos a los establecimientos secundarios o en algunos casos post-secundarios. Los títulos van desde Técnicos en Educación Parvularia, Puericultura, Recreación Infantil u otros, hasta Auxiliares en trabajo comunitario u otros.

Se desempeñan tanto en el área convencional como colaboradores de los profesionales, como en los programas no-convencionales, donde habitualmente están a cargo de partes del programa con mayor autonomía.

A nivel de la Región, son aún pocos los países que cuentan con estos técnicos, y habitualmente su formación está poco regulada por algún organismo que avala estos estudios. Entre los países que cuentan con este tipo de técnicos están Chile, Perú, Argentina y Ecuador.

C. La Formación de Agentes Educativos Comunitarios

La situación de pobreza que enfrenta la niñez Latinoamericana se expresa en un problema complejo y de amplia magnitud. Esto exige modificar el papel del Educador profesional y **legitimar otros agentes educativos, sin que por ello pierda su papel de especialista en esta área.**

Estos agentes educativos reciben diferentes denominaciones tales como: animadores, monitores, promotores, voluntarios, madres voluntarias, auxiliares, entre otros. Su habilitación depende del organismo que ha participado en su selección y capacitación, y por lo general no tienen ninguna regulación y reconocimiento mas allá de las propias del programa que los ha reclutado. A veces reciben por su trabajo algún aporte financiero que es denominado de diferentes formas (propina, aporte solidario, beca, etc.), de manera de no incurrir en la situación de dependencia laboral y en las obligaciones que existen al respecto. Esta situación hace que estos agentes hayan implicado en comunidades muy críticas, una forma de sub-empleo aceptado.

El nivel de escolaridad de ellos es heterogéneo, pudiendo generalmente variar desde estudios de enseñanza «primaria incompleta hasta superior». Su capacitación fundamentalmente se basa en el trabajo comunitario con participación de la familia, con quienes en conjunto realizan acciones de atención y educación a los párvulos.

Estos agentes por lo general han sido promovidos por solicitud de la comunidad para poder satisfacer a la necesidad de expansión que requiere la implementación de los programas. Al respecto las comunidades generalmente solicitan apoyo de organismos estatales, no-gubernamentales y de agencias internacionales, para desarrollar alguna modalidades de atención en sus sectores. Cabe destacar que con este tipo de agentes se ha desarrollado una importante ampliación de la cobertura de atención y educación al párvulo, aunque prevalece el tema de la calidad de los programas.

Dentro de este conjunto de agentes, se destacan aquellos que promueven la participación de las madres, como lo señalan diferentes especialistas: «los hallazgos indican que cuando la madre se incorpora como para-profesional al interior de la sala de clases, los niños obtienen los mayores logros en cuanto a desarrollo cognitivo y socioemocional»²⁰. También cabe señalar, que hay experiencias donde estos agentes con escaso apoyo externo y con gran motivación, han sostenido programas por períodos extensos con muy buenos niveles de participación comunitaria.

El Simposio Latinoamericano realizado en Perú, concluyó que para lograr la pertinencia y la práctica de la participación es necesario fortalecer e incentivar al líder comunitario capacitado y redefinir el rol del maestro profesional; señalaron también que es preciso definir el concepto de líder comunitario, ya que en algunos casos hay una deformación de sus roles.

En el ámbito de costos de operación, es indudable que este tipo de personal es más económico que el de un profesional con estudios universitarios o de un técnico. Sin embargo, esta modalidad presenta ciertos riesgos, ya que «para que una persona de la comunidad se transforme en un agente educativo eficaz, se requiere capacitación y supervisión; esto tiene un costo. Este costo es recurrente ya que por lo general la rotación es alta»²¹.

La intención de seleccionar personal comunitario para realizar un rol de agente educativo «muy frecuentemente obedecen a la necesidad de ahorrar en el rubro de recursos humanos»²²; sin embargo, algunos también apuntan a realizar una formación que trascienda al hogar mediante, capacitación a los padres, o a una concepción de trabajo comunitario.

Por lo tanto, un programa para ser efectivo, debe contar con la conducción de profesionales, técnicos y agentes educativos calificados para el trabajo con párvulos, con una formación, perfeccionamiento y/o capacitación acorde a su responsabilidad y contexto donde se desarrollen los programas, debiendo ser siempre agentes promotores del trabajo en equipo con participación de la familia y comunidad. Estas son las condiciones necesarias para seleccionar todo tipo de personal tanto para una modalidad convencional, como para una no convencional, aspecto que aún no es del todo claro a nivel de los programas que se desarrollan en la Región.

Después del análisis planteado sobre cada uno de los agentes educativos que tienen participación en el desarrollo de programas para la infancia, **las recomendaciones que se proponen para la FORMACIÓN, PERFECCIONAMIENTO Y CAPACITACIÓN DE LOS EJECUTIVOS, EDUCADORES Y OTROS AGENTES EDUCATIVOS** son las siguientes:

En el plano de la formación, perfeccionamiento y capacitación de los ejecutivos, educadores y agentes educativos, se señaló que en la Región se presenta una gran heterogeneidad de situaciones, lo que requiere que junto con la elaboración de un diagnóstico más preciso en este campo, se generen programas que abarquen -en especial- los siguientes sectores:

a) Plano directivo superior e intermedio de las instituciones que atienden el sector. Dada la institucionalidad existente en la Región, se observa que muchas veces los ejecutivos, coordinadores, supervisores y otros profesionales que dirigen estas instituciones no poseen suficiente formación en el desarrollo de programas para la primera infancia, dentro de una perspectiva a nivel macro (política, social, cultural, económica, educativa y administrativa).

El generar programas de perfeccionamiento de este tipo, para ejecutivos de alto nivel, ayudaría a un mejor planeamiento, implementación, gestión, control y evaluación de los programas, lo que en su conjunto facilitaría una mayor cobertura y una mejor calidad de ellos.

Este perfeccionamiento debería tener un nivel de post-título o diplomado a lo menos, por lo que debería hacerse con organismos de Educación Superior, con el apoyo de algún organismo internacional. En este aspecto, cabe destacar la experiencia realizada por JUNJI y OEA con certificación de post-título en Chile, como parte del Proyecto Interregional para directivos y especialistas del sector, en Proyectos Innovadores de Educación Inicial a través de radio y T.V.

b) Plano de los diseñadores de programas, curriculistas, técnicos en planificación y evaluadores.

Respecto a este segmento de profesionales, que son en general los que han creado o adaptado los diferentes programas existentes en la Región, se hace necesario por una parte generar cursos tendientes a ampliar sus posibilidades en cuanto a recursos educativos, en el sentido que incluyan todo lo concerniente a empleo educativo de los medios de comunicación social e informática. Ello posibilitaría el diseño e implementación de nuevos programas para la primera infancia que incorporen estos medios, además de los medios específicos, que son necesarios para un adecuado apoyo personalizado, y su evaluación.

Una acción esencial es una mayor profesionalización de los diseñadores, implementadores, supervisores y evaluadores de los programas, a fin de resguardar la incorporación de aspectos técnicos que velen por la «buena oferta» educativa que se ofrece a los niños. El facilitar aprendizajes relevantes y significativos para los niños, que generen bases sólidas para un pensamiento de calidad, junto a actitudes inquisitivas de búsqueda, de creación, etc, aparece como fundamental.

Se necesita generar un programa de formación de alto nivel (maestrías y doctorado), para aquellos profesionales que en América Latina tienen a su cargo el diseño, la administración y la asesoría en la ejecución de programas de atención a la infancia, centrado en la investigación sobre aquellas líneas que se consideran prioritarias en el continente: Determinación de indicadores de calidad, sistemas y modelos de atención a la infancia en América Latina, Pautas de Crianza y Sistemas de valoración simbólica en las diferentes culturas del continente, Procesos de Pedagogía constructivista en el espacio de la educación inicial, Valores y construcción de ambientes democráticas, perfiles del desarrollo en las distintas culturas de América Latina, etc.

c) Plano de los académicos formadores de Educadores de Párvulos, Licenciados en Educación Inicial u otros.

A fin de que las nuevas generaciones de educadores se formen con una visión ampliada de su quehacer laboral, se hace necesario realizar cursos de perfeccionamiento a los académicos de las Universidades, Institutos de Formación Superior, Escuelas Normales y otros, donde actualmente se forman los profesionales y técnicos del nivel. En estos cursos deberían participar como docentes los curriculistas, planificadores o coordinadores de los programas mas innovadores, a fin de transferir su experiencia a los académicos del sector.

También se hace necesario generar sistemas de postgrado adecuados para aquellos profesionales de otras disciplinas que tienen que ver en su práctica con la atención de la infancia.

d) Plano de los educadores, técnicos y auxiliares en servicio.

Se hace necesario que la formación de los educadores de inicial, sea realmente profesional y especializada en todos los países, dando énfasis al saber específico e incorporando al currículo los diferentes desafíos que América Latina demanda en relación a la atención a la infancia. Es el caso de una especialización en el trabajo con familia y comunidad; en el diseño, implementación y evaluación de micro y macro programas que consideren la diversidad socio-cultural, entre otros.

Se requiere también, incorporar en los contenidos del currículo de la formación de educadores, un análisis detallado de la coyuntura social y económica a nivel internacional, latinoamericano y nacional; un análisis de la situación de la infancia y de las políticas de atención a ella; los conceptos principales del desarrollo humano; la fundamentación de los procesos pedagógicos; los modelos de desarrollo social y de intervención y la investigación social, validando diferentes paradigmas de carácter cualitativo, tales como los enfoques etnográficos de investigación acción participativa.

Conviene introducir la investigación como eje del currículo en la formación del docente, a través de la identificación de problemas relevantes que den origen a proyectos de desarrollo social en términos de alternativas innovadoras.

La metodología de los programas de formación docente debe estar caracterizada por la flexibilidad y apertura del proceso educativo; la integración teórico-práctica, entendida no como suma de momentos teóricos y momentos prácticos, sino como posibilidad de aplicación del conocimiento en contextos reales y de generar conocimiento desde la reflexión sobre los procesos prácticos; la

contextuación social, económica y cultural del aprendizaje; negociación cultural y simbólica de significaciones; y la autodeterminación de los participantes en el proceso.

Dada la magnitud del problema de la infancia y las necesidades que demandan sus procesos de atención, la formación docente debe buscar modelos de capacitación para garantizar un efecto multiplicador rápido, de alta cobertura, sin perder la calidad de la formación.

Las estrategias de formación de educadores que atienden a la infancia deben situarse en una visión epistemológica que plantee la construcción de conocimientos y el desarrollo de significaciones culturales en el contexto de América Latina que busca fortalecer su identidad como país y como continente.

Es fundamental mejorar la formación de docentes para nuestra América, incorporando en su Plan de Estudios la sociología y antropología con sentido humanista y liberador; reestudiar la práctica docente de los estudiantes de pedagogía, y visualizar los programas alternativos de educación, en un espacio participativo de talleres.

Para alcanzar una práctica participación de los padres en el quehacer educativo es necesario contar con un docente formado con un curriculum que lo ayude a actuar como agente facilitador. Para ello es urgente sensibilizar las instituciones de formación profesional para propiciar estos cambios e igualar niveles de exigencia entre Universidades e instituciones.

Respecto a este amplio sector, se hace necesario también generar un perfeccionamiento que enfatice los aspectos de calidad educativa de manera que se favorezcan aprendizajes relevantes y significativos de los niños, que realmente potencien sus posibilidades, con aportes diferentes a los que les ofrece su cotidianeidad.

Dada la gran cantidad de personas que componen este estamento, se hace necesario también emplear medios de comunicación social como podría ser en este caso, la televisión, lo que posibilitaría mostrar a amplios sectores, ejemplos de experiencias relevantes de aprendizaje con los niños, con el fin de ir cambiando las prácticas un tanto reiterativas que a veces se observan en este quehacer.

Como una respuesta a los desafíos de la modernidad, el educador tiene que construirse como un líder, transformador social, y asumir un rol de planificador estratégico. Solo el uso adecuado y riguroso del conocimiento puede garantizar el desarrollo humano sostenible, por lo que hay que trascender en su formación la visión transmisionista e integrar la perspectiva constructivista, apoyados fundamentalmente en la investigación. La Universidad tiene que formar educadores éticos, recreadores de cultura, generadores de transformación social y constructores de conocimiento.

El docente tiene que diseñar diversas alternativas innovadoras de carácter convencional y no convencional, como opciones de atención a la infancia coherentes con la magnitud del problema. Las alternativas innovadoras de atención a la infancia deberán proveer la atención integral, crear ambientes sanos y estimulantes para el crecimiento humano, fortalecer el autoconcepto y la capacidad de los adultos para identificar problemas y solucionar problemas, ampliar la cobertura y el acceso a los sectores más pobres, respetar y recrear la cultura. Para esto **tendrán que ser formados adecuadamente todos los agentes educativos, con una mayor prioridad, al docente profesional.**

El perfeccionamiento de los docentes debería ser centrado en la reflexión de su práctica, en la elaboración de conocimiento a partir de ella, y en la actualización.

Existe compromiso de los países de garantizar la diversidad en la ejecución de programas y proyectos de atención a la infancia, alentando la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales a nivel local y la importancia de la **formación continua de los agentes de atención directa al niño desde una perspectiva de educación de adultos.** De igual manera, la capacitación de las instancias administrativas y políticas. Se debe promover el desarrollo en educadores y personas involucradas en la atención de niños, una alta capacidad de expresión de sentimientos, gran sensibilidad social y adecuada comunicación.

e) Plano de agentes educativos comunitarios

Respecto a este extenso sector, se hace necesario, conjuntamente con capacitaciones de mejor calidad que privilegien el componente educacional, ir generando alguna certificación que habilite este tipo de trabajo eminentemente informal; ello, a fin de garantizar una mayor permanencia de estos agentes, de aquellos con mejores condiciones, y también con el propósito de ir insertándolos en los derechos laborales que debe tener todo trabajador.

Indiscutiblemente, la mejor postura frente a los agentes educativos comunitarios es que las personas a cargo de la educación de los niños más pequeños en América Latina y El Caribe, deben recibir una formación especializada en el nivel, sin perder su característica de representantes sociales de las comunidades.

7.2.3.3 La calidad de los servicios las modalidades comunitarias (no - formales, no - convencionales, no - escolarizadas)

Todas las modalidades de atención tienen logros con relación a las exigencias del mundo moderno y también aspectos críticos, que conviene analizar, vinculados a su administración, gestión, financiamiento, ejecución, expansión y evaluación.

Respecto a los programas comunitarios (no escolarizados) que son los que han tenido más expansión los últimos años en la Región, cuando se trata el tema de la calidad de los servicios, podemos señalar que tienen grandes logros y al mismo tiempo grandes cuestionamientos. Precisamente por estos motivos, en el acápite de calidad queremos enfatizar básicamente por los sesgos y distorsiones que se presentan a éstos.

Para enfocar los desafíos a este tema, analicemos la situación de la práctica de estos programas:

- En ciertos niveles de autoridades, existe la percepción de que estas modalidades deben auto-sostenerse, exigiéndoseles a las familias de escasos recursos, aportes de inversión y de operación que sobrepasan sus posibilidades. Estas experiencias han llevado a fracasos y a pérdidas de motivación en estas comunidades.

- La práctica negativa respecto del pago de propinas o **pago por servicios de voluntariado** ha generado una reputación impropia a los programas, calificándolos de servicios de segunda clase o de tercera categoría. El pago por largo tiempo, es decir, años de «voluntariado», está distorsionando la concepción de los programas. Conviene en estos casos revisar los criterios de promoción social de este tipo de programas; éstos hacen referencia precisamente a la rotación del promotor para evitar los abusos del «voluntariado». Este servicio no puede entenderse como duradero.

No siempre la retribución a la comunidad debe ser en «propinas»; también hay fórmulas para beneficiar el servicio con mejor infraestructura, mayores insumos, mejoras de la propia comunidad, estímulo a los agentes educativos a través de becas de estudio en Centros superiores u otras formas de retribución que no sean las de enfrentar al Estado como el sector empresarial y los voluntarios como el sector laboral mal pagado.

- Existen programas en los cuales se minusvalora el saber especializado de los profesionales, o en los cuales, por abaratar costos, se integran agentes educativos sin capacitarles, asesorarles, ni remunerar adecuadamente su trabajo. Esta situación genera el rápido deterioro del servicio y una mala calidad de atención a los niños.

- **Falta flexibilidad de la administración pública para adecuar las normas administrativas** y responder a las características diversificadas de las demandas.

En coherencia con la filosofía de estas modalidades (responden a necesidades sentidas, a realidades concretas, se basan en el trabajo responsable y creador de la familia y la comunidad, desafían los conceptos de tiempo, espacio y ambiente educativo) la administración o gerencia de los sectores e instituciones públicas, deben flexibilizar las normas y adaptarse a las exigencias de este tipo, situación que es factible de desarrollar como se ha observado en algunos países.²³

- Los programas no-convencionales enfrentan dificultades de **capacitación permanente y de calidad de los agentes educativos**, ya que al expandir generalmente el modelo no se prevén las estrategias, recursos y medios necesarios para contar con agentes preparados para el trabajo con los niños, y además para servir de nexo en las acciones de participación de la comunidad y familia.

- La escasa sistematización y evaluación de estas modalidades, es mayor aún que en el caso de lo convencional. En 1990 se señalaba que hasta el momento «no se dispone (o no existen) evaluaciones periódicas y sistemáticas sobre el desarrollo de los niños atendidos en todas las modalidades que permitan dar cuenta en forma válida sobre el resultado de las diferentes alternativas que se ofrecen»²⁴.

En general, el conjunto de recomendaciones que podemos aportar frente a estos desafíos son las siguientes:

A. La necesidad de continuar diseñando y validando modalidades para los sectores aún no atendidos, sumando otras alternativas innovadoras, otras estrategias y otros medios que todavía se emplean de manera incipiente, a fin de ampliar la atención con calidad.

Como se acotó, la cobertura actual de los programas para la primera infancia se han concentrado en especial en los sectores urbanos, siendo el modelo más desarrollado -tanto en lo «formal» como en lo no-convencional- la concentración de niños en espacios construidos o habilitados para ello. Los programas no-convencionales se han expandido considerablemente en todos los países de América Latina y el Caribe, permitiendo la ampliación de **cobertura en áreas urbano-marginales, rurales e indígenas** a un costo más bajo que los convencionales. Como producto de esta expansión existe diversidad de estrategias que demuestran la iniciativa y creatividad de las organizaciones para responder a la demanda. Sin embargo, aún las experiencias especialmente diseñadas para sectores rurales, o de alta dispersión poblacional, o de niños con necesidades especiales o para la atención a párvulos de comunidades indígenas son escasas, e incluso para aquellos que se concentran importantemente en zonas densamente pobladas.

Por este motivo es urgente el diseño de programas específicos para estas poblaciones, que se adecúen a sus necesidades y expectativas, aprovechando la experiencia que se ha obtenido en este campo. Probablemente las alternativas con jóvenes de educación secundaria podrían dinamizarse usando como base el curso de educación cívica, u otra forma más factible sería articular la práctica profesional de las universidades para realizar tareas concretas y de mayor calidad en estos programas. Otra alternativa debería explorar el uso de otros recursos que hasta ahora se han utilizado escasamente, como es todo lo referente a medios de comunicación masiva, el teléfono y la computación, junto con el trabajo con agentes educativos que adapten, especifiquen y evalúen los requerimientos propios de cada niño.

B. La necesidad de información y difusión sobre la filosofía, características y formas de llevar a la práctica adecuadamente estos programas.

En la medida que existe la necesidad de continuar ampliando estos servicios, se debe ser constante en la búsqueda de respuestas creativas, acordes a las necesidades de los niños, de la comunidad y de la realidad. En este sentido existe el desafío de que los procesos educativos para ser exitosos deben ser permanentes y concertar esfuerzos interdisciplinarios e intersectoriales, rescatando lo avanzado en estas áreas, y viceversa de las modalidades formales enriquecer aquello que se encuentra débil.

En la experiencia de programas no-convencionales de educación inicial, existe la tendencia de formalizar lo no- escolarizado, tratando de «imitar» lo escolarizado, razón por la que estos programas se juzgan como servicio de segunda categoría, presentando entre la filosofía que sustenta esta modalidad y la realidad, una desvirtuación. Esta situación amerita detenerse y evaluar con seriedad, si la filosofía que respalda lo no- convencional está o no traduciendo dicha intención en la realidad. Si ocurren estas divergencias, es el momento de retroalimentar el proceso y la forma más inmediata es a través de la capacitación a todo nivel y de la difusión de información concreta que ayude a corregir los sesgos.

La consideración equívoca que estos modelos se pueden replicar indiscriminadamente más allá de las características de las poblaciones para las cuales fueron diseñadas, atentando a su eficiencia.

Este tipo de programas tiene que ser respaldado por políticas y normas públicas que faciliten la continuidad, la adaptación de los calendarios, el desarrollo de las jornadas con niños y padres acorde a las necesidades de éstos, el desembolso de recursos para acciones comunales, programas de alimentación, de salud, legales, psicológicos, entre otros, en áreas no tradicionales de la administración pública.

C. La necesidad de definición de una política de programas para la infancia de los sectores pobres, que garantice el respeto a la calidad y equidad.

La equidad debe considerar la variación de alternativas de atención «formal» y/o «no escolarizadas», de tal manera que se llegue a los excluidos con formas diferenciadas que respeten sus requerimientos socio-culturales. Lógicamente, la eficacia de los programas no escolarizados será mayor si estos forman parte o se asocian a programas y proyectos complementarios de desarrollo social y de mejora de la calidad de vida de las mismas comunidades.

Un tema polémico en este ámbito es el surgido de estudios que han tratado de costear los aportes que los sectores de escasos recursos han estado haciendo para educar a sus hijos, detectándose que son mayores que los que hacen los sectores medios de la población. Ello, analizando aquellas experiencias en las que con exceso, exigen a los padres: concurrir a reuniones de tipo «técnicas» (las educativas) donde «deben aprender cómo estimular a sus hijos», junto con hacer actividades de construcción, aseo, elaboración de materiales didácticos y otros (cortinas, sábanas, etc), además de hacer continuos aportes de toda índole, que van desde dinero, hasta alimentos y materiales (maderas, pinturas, etc.).

Esta situación sobre la manera de interpretar la equidad en función a una supuesta participación no-paternalista de estos sectores, debería analizarse de inmediato para reorientar el apoyo a los niños de los sectores pobres. Por lo polémico del tema, pensamos que debe iniciarse un análisis cuidadoso de estas acciones en la Región, y una búsqueda de instancias de superación de estas inequidades.

Distorsiones como las anteriores ameritan una revisión y reorganización del sistema educativo acorde a las necesidades, intereses y aspiraciones de nuestra cultura y nuestra sociedad, y desarrollar nuevos programas de educación no-convencional, mejorando los que ya están en desarrollo.

D. La necesidad de contar con estudios sólidos sobre resultados de las experiencias en los niños, las familias y comunidades.

Los programas no-convencionales son una forma diversificada de atención que se desarrolla a través de estrategias innovadoras que desafían el uso tradicional que le ha dado la escuela a los conceptos de tiempo, espacio y ambiente educativo. Dado su carácter innovador estas experiencias deben ser aplicadas en escala piloto al inicio y evaluadas constantemente, de tal manera que se puedan extraer conclusiones generales acerca de cómo, qué y para quiénes funcionan, los avances en el desempeño de los niños y niñas, la eficiencia de los promotores-padres, las mejoras comunales, etc.

Cabe señalar que los resultados de cualquier modalidad deben ser difundidos y compartidos para potenciar su factibilidad, dando a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, de sus efectos en los niños y adultos, así como en la comunidad, teniendo en cuenta que ***en todo caso la inversión en educación es a largo plazo, y no necesariamente de impactos inmediatos.***

E. La necesidad de perfeccionar las formas, estrategias y materiales de capacitación de los agentes educativos.

Los programas no-formales exigen altos niveles de calidad, capacitación, comunicación, investigación y supervisión pedagógica para garantizar una educación infantil adecuada y pertinente.

En tal virtud se hace necesario que la capacitación de los agentes y líderes comunitarios que ejercen docencia en los programas sea permanente, y formativa en aquellos aspectos necesarios para resguardar la seguridad, la afectividad, la aplicación de los criterios de calidad básicos del nivel y los objetivos que cada programa postula.

En la medida que éstas determinan el éxito o fracaso de los Programas junto con la pertinencia a las diferentes necesidades de los niños y sus familias, ya que condicionan la calidad de las experiencias, se debe responder a los desafíos de una capacitación bajo concepciones coherentes con la educación permanente, al trabajo comunal, al desarrollo social, al trabajo con adultos para llegar a los niños por intermedio de ellos. La educación de los niños en situación de pobreza se ve facilitada con la educación de los adultos con quienes vive, situación que debe articularse y complementarse. La alfabetización y la educación de las madres es particularmente importante y requiere de maestros formados con dominios para trabajar también con adultos.

Un aspecto en el que se debe avanzar más significativamente, es el de habilitar técnica o profesionalmente a los agentes comunitarios, como se ha hecho en algunos países de la Región.

7.2.3.4 Calidad del estado de la práctica del curriculum en la educación inicial.

Las opiniones vertidas en eventos y por especialistas en el tema respecto a la calidad del curriculum señalan lo siguiente:

- No existe consenso general en la definición de criterios de calidad del curriculum, ni claridad del significado de cada uno de ellos. Se visualizan criterios en forma parcelada, o bien orientados solamente a algunos sectores de la población como son los sectores rurales, de extrema pobreza, marginada, de origen indígena. En la actualidad existen experiencias Latinoamericanas que se encuentran en proceso de avance hacia currículos mas pertinentes, dándose diferentes niveles de logros en cada país, región, localidad o experiencia.

Como se puede observar en los primeros capítulos de este libro, la educación inicial de América Latina se instaló influenciada por los aportes europeos, por lo tanto el ideario, el currículo y los materiales educativos se importaron. Sin embargo, a medida que pasaron los años, no se fue avanzando a la búsqueda de otros modelos más pertinentes a nuestra diversidad socio-cultural, y se ha continuado hasta el presente con una gran dependencia ideológica-económica de modelos válidos para los países desarrollados.

También se ha podido apreciar que las modalidades curriculares válidas para otros contextos, y su aplicación indiscriminada, ha limitado la creación de modelos auténticos para la realidad de la Región, que cuenta con grupos numerosos de niños, muchos espacios naturales y disponibilidad de recursos humanos interesados en los niños.

Un gran desafío son las interrogantes en relación a la pertinencia de la educación a las culturas, así como también a la necesidad de participación de las comunidades en la educación sistemática de sus niños. Al respecto hay evidencias sobre la importancia de seguir trabajando en la búsqueda de una mayor pertinencia socio-cultural de los currículos convencionales y alternativos, que considere los mejores aportes de las diferentes culturas, empezando por las propias.

La organización y participación comunitaria, es también una estrategia importante desde donde debe construirse el currículo en respuesta a las necesidades del niño.

Particularmente para la educación de los niños menores de dos años, el currículo pertinente debe iniciarse desde la concepción o antes de ella, para lograr una acción verdaderamente preventiva, debiendo apoyar a la familia, con la orientación que surge de las diferentes ciencias y disciplinas, en respuesta a los delicados procesos que se llevan a cabo en esta etapa.

Utilizando las dos vertientes de construcción hacia un currículum pertinente y con participación de la familia y comunidad, existe también la necesidad de buscar el nexo entre los niños y su realidad en la práctica pedagógica, para abordar los programas con grupos poblacionales como personas plenas, desde su propio estilo de vida, respetando la manera de ser y hacer, para que sean actores de su proceso educativo.

Por estas sustentaciones y otras remarcadas a lo largo del presente documento, el desarrollo Integral del niño menor de dos años, debe abordarse desde una concepción multidisciplinaria e intersectorial, con el fin de comprometer todas las instancias políticas, económicas, sociales y generar la conciencia de que la responsabilidad de la infancia es de todos.

Por último cabe destacar que no debe confundirse la pertinencia cultural de los currículos, con un sólo considerar los aportes de la propia cultura; se trata de construir currículos a partir de la mejor selección de todos los ámbitos culturales desde lo local hasta lo global, pero como parte de un proceso intencionado que tiene consciencia de lo que favorece, de lo que anula y de lo que desarrolla implícitamente. (Currículo oculto).

FRENTE A ESTE CONTEXTO Y LAS SUSTENTACIONES QUE ABONAN AL TEMA DE LA CALIDAD DEL CURRÍCULO, LAS RECOMENDACIONES QUE PODEMOS PLANTEAR SON LAS SIGUIENTES:

A. Continuar con el diseño, revisión y elaboración de currículos nacionales básicos, de calidad y pertinentes para la educación inicial considerando aprendizajes desde el nacimiento hasta los seis años.

Particularmente en el diseño y la operatividad de la acción educativa, donde es el sector educación el responsable por su orientación, monitoreo, seguimiento y evaluación de la educación inicial, el consenso sobre los **criterios de calidad de los Programas** ratifica constantemente que deben cumplir como características mínimas: la articulación, la relevancia, la integralidad, la concertación, la participación y la pertinencia socio-cultural.

Los programas diseñados para los niños que viven en contextos de pobreza junto con los recursos necesarios deben tener los mismos criterios de calidad que den cuenta de políticas de equidad. Entre aquellos aspectos por los que hay que cuidar en especial cabe mencionar el diseño de los currículos por especialistas, la integralidad en la atención, educación activa y centrada en el niño, participación de la familia y la comunidad, personal especializado o capacitado, material educativo mínimo para poder realizar procesos educativos de tipo activo, sistemas evaluativos adecuados y válidos.

Por las razones expuestas en los párrafos anteriores, **el tema de la calidad conviene revisarlo desde lo social y culturalmente pertinente para el niño menor de seis años de cada país, y del continente.**

Es evidente el desarraigo que existe entre los procesos de educación en América Latina y la cultura propia de los países, más aún con las culturas locales, las que han sido desvaloradas desde las culturas dominantes y hegemónicas.

Una alternativa que contribuya a ampliar el ambiente educativo familiar podría ser el articular las experiencias de atención al niño menor de 2 años a procesos investigativos de carácter etnográfico que recuperen los sistemas de crianza y permitan diseñar programas para niños menores de 2 años, que tengan como agentes educativos a los hermanos u otros miembros de la familia, cuando ambos padres deben realizar sus actividades laborales fuera del hogar.

En este ámbito, desde hace mucho, la antropología socio-cultural ha aportado que no hay culturas perfectas, sino que todas al igual que el Hombre, tienen fortalezas y debilidades. Por tanto, si **se suman las fortalezas en función a los niños**, sin dudas que se podrán hacer mejores aportes, en la medida que respondan a un plan intencionado e integrado a través de un currículo educacional.

Explicitando este último tema, cuando se habla de currículos educacionales, se hace necesario reconocer que hay ámbitos de la educación, como es la construcción de currículos, por ejemplo, que son propios de una especialización en ese campo, y que es lo que realizan los profesionales de esta área, por lo que no puede ser abordado de cualquier forma. Posiblemente, desde el campo de la salud y de la psicología en particular, se piense que el «contenido» principal de los programas educativos, surge de la psicología evolutiva a través del desarrollo infantil, lo que es cierto, pero sólo en parte, ya que la pedagogía se aboca a aquellos aprendizajes que son resultados de otros recursos más allá de los que provee el medio por lo que no justifica una labor orientada sólo con esa perspectiva; además en la construcción de currículos confluyen aportes no sólo de la psicología, sino de la filosofía, sociología, antropología socio-cultural, biología, ecología y el saber pedagógico específico, por lo que no se puede «hacer currí-

culo» sólo con alguno de estos fundamentos. El saber occidental pedagógico acumulado, ha verificado ciertas experiencias que son claves en el desarrollo integral del niño, los que al sumarse con otras disciplinas, respetando la especificidad de donde cada una puede aportar, favorecen mejores condiciones que no deberían desaprovecharse.

Conviene enfatizar en los jardines de niños en contextos de pobreza, que el currículo debe intencionar el desarrollo integral del niño, haciendo énfasis en la afectividad, la socialización y la autonomía. Es importante asimismo el uso de metodologías que lleven implícitas: el amor y el respeto cotidiano, una alta capacidad de expresión de sentimientos, gran sensibilidad social y adecuada comunicación en los adultos responsables de la atención de los niños. Es también de suma importancia que en el trabajo con padres de familia y miembros de la comunidad se haga énfasis en estas intencionalidades que fortalecerían el aspecto socio emocional y de salud mental de sus hijos.

En algunos países se están realizando esfuerzos por parte de las autoridades gubernamentales, instituciones, profesionales de la educación parvularia y vinculados a ella para alcanzar mejores logros en la calidad de la atención mejorando entre otros factores el de la calidad del curriculum, sin desmerecer las urgencias de universalizar la cobertura, en especial con niños que se encuentran en situación de mayor pobreza.

B.-Estimular la elaboración y optimización de materiales didácticos acordes a la diversidad de los programas y de los contextos socio-culturales.

Otra amplia área de trabajo, dice relación con continuar el diseño, validación y en especial, **diversificación de los materiales didácticos que emplean los diferentes programas**. Ello significa en específico:

- a) Optimizar los materiales para los adultos (guías, manuales, etc) de los programas que actualmente se desarrollan en la Región, mediante imágenes, mensajes, contenidos más acordes a las necesidades y características propias de los programas, de los grupos involucrados, y de los aprendizajes diferentes que requieren los niños.
- b) Diseñar materiales para los niños, que aprovechen mejor los ejes y contenidos culturales que la Región ofrece en lo común y en lo diverso; sobre el particular, a pesar de los avances de algunos países, hay un enorme vacío de selección y empleo de cuentos, juguetes, imágenes, canciones, etc., con los aportes de las culturas locales, y regional en general. Este aspecto de pertinencia cultural de los recursos didácticos para los niños, es fundamental para la formación de un sentido de pertenencia, autoestima y seguridad personal, aspecto que se ha detectado que tiene problemas en la población infantil de la Región.
- c) Diseñar y aplicar, nuevos recursos didácticos para adultos y niños, empleando medios de comunicación masiva y computación, adecuándose a las características y necesidades de las poblaciones involucradas.
- d) Intercambiar los materiales y recursos didácticos elaborados para el trabajo con niños y adultos, producidos por diferentes sectores e instituciones. Muchas veces se duplican documentos dirigidos a la misma población objetivo con el consiguiente desperdicio de recursos financieros.

Dentro de esta misma área estaría considerada la organización de círculos pedagógicos, ferias y exposiciones de materiales en donde además de participar personal del sector educación, lo hagan de otros sectores, universidades, organismos no gubernamentales y productores de materiales y recursos didácticos.

C.- Implementación de sistemas permanentes, abiertos y participativos de evaluación educativa de los objetivos que los programas plantean, a fin de retroalimentar a los actores que participan de ellos.

Uno de los mayores problemas de la Región, es la falta de sistemas permanentes de evaluación de los programas y de los aprendizajes que promueven; sin embargo, no se trata sólo de crear estos sistemas, sino de insertarlos en la institucionalidad a cargo, a fin que sean procedimientos habituales y que en especial, no se enfoquen como «controles», sino como una retroalimentación efectiva al sistema. Esto implica, que estas evaluaciones deben ser parte de la rutina permanente, conocida por todos, y que sus resultados, **deben ser trabajados por los actores de los programas** a fin de reorientar las prácticas inadecuadas. En ese sentido, las experiencias de este tipo que se están haciendo en la Región²⁵, deberían profundizarse y extenderse.

7.2.4. El trabajo con padres de familia y comunidad

Como se manifestó en capítulos anteriores en el tema de la participación, el rol de la familia en el proceso educativo es de trascendental importancia; ésta representa el núcleo básico que garantiza el desarrollo del niño y su interrelación con la sociedad, además de que se ha reiterado constantemente que la familia es el modelo natural más perfecto para la atención integral del niño y un medio de enormes potencialidades educativas, que aumenta su dimensión educadora, en la medida que se le informa y capacita para ejercer su función con mejor calidad.

Otra de las conclusiones que se pueden hacer, es que las conductas, creencias y prácticas de los padres tienen gran influencia e impacto en el desarrollo de los niños. Enmarcada en dichas premisas, la educación inicial se ofrece en un momento único y determinante del niño y la niña por lo que se hace necesario que los currícula y metodologías de trabajo faciliten la intervención de los padres y/o madres de familia y otros agentes en el acto educativo.

La participación real de la familia y la comunidad, en este contexto, implica concertación entre los distintos actores sociales; es decir, entre ellos y el Estado, la sociedad civil y las agencias internacionales, etc. Representa una estrategia fundamental para lograr una atención integral a la niñez y garantizar su sostenibilidad. De allí la necesidad de inter-sectorializar el esfuerzo en beneficio del niño, trabajar para fortalecer los organismos de base y así darle sostenibilidad y continuidad a las acciones.

Dada esta situación, existe urgencia de responder a las necesidades específicas de los padres en relación a la crianza de sus niños, asimismo de tomar en cuenta sus conocimientos y prácticas al respecto. Se debe reconocer las diversidades y aceptar que hay distintas alternativas en la complejidad que requiere la situación. Por consenso, la participación de la familia y la comunidad es un concepto dinámico que abarca una serie de compromisos y vivencias, de roles y funciones significativas relacionadas con la atención de los niños.

Esta participación debe considerar como principios generales: comunicación activa y negociación cultural; autodirección y autogestión de la comunidad; relevancia cultural; compromiso, concertación y complementariedad entre los actores sociales; sostenibilidad y organización de las instancias creadas por la comunidad; flexibilidad y diversificación de los programas de atención al niño. Existe además, la

necesidad de articular los conceptos de participación y acción consciente, acción informada hasta llegar a capacidad de decisión y dosis de poder.

Para que la participación familiar y comunal sea activa y responsable, requiere evidentemente de procesos de capacitación, diálogo y reflexión permanente.

Las recomendaciones en este acápite estarían relacionadas con el continuar promoviendo experiencias de participación de participación familiar y comunitaria.

Las condiciones de la pobreza económica, cultural, escolaridad y estabilidad en la estructura familiar tiene repercusiones en las oportunidades educativas de las familias más pobres; por lo tanto, toda estrategia de atención a la Infancia debe iniciarse desde la concepción misma, incorporando a la familia como principal agente realizador, apoyándola con una orientación especializada.

Existen experiencias de participación que se están desarrollando exitosamente, así como indicadores de calidad que permiten identificarlos como tales, para poder adecuarlos a otras realidades. Sobre dichas evidencias es necesario continuar promoviendo la operativización de modelos de participación comunitaria, entendidos como procesos que definen y recrean objetivos, metodologías, recursos, actividades y resultados.

Los procesos de desarrollo comunitario tales como la participación, la organización y la autoayuda, tendrán un carácter social cuando se propongan reconfigurar o reestructurar el conjunto de relaciones sociales para enfrentar en mejores condiciones los retos del desarrollo social de su comunidad.

Para alcanzar la participación de la familia y la comunidad es necesario asociar el desarrollo de la comunidad al logro de la unidad entre las personas; supone el accionar conjunto y el consenso de intereses entre las familias, integradas alrededor de principios, actividades y valores hacia el cambio total y tomando como eje al niño.

El trabajo que realiza el Estado, con la familia y la comunidad, debe ejecutarse a partir de sus particulares modos de vida, su cultura y a través de metodologías de educación de adultos. La familia y la comunidad deben participar activamente en el diseño, ejecución y evaluación de las propuestas educativas que la involucran. Este modo de trabajo posibilita que ambos actores se involucren activamente en la propuesta, facilitando su propio desarrollo como padres, madres y organizaciones.

En resumen, los programas que se están ejecutando, a nivel regional, tienen características similares, en cuanto a objetivos, metas y logros. Los programas públicos y no- gubernamentales de atención para niños menores de 6 años de comunidades pobres, deben incorporar a las familias y comunidades beneficiarias desde la fase de diseño y en los diversos aspectos de la gestión, e incluir componentes de capacitación y fortalecimiento de la organización comunal, para asegurar su pertinencia, sustentabilidad y eficacia.

7.2.5. La Falta de Claridad en los Temas de Articulación entre la Familia, la Educación Inicial y la Educación Primaria.

En la educación en general, desde un tiempo a la parte, se ha ido consolidando la idea de valorar el trabajo articulado entre los diferentes niveles de educación, contando con la participación activa de la familia y comunidad de los niños atendidos en el sistema. Distintas acciones dan cuenta de avances en estas materias, aunque aún no es una situación generalizada en especial respecto a la Educación Primaria o Básica.

A. Articulación entre la Educación Inicial y la Primaria o Básica.

La articulación entre los niveles de Educación Inicial y Primaria o Básica, ha surgido en la Región como una necesidad, principalmente por las siguientes razones:

a) **Como forma de evitar el desajuste que afecta a los párvulos cuando ingresan a un sistema de educación rígida**, tanto en sus metodologías de trabajo como en la disposición del ambiente físico: «La excelente atención preescolar a veces genera problemas de ajuste de los alumnos en la transición a nivel primario, cuando en este predomina la enseñanza rígida y los niños deben permanecer sentados en sus bancos»²⁶.

Para disminuir las altas tasas de repitencia y deserción de los alumnos de la enseñanza primaria en la Región. Ello ha hecho prestar atención a este nivel inicial como un factor preventivo-adaptativo para evitar estas situaciones: «muchos niños repiten grado: repetir una vez aumenta la probabilidad de repetir grado en el futuro y eventualmente de desertar en la escuela. Las tasas de repitencia son mas altas en los grados inferiores...Buena parte del desarrollo humano ocurre antes de que los niños ingresen a la escuela primaria...La justificación para la educación inicial es tanto mejorar la eficiencia interna de la escuela, como la equidad»²⁷.

Según diversas fuentes existen antecedentes para asociar algunas de las tasas de repitencia y deserción en la Educación Primaria, a la ausencia de Educación Inicial en estos alumnos. Según algunas investigaciones, como las realizadas en Chile y Argentina, han dejado en evidencia los efectos positivos que arroja la asistencia a programas educativos en el nivel inicial, en cuanto al futuro éxito escolar de los niños. En Chile, Filp, J.²⁸, realizó un estudio donde comparó el rendimiento académico al inicio y final del primer año de asistencia a la primaria en dos grupos de niños. Uno de ellos había asistido a programas de Educación Inicial y el otro no. El grupo de niños que habían recibido educación inicial presentaban mejores habilidades lectoras que los que no habían recibido este tipo de educación. Estos resultados se dieron en estudiantes provenientes de sectores socioeconómicos medio-bajo. A su vez en Argentina (Pozner, 1982 en Reimers, 1993), en un estudio similar, al termino del primer grado de los alumnos se pudo comprobar que «los puntajes en una prueba de lectura y escritura fueron más altos para quienes habían asistido al preescolar que para quienes no habían asistido... Proporcionalmente, más niños fueron promovidos al final del primer grado entre quienes asistieron al preescolar que entre quienes no asistieron»²⁹.

Por tanto, se podría decir, que si bien no es el objetivo de la Educación Inicial disminuir las tasas de deserción o repitencia, ella puede facilitar la adaptación y permanencia de los niños en su futuro escolar.

b. - Para consolidar los principios de una educación activa y **lograr sus resultados esperados**, ya que se requiere una continuidad de criterios para favorecer un educando creativo, inquisidor, crítico y reflexivo, como plantea entre otros, este enfoque educativo. Sin embargo, esta articulación deseada, no se ha dado en la mayoría de los casos en la Región, lo que se debe principalmente a:

- Diferencias de prácticas entre la Educación Inicial y la Primaria.

En lo que respecta al primer punto, si bien es cierto que a nivel de planteamientos y discursos oficiales pareciera haber continuidad entre los principios y criterios de la Educación Inicial con los de Educación Básica, la práctica demuestra que ello no siempre sucede. Los criterios de una educación flexible, basada en el juego y en los intereses de los niños, se observan mas en la Educación Inicial, en cambio en Educación Básica, hay mayor tendencia a una rigidización del nivel y a un énfasis de los contenidos por sobre los intereses y características de los niños.

- *Diferencias en la formación y/o perfeccionamiento de los Educadores de los respectivos niveles.*

En análisis de planes de estudio y de metodologías de enseñanza, se ha observado que en el nivel de Educación Inicial, hay mayor énfasis en el conocimiento de las características de los niños y en particular en su desarrollo con observaciones permanentes de ellos. Ello lleva al parecer, a tener más presente al niño y sus necesidades que lo que sucede en Educación Básica, donde se detecta un mayor énfasis en la adquisición de competencias para los aprendizajes de las diferentes áreas de contenido: Lectura, Escritura, Matemáticas, Ciencias, etc.

- *Diferencias en las tradiciones de ambos niveles educativos.*

Comparando las tradiciones de ambos niveles, se detecta que en Educación Inicial se da una situación de mayor renovación y dinamismo debido a ser de más reciente creación, lo que le ha llevado a incorporar desde sus inicios los paradigmas de una educación moderna. Por su parte en Educación Básica se mantienen tradiciones centenarias, que no siempre son de fácil renovación, más aún que están determinadas por programas oficiales bastante explícitos en los objetivos que se plantean, situación que es mucho más flexible en Educación Inicial.

Estas situaciones han llevado a nivel de la Región, a distintas instancias de análisis de formas de poder articular mejor ambos niveles, en las que se ha señalado que «la expansión de la educación preinicial debería ir de la mano con reformas en los currícula de educación primaria para hacerlos más adaptados a los niveles de desarrollo de los niños y para incorporar el desarrollo de destrezas sociales junto a las cognitivas»³⁰.

La Educación Inicial, como ya se ha conceptualizado, debe proporcionar una atención integral al párvulo, lo que significa entregar un conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer tanto las necesidades esenciales para preservar la vida, como las de su desarrollo pleno, acorde a las características propias de cada niño.

Los sistemas de educación en general en la Región, han desatendido éste desarrollo integral de sus alumnos, centrando su actuación en metodologías de enseñanza verticales o frontales, con un énfasis en transmisión de contenidos.

Si se considera que en la Región existen amplios sectores de niños en situación de pobreza, es fundamental proporcionarles en los programas educativos un enfoque integral que los desarrolle plenamente.

Las escuelas con posturas rígidas, que enfatizan metodologías tendientes a ver a todos sus alumnos como receptores de información, presentan una tendencia selectiva o de exclusión, donde no todos los niños tienen cabida, por lo que atentan a la equidad del sistema educativo.

Por otra parte, se tiende a considerar «normales» a aquellos alumnos que cumplen con las exigencias del sistema; los demás, son derivados a tratamientos pedagógicos especiales, catalogación que cuesta superar. Algo similar ocurre con los niños que provienen de culturas indígenas o de otros grupos en específico; la mayoría de las veces no se consideran las diferencias de su cultura, ni de su idioma, ni de su forma particular de enfrentar la vida: «El modelo pedagógico de la escuela, no parece arrancar de una consideración del niño integral y, por lo tanto, de todos los niños que están en la clase»³¹.

B. Articulación entre la Educación Escolar y la Familia.

La participación de la familia es insustituible, como se dijo antes. «Los autores de los estudios en este campo señalan que los programas con mayor potencial son aquellos que incorporan la participación de las familias. Estos son los esfuerzos que tienen mayores efectos y más potencial de sostenerse a largo plazo»³².

Al respecto la Educación Inicial siempre ha considerado indispensable el rol de los padres en la Educación de sus hijos; por tanto, este nivel se ha planteado como un complemento al educación familiar, aportando otros elementos a la formación del niño, que la cotidianeidad no necesariamente puede hacerlo. Sin embargo esta relación, no siempre se ha visto tan relevante en la Educación Básica. Si bien es cierto que puede deberse a otras razones extraescolares, tales como que al estar el niño más grande los padres le permiten más autonomía y disminuyen su atención, lo cierto es que desde el punto de vista del niño, siguen sus padres siendo fundamentales en sus experiencias educativas.

Por ello, en la llamada «Declaración de Paipa» (Colombia), se recomendó «apoyar a la familia en su tarea insustituible de atender oportunamente las necesidades del crecimiento y desarrollo de sus niños»³³.

Sin embargo, en un análisis más profundo de las dificultades que han existido para esta complementareidad escuela-familia, hay que considerar que la estructura familiar se ha modificado con el tiempo; esto ha afectado las propuestas de programas para la infancia, tanto en la ampliación de cobertura como en los mismos programas educativos.

Actualmente la mujer se ha integrado con mayor fuerza al campo laboral, situación que ha hecho necesario buscar mecanismos de apoyo para el cuidado de sus hijos. Por otra parte, han aumentado el número de hogares con jefatura femenina, lo que significa una mayor responsabilidad y carga para las mujeres jefas de hogar, especialmente para aquellas que se encuentran en situación desfavorecida económicamente. Ello unido a que la familia extendida ha ido desapareciendo, lo que ha ocasionado que el número de miembros de un grupo familiar es más reducido, y que no se cuenta con otros integrantes de la familia que colaboren en el cuidado de los niños, ha hecho cada vez mas difícil la participación de la familia en los diversos programas.

Estos cambios han hecho plantearse a los gobiernos la necesidad de brindar atención integral a los niños de menos edad, extendiendo la educación para este nivel tanto en cobertura como en las jornadas de atención, pero incentivando la participación familiar.

Las nuevas necesidades de tipo social y educativa han dado origen a una serie de estrategias para poder satisfacerlas, tales como la creación de diferentes modalidades de atención donde se incorporan los padres, ya sea por vía directa o indirecta, en la participación educativa que sus hijos reciben.

Esta participación significa también valorar lo que la familia tiene como entidad propia, significa rescatar y promover sus propias costumbres y formas de vida, realizando un trabajo conjunto de esfuerzos profesionales y familiares, «que se reconozcan los recursos potenciales, personales y sociales, de la comunidad y de la familia, para poder ser integrado a la tarea pedagógica, cuidando su especificidad; que se asegure la participación responsable en el trabajo del mayor número de personas que sea posible, evidenciándoles que sirven para algo, que se les aguarda, que se les consulta»³⁴.

Finalmente se puede decir que la articulación entre los distintos niveles educativos integrando a la familia, resulta imprescindible. Hasta el momento se han realizado acciones para poder llevarla a cabo dadas las ventajas que esto implica, como han sido las experiencias de la «Escuela Nueva» en Colombia, el Programa «de las 900 Escuelas» en Chile; sin embargo, es una tarea que aún está pendiente en lo que se refiere a toda la Región.

Por ello, resulta necesario el intercambio de las experiencias desarrolladas, donde se han puesto en marcha programas destinados a favorecer la articulación entre ambos niveles educativos con la participación activa de la familia, área que también requiere mayor sistematización e investigación en la Región, de manera de aprovechar mejor el conocimiento adquirido en este ámbito.

Las recomendaciones más importantes en este tema, dicen relación con el: ***mejoramiento de la articulación en todas las instancias en que se vincula la educación inicial con otros sectores.***

Córmack y Fujimoto (1993)³⁵ plantean que los niños entre 5 y 7 años de edad, se encuentran en una etapa similar de desarrollo, y que por lo tanto, deben identificarse las diferencias que afectan la transición entre el nivel de educación inicial y primario. Las autoras sugieren algunos mecanismos a considerar para realizar un tránsito más armónico y coordinado:

- a) Guardar cierta similitud a la Educación Inicial, durante a lo menos los dos primeros años de educación primaria, en relación a la organización del espacio físico, los materiales educativos, distribución del tiempo y relación entre niño y educador.
- b) Mantener el enfoque de atención integral proporcionado a los párvulos durante su educación inicial, en los primeros grados de la enseñanza primaria.
- c) Capacitar al profesor de la enseñanza primaria para atender los casos de necesidades educativas especiales procurando garantizar su éxito escolar.
- d) Favorecer la realización de currículos culturalmente pertinentes donde se valoren y respeten las características de cada niño.

Estas propuestas para superar las desadaptaciones de los niños que ingresan a la educación primaria, confirman la validez de las metodologías y enfoques curriculares que sustentan la Educación Inicial, como un nivel con características ajustadas a las necesidades de los párvulos; éstas, en favor a una articulación entre ambos niveles de educación, pueden servir de apoyo al nivel superior para la superación de dificultades.

En la «Declaración de Paipa», donde se reunieron distintas autoridades y especialistas del sector de educación representando a países de la Región, se determinaron importantes acuerdos en función de la articulación entre la Educación Inicial y Primaria³⁶.

Entre algunos de estos acuerdos se puede destacar el rescate de la importancia de la atención integral para los niños en edad temprana, como un factor positivo para la prevención de futuras problemáticas escolares y riesgo social como la delincuencia y drogadicción. También se respaldaron acciones en favor de la atención integral como un derecho para todos los niños, sin distinción de razas, credos o ideologías, privilegiando la ampliación de cobertura para los niños entre 0 a 7 años, y muy especialmente para aquellos provenientes de zonas marginales.

La atención integral prestada al niño durante su paso por la Educación Inicial, según esta declaración, debe ser extendida al nivel primario, para lo cual se sugiere capacitar a los docentes del nivel superior en cuanto al desarrollo de programas de atención integral.

Dentro de otros aspectos relevantes considerados en esa reunión, se estableció la necesidad de cooperación e intercambio de experiencias educativas entre los distintos países, para aprovechar las más relevantes. Al respecto se vio la necesidad de concretar estudios en función de lograr mejorar el desarrollo de programas educativos para la atención integral del menor.

Se requiere también el diseño de políticas que promuevan el conocimiento mutuo del personal de educación inicial y básica. Se necesita promover «encuentros» entre funcionarios, administradores, docentes y técnicos de estos dos niveles, para elaborar estrategias didácticas que respetando la naturaleza y necesidades de los niños, fortalezcan su articulación. Una alternativa de apoyo a los países podría ser socializar las experiencias sistematizadas que existen en relación a esta temática, en algunos países. Otro esfuerzo es diseñar y aplicar un curriculum pertinente a la necesidad, la articulación, educativa de estos dos niveles.

Considerando que el paradigma esencial que plantea la «Convención de los Derechos del Niño» es su concepción como una persona integrada que evoluciona en una permanente continuidad, se hace necesario generar y/o perfeccionar las instancias que favorezcan la integración de los diferentes sectores y programas acorde a esta concepción. Ello implica entre otros:

- Generar instancias de coordinación a niveles nacionales, intermedios y locales, donde los diferentes organismos que actúan en el sector, diagnostiquen, planifiquen y evalúen el trabajo con la infancia.
- Diseñar currículos nacionales básicos para la educación inicial, que integren todos los objetivos de 0 a 6 años en una sola propuesta, sin hacer divisiones entre los sub-niveles, a fin de facilitar una visión más evolutiva y continua del desarrollo y aprendizaje infantil.
- Generar con la Educación Básica, instancias de integración permanente a través de: coordinación de los directivos a nivel nacional, intermedio y local; perfeccionamiento común de educadores de ambos niveles, y conocimiento y difusión de las experiencias que se desarrollan en una línea de articulación.

El paso de la Educación Inicial a la Educación Básica es vivido por la mayoría de los niños pobres del continente, como experiencia traumática. Es necesario tender puentes para disminuir los porcentajes de fracaso, y eso implica esfuerzos desde Educación Inicial, así como en la Educación Básica con una dimensión de análisis más humanista que academicista. Por ello, resulta necesario el intercambio de las experiencias desarrolladas, donde se han puesto en marcha programas destinados a favorecer la articulación entre ambos niveles educativos con la participación activa de la familia, área que también requiere mayor sistematización e investigación en la Región, de manera de aprovechar mejor el conocimiento adquirido en este ámbito.

7.2.6. Los estudios, las investigaciones, la evaluación y el seguimiento a las acciones.

EL IV SIMPOSIO LATINOAMERICANO REALIZADO EN BRASIL EN 1996, FUE EL EVENTO QUE MÁS ha aportado a este tema. De allí que la mayoría de las propuestas proceden de dicha fuente por su actualidad y claridad.

En esta reunión se aprobó por consenso lo siguiente:

- La Región continúa débil en la ejecución de procesos de investigación, elaboración de estudios y de sistemas de evaluación y seguimiento de los programas y proyectos en marcha, por lo que hay que priorizar la elaboración y desarrollo de un sistema de evaluación, y el planeamiento de una serie de investigaciones, sobre las múltiples y variadas experiencias que en el campo de la educación inicial y de la atención al menor de 6 años se realizan en América Latina.

En América Latina no existe de manera amplia y consolidada una cultura de la investigación y del uso de la información; de otro lado son insuficientes, tanto el recurso humano formado para realizar con calidad los procesos de investigación y evaluación, como los procesos mismos de formación de investigadores en programas de Licenciatura, Maestría y Doctorado en el campo de la Niñez, lo que convierte en imperiosa la necesidad de formación de recursos humanos y la capacitación de personal no especializado en esta área.

En la tradición latinoamericana existen problemas ampliamente anclados respecto de estas acciones: rechazo, temor, inexperiencia, o el dejar la tarea al mundo académico, son parte de dicha actitud. Sin embargo, si se utilizan procesos investigativos serios, sin llegar a excentricidades podríamos solucionar algunas de los tantos temas pendientes que hemos planteado en este documento:

- Evaluar políticas y programas, medir sus impactos y sistematizar los procesos generados.
- Producir conocimiento real sobre la situación de la niñez de acuerdo con los diferentes contextos en que ésta se desarrolla (rural, urbano), según las diferentes poblaciones indígenas, las diferentes clases sociales, los diferentes géneros, entre otros, permitiendo así, dilucidar las características reales de los diferentes **contextos y niños**. Esto permitirá también contrastar el conocimiento que se logre acerca de la situación real de la Niñez en los diferentes países y hacer estudios transculturales acerca de las diferentes áreas del Desarrollo Humano, Social y educativo, relacionadas con el desarrollo infantil.
- Contar con líneas de base, perfiles del desarrollo, logros del aprendizaje y sistemas de información para gestionar las políticas y programas, hacer monitoreo y seguimiento y poder conocer su impacto.
- Validar modelos de atención, de gestión, curriculares, de evaluación que sean compatibles y coherentes con los propósitos de las modalidades y características de los contextos.
- Generar, sistematizar, evaluar y disseminar innovaciones válidas y de calidad que respondan a las diversas y cambiantes necesidades de la Niñez y del Desarrollo Humano y Social del continente.
- Superar la producción fragmentada y aislada, consolidando verdaderas **líneas** de investigación relevantes y significativas para el continente latinoamericano.
- Articular en el Circuito Internacional de Ciencia y Tecnología las búsquedas sobre Niñez y todos los intentos, más o menos sistemáticos por combatir la pobreza en América Latina, ya que éstos responden a los retos del desarrollo social, y por ende a las necesidades que demanda una atención de calidad a la infancia.
- Crear y/o fortalecer instituciones sólidas del conocimiento articuladas tanto en las realidades locales como internacionales y formar recursos humanos en investigación social.
- Fortalecer Redes y Comunidades Internacionales de información e investigación en torno a la Niñez.
- Buscar las regularidades que permitan establecer las causas de un determinado fenómeno, generar ciertas tendencias desde las cuales se pueda controlar el fenómeno y predecir su comportamiento, es decir estudios motivados por un interés **técnico**.

En síntesis, se trata de encontrar caminos para los procesos de producción de conocimiento motivados por la necesidad de dar cuenta de un determinado fenómeno, de su proceso de constitución, de su articulación con el devenir de una determinada cultura. Se requieren estudios que tengan como finalidad el develar o explicitar el desarrollo de los niños y de los principales agentes involucrados en su crianza y socialización. Igualmente es necesario profundizar en los programas de atención a la infancia, en las políticas y los lineamientos para la acción que de ella se derivan.

Todos los acápites anteriores muestran y justifican de manera amplia la necesidad impostergable de apoyar y fomentar la investigación sobre infancia, de formar recursos humanos para ella y de articular los procesos prácticos con los procesos de construcción de conocimiento. Así, la práctica podrá encontrar en la teoría una fuente de cualificación, y la teoría en la práctica su espacio de validación.

Para ello conviene recordar que la investigación sobre infancia debe desarrollarse dentro de una pluralidad de enfoques y disciplinas, como respuesta, por una parte a la variedad de necesidades que en este campo tiene América Latina, y por otra, a las distintas intencionalidades y finalidades que motivan la práctica investigativa.

Dentro de este contexto, las recomendaciones que surgen del mismo IV Simposio, las hacemos nuestras respecto de la evaluación y seguimiento, elaboración de estudios e investigaciones. Estas serían las siguientes:

A. La necesidad de una adecuada gestión de los programas que se implementan y el desarrollo de sistemas de evaluación pertinentes e integrales.

Siendo los recursos asignados al sector-infancia, aún insuficientes para todas las demandas existentes, está en todo caso presente como uno de los temas condicionantes de una mayor asignación, la necesidad de mejorar la gestión de los programas existentes, y en función a ello, poder mostrar algunos resultados que producen estas inversiones. Frente a ello, cabe reconocer que en algunos sectores, más que en otros, como sería el caso de salud, se conocen más claramente indicadores de resultados, y estudios de costo-beneficio y de costo-efectividad. Sin embargo, en el área de la protección y de la educación, y en programas integrales que son de mayor complejidad, es evidentemente menor la información y difusión existente. En los tiempos actuales, no puede seguir pensándose una visión «romántica» del trabajo con niños y que con ese tipo de argumento se abrirán nuevas puertas; se hace necesario hacer seguimiento de los programas, evaluaciones de diferente tipo y poder demostrar a aquellos grupos de decisiones que no pertenecen al sector, que vale la pena invertir en él.

Cuando uno se introduce bajo esta perspectiva en muchos programas existentes, descubre enormes falencias en los que se desconoce la cantidad de recursos invertidos, y donde no se asumen todos los costos con una matriz completa y consensuada que permita hacer verdaderas comparaciones y proyecciones. Igualmente se desconocen algunos resultados mínimos y claramente detectables; mientras el sector carezca de esta información y no muestre capacidad de ejecución y de obtención de ciertos resultados, el crecimiento será lento y voluble, sujeto a condiciones temporales, y no como resultado de una política sostenida del Estado al respecto. Este requerimiento, obliga al sector, a emprender acciones en tal sentido y a difundirlas ampliamente, en beneficio de los niños, y del mejor uso de los recursos de cada país.³⁷

De otra parte, resulta necesario avanzar en la institucionalización de los procesos de investigación y evaluación como una condición que aporte garantías respecto a la distribución de recursos y a su asignación en los programas de expansión de cobertura. En la medida en que se logre una mayor convalidación y legitimidad social, se estará en mejores condiciones de abogar por su inclusión en los presupuestos nacionales.

Dicho de otra manera, es urgente e impostergable la necesidad de la investigación, la innovación, la información y el compromiso social para: evaluar políticas y programas, medir sus impactos y sistematizar los procesos generados; producir conocimiento real sobre la situación de la niñez de acuerdo con los diferentes contextos en que ésta se desarrolla. De otro lado, la toma de decisiones políticas debe considerar los resultados de las investigaciones y evaluaciones. Asimismo, los políticos y los directivos deben ser destinatarios fundamentales de los resultados de las investigaciones sobre la tasa de retorno de la inversión temprana en educación, de manera que se pueda influir en las prioridades de asignación presupuestal.

Precisamos validar modelos de atención, de gestión, curriculares, de evaluación que sean compatibles y coherentes con los propósitos de las modalidades y características de los contextos, y de la población atendida.

Es urgente generar, sistematizar, evaluar y diseminar innovaciones válidas y de calidad que respondan a las diversas y cambiantes necesidades de la Niñez y del Desarrollo Humano y Social del continente. Es también necesario articular acciones en cooperación con universidades y centros de investigación y tomar medidas políticas para apoyar el desarrollo de investigaciones y evaluaciones de cobertura local, municipal, estatal, nacional y regional. Sobre dichos resultados, buscar estrategias para que el sector educación y la sociedad civil, responda con procesos amplios y sólidos a la demanda de la educación infantil o parvularia, en igualdad de prioridades que en la educación primaria o secundaria.

B. La preparación adecuada y de calidad de los recursos humanos en estas áreas, se presenta como una necesidad básica.

- Se detecta la necesidad impostergable de apoyar y fomentar la investigación sobre infancia, de formar recursos humanos para ella y de articular los procesos prácticos con los procesos de construcción de conocimiento. Así, la práctica podrá encontrar en la teoría una fuente de cualificación, y la teoría en la práctica su espacio de validación.

- Se necesita reconceptualizar el papel de las universidades y de los centros de estudio, y de sus relaciones con el desarrollo; superar la práctica de la investigación desvinculada, desarticulada, fragmentada, sin articulación con los avances del medio y de la tecnología moderna.

- La necesidad de consolidar y sistematizar los resultados de las investigaciones y evaluaciones que se hayan realizado para compartir las experiencias, aprovechar los logros, superar las limitaciones y contribuir al mejoramiento de la calidad de los servicios.

- Se hace necesario fortalecer las modalidades, estrategias, mecanismos y sistemas de difusión del conocimiento producido en América Latina respecto a programas y proyectos, para hacerlo accesible tanto a quienes toman decisiones, como a profesionales, técnicos y monitores que trabajan con los niños en situaciones de pobreza.

- Urgen capacitaciones y reuniones donde la temática de análisis se centre en la investigación, seguimiento, sistematización y evaluación de los programas de atención al menor, y su influencia en las decisiones políticas, especialmente en lo que se refiere a los aspectos financieros y presupuestales, al apoyo a la capacitación especializada, desarrollo de investigaciones, consolidación de redes de información, etc.

C. Necesidad de aumentar y profundizar los escasos trabajos en función a los sistemas de crianza y al desarrollo diferencial de los párvulos en los diferentes contextos socio-culturales de la Región.

- Ello se plantea como una base esencial, para poder diseñar programas educativos e instrumentos de medición del desarrollo infantil, que respondan cada vez mejor a las necesidades y características de los niños y sus familias, en función a una mayor pertinencia socio-cultural.

Para el efecto, es también necesario contar con líneas de base, perfiles del desarrollo, logros del aprendizaje y sistemas de información para gestionar las políticas y programas, hacer monitoreo y seguimiento y poder conocer su impacto; contrastar resultados y hacer estudios acerca de las diferentes áreas del Desarrollo Humano, Social y educativo, relacionadas con el desarrollo infantil; para ello se requieren investigaciones que permitan conocer con profundidad la cultura de los niños y niñas, de sus familias y de las comunidades, que den cuenta del saber pedagógico exitoso, de los programas y proyectos eficaces, y de una amplia gama de temáticas que aún no han sido abordadas.

D. Así mismo se hace fundamental investigar y mejorar los sistemas de focalización y evaluación de los programas para la primera infancia, a fin de mejorar su aporte a las políticas sociales, y que expresen mas adecuadamente, los impactos que generan en la población destinataria. En el ámbito educacional, se hace necesario ir avanzando en instrumentos que den mejor cuenta de lo que implica la participación de los niños en un programa especialmente diseñado para ellos, lo que entre otros aspectos, requiere que los instrumentos tengan un enfoque educacional, y se correspondan con los objetivos y énfasis que los programas plantean y desarrollan.

Con relación a este factor conviene tener presente que:

- La investigación sobre infancia debe desarrollarse dentro de una pluralidad de enfoques y disciplinas, como respuesta, por una parte a la pluralidad de necesidades que en este campo tiene América Latina, y por otra, a las distintas intencionalidades y finalidades que motivan la práctica investigativa:

- Se hace imperioso aumentar la cantidad de investigaciones referidas a la educación y atención integral de los niños, utilizando diversos enfoques que permitan obtener información cuantitativa y cualitativa, priorizando en aquellas áreas y temas que responden a los grandes desafíos a los que se enfrenta el desarrollo integral de programas para la infancia.

- Para lograr una focalización más adecuada y efectiva de los programas y proyectos, se requiere, además de los macro-diagnósticos, de diagnósticos participativos en los cuales los profesionales, instituciones, organizaciones, vecinos y vecinas de una comunidad, identifican la infancia más vulnerable y las modalidades requeridas para su atención. Ello permitirá el diseño descentralizado de políticas y proyectos altamente pertinentes.

- Se requieren procesos de seguimiento, sistematización y evaluación en los programas y proyectos de atención al menor que permitan mejorar su calidad durante la gestión de ellos, al mismo tiempo que se genera el conocimiento necesario para que otros programas y proyectos partan de experiencias acumuladas.

E. El establecimiento de formas adecuadas de registro, sistematización, investigación y evaluación, hacen necesario que las redes existentes de información educacional en la Región, desarrollen y afinen más los datos de este sector, y tengan una mayor difusión que la desarrollada hasta el momento.

Ello implica considerar la amplia gama de instituciones y actores que participan en estos programas, y que requieren de una información sólida y permanente, lo que podría hacerse a través de la emisión de boletines informativos, la realización de seminarios abiertos y otras actividades de ese tipo, además de un mayor empleo de las posibilidades que la tecnología informática actual permite.

Queda el reto de fortalecer Redes y Comunidades Internacionales de información e investigación en torno a la Niñez; y de diseñar estrategias para el uso adecuado y creativo de las redes de información a través de medios tecnológicos como INTERNET y dinamizarlo en el corto plazo, con el apoyo de las agencias internacionales.

A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL

En esta publicación dedicada a la infancia latinoamericana, a sus familias, comunidades y profesionales que se integran en los diferentes programas, hemos querido dar cuenta de los avances, logros, debilidades y desafíos pendientes, en función a establecer una base que nos permita construir la educación inicial del Siglo XXI.

A base de los indicadores y procesos revisados, y considerando el contexto político, económico, social y cultural que se proyecta para la Región, estamos ciertas que se ofrecen las mejores condiciones que hasta ahora han tenido los párvulos latinoamericanos para un crecimiento, desarrollo y aprendizaje más óptimo. Esta situación unida a los muchos avances del sector y a la identificación de aquellos aspectos débiles, más una conciencia colectiva que realmente se comprometa por los niños en su etapa más vulnerable y a la vez plástica como son los primeros seis años de vida, pensamos que debería propiciar al Siglo XXI, como el siglo de los niños.

La Humanidad ha ido dando significativos pasos en sus avances sociales: la construcción de sociedades democráticas, los derechos humanos, el desarrollo de la mujer; los temas pendientes son la pobreza y la infancia, ambos estrecha y dramáticamente unidos. Con el conocimiento y la experiencia que tenemos en el tema, y la voluntad que pensamos que está en todos para disponer de recursos, inteligencia y amor, pensamos que se dan las condiciones para generar un siglo y la base de un milenio orientado a crear una mejor Humanidad a través de los niños. A este ideal, que sentimos de todos, esperamos que ayude esta publicación producida desde Latinoamérica para nuestros niños.

NOTAS

¹ Algunos ejemplos son: México: la Secretaría de Educación, CONAFE, DIF y ONGs. En Colombia: Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ONGs. Ecuador: Ministerio de Educación y el INNFA. En Chile: JUNJI (desde 1970), INTEGRA y Ministerio de Educación, además de ONGs.

² El Capítulo VI presenta las respuestas al «Cuestionario sobre Atención Integral al Menor de Seis Años», que fuera completado por 22 países. El Cuadro se titula «Análisis descriptivo y cualitativo de las formas de atención al niño menor de cero a seis años».

³ Al respecto es interesante la lectura de los discursos de Presidentes, Vice-presidentes y Ministros del sector, en los Simposios Latinoamericanos países/OEA. En el último (1995) realizado en Costa Rica, la Segunda VicePresidenta Sra. Katzman señaló: «el niño puede sufrir un encadenamiento acumulativo de desventajas que se inician con su no asistencia al preescolar, y se continúan con bajo rendimiento en la escuela, repeticiones, deserciones tempranas con incorporación de calificaciones escasas, lo que en última instancia se traduce en un estrechamiento de sus oportunidades de acceso al mercado laboral».

⁴ SEGEPLAN/UNICEF: 1995; «Relatoria de la reunión técnica sobre infancia y política social». Seguimiento al compromiso de Nariño. Antigua, Guatemala, pág.6.

⁵ En Chile, fue claro el caso del rol movilizador que las mujeres y los pobladores en general, hicieron para la creación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, a fines de la década de los sesenta.

⁶ **Mercosur y otros tratados de libre comercio entre los países.**

⁷ La especialista en Salud Pública del Banco Mundial Mary Eming Young, en un documento sobre: «Desarrollo integral del niño en la primera infancia: desafíos y oportunidades», expresa:» El Banco tiene la oportunidad de ayudar a los países a emplear los programas de desarrollo del niño en la primera infancia para aumentar el bienestar y la capacidad de trabajo de sus poblaciones y de aumentar la contribución de las nuevas generaciones al desarrollo de la sociedad».

⁸ Hemos usado hasta el momento esta denominación por ser una de las más difundidas; sin embargo, adolece de una serie de incorrecciones tanto semánticas como históricas en relación al nivel, que se hacen necesario superar.

⁹ Cormack, M. y Fujimoto, G.; 1993: «Estado del Arte de la Atención del Niño Menor de seis años en América Latina y El Caribe», O.E.A., Washington, U.S.A., pág.85.

¹⁰ El caso de Cuba en cuanto a participación del Estado en crear redes sociales, es el mas claro. A ello, se suman en todos los países, instituciones estatales relevantes: Ministerios de Salud, Educación, de la Familia y otros, que desarrollan importantes programas para la infancia, como los Círculos Infantiles y el programa «Educa a tu hijo». En el otro extremo, está la labor en todos los países de ONGs, «Juntas de Vecinos», «Clubs de Madres», y otros, que desarrollan programas para la infancia de tipo autogestivos.

¹¹ Es el caso de Chile en el periodo 1973 -1989.

¹² En este punto es particularmente interesante la síntesis sobre: «Los beneficios comprobados de la educación preescolar», que aparece en «Educación y Conocimiento». CEPAL/UNESCO, Stgo, 1992,p.226. Allí se señala:»la duración de los programas es un factor importante de su eficiencia; un programa de 3 a 4 años es óptimo, y uno de sólo un año, tiene escasos beneficios».

¹³ Algunas experiencias de este tipo existen en Chile, Brasil y Costa Rica.

¹⁴ En Chile, los sistemas de financiamiento que planteaba en 1970 la Ley NE 17.301 en relación a JUNJI, con aportes de todos los sectores (Estado, empleadores y propios beneficiados), permitió la instalación y rápido crecimiento de esta institución. Posteriormente, el sistema de financiamiento creado por Colombia, en el cual todos los trabajadores aportan un 3% de su sueldo, ha posibilitado el financiamiento de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que desarrolla también programas para la infancia a nivel nacional.

¹⁵ Chile, Colombia, Argentina son algunos.

¹⁶ Reciente investigaciones realizadas en países desarrollados, y que el INTA ha conformado en Chile por el Dr. Uauy, señalan la incidencia que la lactancia natural tiene

no sólo en lo que se conocía: en lo nutritivo, en las inmunizaciones, en lo afectivo, sino en **el desarrollo intelectual de los niños**, llegando a establecerse un aumento de 5 pts de C.I., por cada mes de lactancia antes de los 6 meses. Demás está señalar lo gravitacional que es este tema para una población regional futura mas inteligente.

¹⁷ Lira, M.I.; 1994: «Costos de los Programas de Educación Preescolar No Convencionales en América Latina. Revisión de Estudios», CEDEP, Chile, pág.216

¹⁸ UNESCO; 1996: «Situación Educativa de América Latina y El Caribe, 1980-1994», Chile, pág.24 y 26.

¹⁹ UNESCO; 1996: «Séptima Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y El Caribe y Sexta reunión Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe» (Anteproyecto de informe final), Jamaica; pág.27.

²⁰ Cormack, M. y Fujimoto, G.; 1993: «Estado del Arte de la Atención del Niño Menor de 6 años en América Latina y El Caribe», OEA, Washington, USA, pág.42.

²¹ Lira, M.I.; 1994: «Costos de los Programas de Educación Preescolar No Convencionales en América Latina. Revisión de estudio», CEDEP, Chile, pág.216.

²² Loc cit.

²³ Entre los ejemplos podría mencionarse Perú con los PRONOEI, y en la actualidad en Chile a través de JUNJI, que cuenta con doce modalidades básicas diferentes según las características de las comunidades y familias.

²⁴ Colectivo Educación Inicial; 1990: «Atención al Preescolar por los Organismos Gubernamentales en el período 1971-1989», Chile, pág. 53.

²⁵ En Chile, JUNJI, está haciendo un proyecto de este tipo. En Colombia, el Proyecto Costa Atlántica, también ha realizado acciones de este tipo.

²⁶ UNESCO; 1996: «Situación Educativa de América Latina y El Caribe, 1980-1994», Chile, pág.24.

²⁷ Reimers, F.; 1993: «La Necesidad de una Política en Educación Inicial en Latinoamérica y El Caribe», Quito, Ecuador, Pág.15.

²⁸ Filp, J.; 1988: «El primer año de Educación en Chile», CIDE, Chile.

²⁹ Reimers, F.; 1993: «La necesidad de una Política de Educación Inicial en Latinoamérica y El Caribe», Quito, Ecuador, pág. 41.

³⁰ Reimers, F.; 1993: «La Necesidad de una Política en Educación Inicial en Latinoamérica y El Caribe», Quito, Ecuador, Pág.15.

³¹ Calvo, G.; 1988: «El proceso de transición entre los Programas de Atención a la Niñez y los de Educación Primaria en América Latina», (Borrador para discusión), UNICEF-UNESCO, Colombia, pág. 22.

³² Reimers, F.; 1993: «La Necesidad de una Política en Educación Inicial en Latinoamérica y El Caribe», Quito, Ecuador, pág.10

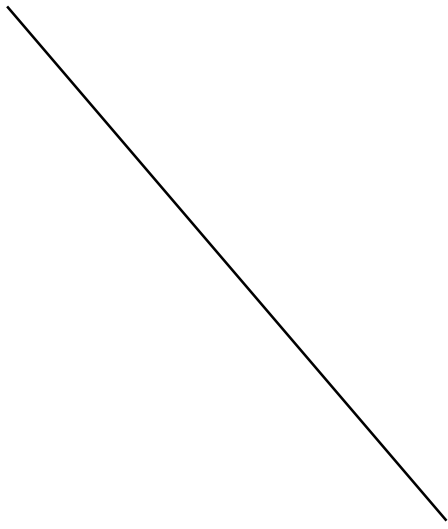
³³ Mora, G. y otros; 1988: «Porque es fundamental la transición de la Ed. Inicial a la Primaria. Sus problemas y perspectivas en América Latina», UNICEF/UNESCO, Colombia, pág.8

³⁴ San Miguel, J.; 1992: «Comunidad, Familia y Educación Parvularia» en «Una Atención parvularia de calidad para el Nuevo Mundo», Tercer Simposio Nacional JUNJI, Chile, pág.176

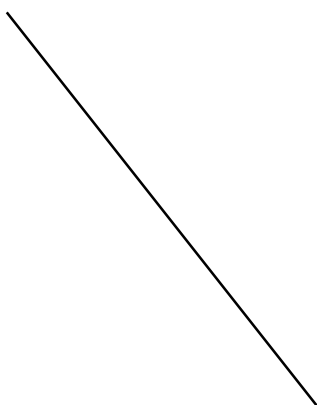
³⁵ Cormack, M. y Fujimoto, G.; 1993: «Estado del Arte de la Atención del Niño Menor de seis años en América Latina y El Caribe», OEA, Washington, USA.

³⁶ Mora, J.; Calvo, G.; Toro, E.; 1988: «Porque es fundamental la Transición de la Educación Inicial a la Primaria. Sus problemas y perspectivas en América Latina», UNICEF/UNESCO, Colombia.

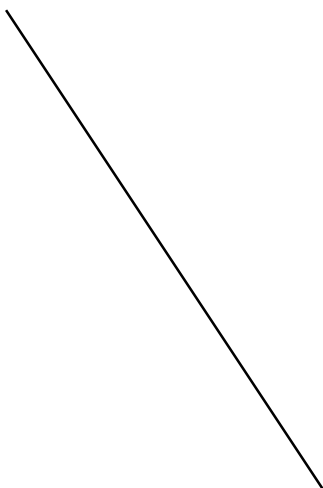
³⁷ Sobre el particular, en Chile, en JUNJI, se está desarrollando un sistema permanente e integral de evaluación de los programas en todos sus aspectos (desde financiero hasta pedagógico), en el cual, no sólo participan importantes organismos y especialistas nacionales, sino también relevantes agencias internacionales, como es el caso de Fundación Van Leer, UNICEF y O.E.A.



ANEXO N° 1
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN INICIAL



ANEXO N° 2
ANÁLISIS DESCRIPTIVO CUALITATIVO DE LAS FORMAS
DE ATENCIÓN AL NIÑO DE 06 AÑOS



BIBLIOGRAFIA

- Abello, Raimundo y C. Madariaga: 1987; «Un modelo de evaluación para programas socio-educativos, con base en la experiencia evaluativa del Proyecto Costa Atlántica». Ediciones Uninorte, Barranquilla, Colombia.
- Alarcón, Walter; 1994: «Ser niño. Una nueva mirada de la infancia en el Perú». IEP/UNICEF, Lima.
- Arango, M. y otros: 1986; «Atendiendo las necesidades de la niñez. Alternativas para el diseño de políticas». CINDE, Colombia.
- Amar, José: 1995; «Educación Infantil y desarrollo social». Ediciones Uninorte, Barranquilla, Colombia.
- ANEP/UNICEF: 1993. «Educación Inicial. Segundo Informe, Seminario: Modalidades no convencionales», Uruguay.
- Colectivo Educación Inicial; 1990: «Atención al Preescolar por los Organismos Gubernamentales en el período 1971-1989», Chile.
- Calvo, G.; 1988: «El Proceso de Transición entre los Programas de Atención a la Niñez y los de Educación Primaria en América Latina», (Borrador para discusión en el Taller Reflexión-Acción sobre la Articulación de la Educación Inicial y la Primaria) UNICEF-UNESCO, Colombia.
- Cerda, Hugo: 1986; «Pasado y presente de la Educación Preescolar en Colombia». Editorial El Buho, Bogotá.
- Chavarría, María: 1993; «Tendencias políticas de la Educación Preescolar». Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- CILDH/Cámara de Diputados de Chile: 1996. «La Convención de los Derechos del Niño y su impacto en la Legislación y la Sociedad». IV Reunión de la Comisión Interparlamentaria Latinoamericana de Derechos Humanos. Concepción, Chile.
- Córnick, M.; Fujimoto, G.; 1993: «Estado del Arte de la Atención del Niño Menor de seis años en América Latina y El Caribe», OEA, Washington, USA.
- Cumbre Mundial en favor de la infancia/Comité Coordinador interagencial para las Américas: 1995; «La salud materno infantil. Metas para 1995 e indicadores para el seguimiento», Washington, D.C.
- Delgado, Luis.(Coord): 1994; «Educación Inicial». Educación Jalisco/Unicef, México.
- Echeita, G., C. Duk y R. Blanco; 1995: «Necesidades especiales en el aula. Formación docente en el ámbito de la integración escolar», en «Boletín N° 36, Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe, Stgo, Abril.
- Eming, Mary: «Desarrollo integral del niño en la primera infancia». OPS/Banco Mundial, Washington, D.C.
- FECODE: 1992. «Ley General de Educación. Educación Preescolar». Revista: Educación y Cultura N° 28, Bogotá, Colombia.

- Filp, J.; 1988: «El Primer Año de Escuela en Chile», CIDE, Chile.
- FONHEP/ UNICEF / MENJS: 1994; «La educación de los niños en edad preescolar en Haití. Panorama de la situación actual». Haití.
- Fujimoto-Gómez, Gaby: 1994 Programas No Convencionales en Educación Inicial, Políticas de Atención a la Infancia y Políticas Internacionales en Función a la Familia y la Infancia. Washington, D.C..
- Fujimoto-Gómez, Gaby: 1996 Actualización de Políticas en Desarrollo Infantil Temprano. Diagnóstico, Recientes Estudios, Aportes de la No Escolarización, en «La Educación» N 123-125, Washington, D.C..
- Grant, J.; 1992: «Estado Mundial de la Infancia», UNICEF, España.
- Grant, J.; 1995: «Estado Mundial de la Infancia», UNICEF, España.
- I.C.B.F: 1990.»Organización y Desarrollo de Hogares Comunitarios de Bienestar», Colombia.
- León, Frida; 1995.» Presentación del proyecto Wawa Wasi», Secretaria Nacional de Educación/UNICEF, La Paz, Bolivia.
- JUNJI: 1994; «Memorias programas desarrollados 1990-1994», Santiago de Chile.
- Lira, M.I.; 1994: «Costos de los Programas de Educación Preescolar No Convencionales en América Latina. Revisión de estudios», CEDEP, Chile.
- Magendzo, Salomón: 1984; «Análisis de tendencias y prioridades en Educación Inicial y Preescolar».UNESCO,Stgo.
- Misle, Oscar (Coord.): 1995. «Mas cerca de lo que creemos. La atención preescolar en manos de la comunidad: Alcances y barreras en México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Colombia y Venezuela. Caracas.
- Mora, J.; Calvo, G.; Toro, E.; 1988: «Porque es fundamental la Transición de la Educación Inicial a la Primaria. Sus problemas y perspectivas en América Latina», UNICEF-UNESCO, Colombia.
- Myers, Robert; 1996 «Panorama general de la Educación Inicial y Pre-escolar en América Latina». Encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas en el Medio Rural. 11-13 Sept., México.
- Myers, R: 1996 «Preeschool education in Latin America: State of the practice». OPREAL, Stgo.
- O.E.A; 1991. «Atención integral al niño menor de seis años: experiencias en Latinoamérica». Informe final, México.
- OEA/JUNJI; 1993: «Desarrollo de una Atención Integral Pertinente a América Latina» Primer Simposio Latinoamericano de Educación Parvularia, Chile.

- OEA/Ministerio de Educación: 1994. «Segundo Simposio Latinoamericano:» Participación familiar y comunitaria para la atención integral del niño menor de seis años». Lima, Perú.
- OEA/Ministerio de Educación Pública: 1995. «Tercer Simposio Latinoamericano: «Programas de desarrollo integral para la infancia en contextos de pobreza», San José, Costa Rica.
- OEA: 1996; «Memorias: La atención Integral al niño menor de seis años en el contexto de las comunidades indígenas», Seminario-Taller realizado en Ecuador en 1992. Dossier, Stgo de Chile.
- O.E.A.»Educación en las américas». 1998.
- Olivares, M.A., y V. Peralta: 1995: «Desarrollo de un sistema de evaluación integral para los programas de la Junta Nacional de Jardines Infantiles», JUNJI, Stgo de Chile.
- O.P.S./Comité Coordinador Interagencial para las Américas; 1994. «La salud materno infantil», Washington, D.C.
- Peralta, V.; 1988: «El Desarrollo Cualitativo de la Educación Parvularia en Latinoamérica. Una exigencia esencial de su Expansión Cualitativa», en «La Educación Preescolar en Chile y en América Latina», C.P.U., Chile.
- Peralta, V.; 1996: «Currículos educacionales en América Latina. Su pertinencia cultural. Una aproximación desde la Educación Infantil y Superior». Ed. Andrés Bello, Stgo de Chile.
- Peralta, Victoria: 1996; «La crianza de los niños menores de seis años en Latinoamérica. Un análisis de estudios realizados y propuestas para su continuidad». O.E.A., Dossier, Stgo de Chile.
- Peralta, Victoria, y E. Larraguibel: 1996 Panorama general sobre el cuidado y la educación de la Primera Infancia en América Latina y el Caribe. Una primera aproximación. UNESCO/OREALC, Stgo de Chile, Septiembre.
- PIDEE/CEDIAL: 1991; «Infancia en América Latina. Boletín Bibliográfico y Documental». Volumen I, N 1, Diciembre, Stgo de Chile.
- PIDEE/CEDIAL. 1992; «Infancia en América Latina. Boletín Bibliográfico y Documental». Volumen II, N 2, Septiembre, Stgo de Chile.
- Pontificia Universidad Católica del Perú: 1993. «Proyecto: Nuestros niños y la comunidad», Lima.
- Proyecto Piloto Experimental de Educación Inicial No Escolarizada PROPEDEINE: 1979: Wawa Wasi, Wawa Uta, Experiencia Inédita de Puno. Ministerio de Educación del Perú, DIGEI VII, Región de Educación. Lima.
- REDUC: 1986; «La educación preescolar en Costa Rica. Algunos de sus problemas y propuestas de solución a los mismos», San José.
- Recart, M.O.; Valenzuela, J.P.; 1995: «Educación Preescolar en Chile. Una sistematización de la información sobre costo-efectividad de programas» UNICEF, Chile.

- Reimers, F.; 1993: «La Necesidad de una Política de Educación Inicial en Latinoamérica y El Caribe», Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda.; Quito, Ecuador.

- Reveco, Ofelia; 1994; «Despejando mitos de la Educación Parvularia», en Revista Perspectiva, Universidad Central, Marzo, Stgo.

- Salazar, Roxana, y M.Zalles: 1997: «Niños y Juguetes».P.M.A., La Paz, Bolivia.

- San Miguel, J.; 1992: «Comunidad, Familia y Educación Parvularia» en «Una Atención Parvularia de Calidad para el Nuevo Mundo», Tercer Simposio Nacional JUNJI, Chile.

- Schiefelbein, E; Tedesco, J.C.; 1995: «Una Nueva Oportunidad: El rol de la Educación en el desarrollo de América Latina», Ediciones Santillana S.A., Argentina.

- Schiefelbein, E. e I. Hausmann: 1995. Educación Básica y Analfabetismo en los países Latinoamericanos del Convenio Andrés Bello. CAB/Unesco/Orealc, Bogotá.

- SEGEPLAN/UNICEF: 1995; «Relatoria de la reunión Técnica sobre Infancia y Política Social. Seguimiento al Compromiso de Nariño. Antigua, Guatemala.

- SEP: 1988; «Educación Preescolar en México 1880-1982», México.

Siverio Gomez, Ana Maria,1998: « La atención Educativa a los niños de 0 a 6 años por vías no formales», Cuba.

- UNESCO/UNICEF; 1996: «La prioridad es la infancia. Cumplimiento de las metas de la cumbre mundial en favor de la infancia». Stgo.

- UNESCO/Documento de trabajo; 1990: «Declaración Mundial sobre Educación para todos y Marco de Referencia para la Acción encaminada a lograr la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje», Tailandia.

- UNESCO/OREALC; 1992: «Situación Educativa de América Latina y El Caribe 1980-1989», Andros Ltda., Chile.

- UNESCO/UNICEF; 1993. «La educación preescolar y básica en América Latina y el Caribe». OREALC, Stgo de Chile.

- UNESCO: 1993; «El proyecto principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe». Orealc, Stgo de Chile.

- UNESCO; 1995: «World education report-1995». Unesco Publishing, Spain.

- UNESCO; 1996: «Situación Educativa de América Latina y El Caribe 1980-1994», Andros Ltda., Chile.

- UNESCO; 1996: «Séptima Conferencia de Ministros de América Latina y El Caribe y Sexta Reunión Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe» (Anteproyecto de informe final), Jamaica.

- UNESCO; 1996 Directorio de organizaciones de atención y educación de la primera infancia en América Latina y el Caribe. Francia.
- UNICEF; 1979: «Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe». Ed.Universitaria, Stgo de Chile.
- UNICEF/UNESCO; 1988: «Por qué es fundamental la transición de la Educación Inicial a la primaria. Sus problemas y perspectivas en América Latina», Colombia.
- UNICEF; 1995: «Relatoria de la Reunión Técnica sobre Infancia y Política Social» (Preparatoria V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno», Guatemala.
- UNICEF; 1996: «El Progreso de las Naciones», Edición J y J Asociados, Barcelona, España.
- UNICEF; 1996. «Estado Mundial de la Infancia 1996.» U.S.A.
- Wolf, L.; Schiefelbein, E.; Valenzuela, J.; 1994: «Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en América Latina y El Caribe» (Documento para discusión del Banco Mundial», Estados Unidos de América.
- World Bank: 1998 «Early Child Development.A Manual for Website Users, Washington, D.C., March.

