

**En búsqueda de la equidad y calidad de la educación
de la primera infancia en América Latina ***

Mami Umayahara

**Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
(UNESCO)**

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC)

m.umayahara@unesco.cl

* Este artículo presenta un análisis de documentos, en particular, los estudios y evaluaciones regionales realizadas por la UNESCO y otros organismos internacionales.

En búsqueda de la equidad y calidad de la educación de la primera infancia en América Latina

Resumen:

Reafirmando la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, adoptada en Jomtien en 1990 y renovada en Dakar en 2000, reconoce el derecho humano de cada persona —niño, joven o adulto— a la educación, con el fin de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje desde el nacimiento a lo largo de la vida. Sin embargo, a pesar del aumento de conciencia política y social sobre la importancia de esta etapa educativa, aún permanecen en América Latina los desafíos de asegurar la equidad y la calidad de la atención educativa a la primera infancia.

La estructura socioeconómica inequitativa de América Latina —la región más inequitativa del mundo— interactúa con la desigualdad en la participación en educación, creando un círculo vicioso de reproducción intergeneracional de la pobreza. Esta inequidad educativa se manifiesta también a nivel preescolar, desfavoreciendo a los pobres y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Pese a la carencia actual de la evaluación sobre la calidad e impacto de los programas en nuestra región, se puede identificar algunas características como elementos necesarios para los programas de educación inicial de buena calidad: respeto por los derechos de los niños y niñas; atención integral orientada al desarrollo armónico; bases curriculares; articulación con otros niveles educativos; facilidades seguras y materiales didácticos adecuados; recursos humanos capacitados. Es posible quebrar este círculo vicioso, brindando una atención integral de buena calidad a los niños y niñas en situaciones de desventaja y vulnerabilidad.

Palabras claves: América Latina, educación inicial, primera infancia, calidad, equidad, UNESCO

In Search of equity and quality of early childhood education in Latin America

Abstract:

Reaffirming the Universal Declaration of Human Rights and the Convention on the Rights of the Child, the World Declaration on Education for All, adopted in Jomtien in 1990 and renewed in Dakar in 2000, recognizes the right of every person —child, youth and adult— to education, so as to satisfy his/her basic learning needs from birth and throughout the life. Nevertheless, despite the increased political and social awareness of the importance of this educational stage, Latin America continues to face the challenge to ensure equity and quality of early childhood education.

The inequitable socioeconomic structure of Latin America —indeed, the most inequitable region in the world— interacts with the inequality in educational participation, resulting in a vicious cycle of intergenerational poverty reproduction. This educational inequity also manifests itself at pre-school level, under-serving the poor and other vulnerable groups. Although there are not sufficient assessments of programme quality and impact administered in our region, some characteristics can be identified as necessary elements of quality early childhood education programs: respect for children's rights, integrated attention for child's harmonious development, curricular bases, articulation with other educational levels, safe facilities and adequate learning materials, and well-training human resources. It is possible to break this vicious circle, by offering integrated high-quality early childhood care and education to children in disadvantaged and vulnerable situations.

Key Words: Latin America, early childhood education, quality, equity, UNESCO

1.- Educación desde el nacimiento como un derecho humano

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, proclama que “toda persona tiene derecho a la educación” y establece la educación como un derecho humano fundamental. Según esta declaración, el objetivo de la educación es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”. Asimismo, en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por 191 países hasta la fecha, se reconoce “el derecho del niño a la educación ... a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho” (Artículo 28).

Afirmando estos hitos históricos, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, adoptada en 1990 en Jomtien, Tailandia, empieza proclamando que “cada persona —niño, joven o adulto— deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje”. Se estableció, así, una visión ampliada de la educación que abarca más allá del aprendizaje escolarizado e implica “toda la serie de actividades educativas que tienen lugar en distintos marcos y están encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje” (UNESCO, 1999). Además, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos supuso una nueva visión de la educación básica, considerando que ésta comienza con el nacimiento, y no con el inicio de la educación primaria, e incluyó el cuidado y la educación de la primera infancia en las necesidades básicas de aprendizaje. En esta línea, la UNESCO-OREALC define la atención integral a la primera infancia como:

El conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer tanto las necesidades esenciales para *preservar la vida*, como aquellas que tienen relación con su *desarrollo integral y necesidades básicas de aprendizaje*, en función de sus características, necesidades e intereses (UNESCO-OREALC, 2001b).

2.- Importancia de la educación desde el nacimiento

Sabemos, a partir del sentido común e investigaciones científicas, que la primera infancia constituye una etapa crucial en el desarrollo humano. Hay un dicho antiguo japonés que dice, “el alma de los 3 años se mantiene hasta los 100 años”, lo cual significa que la personalidad e inteligencia formada durante la infancia se mantiene a lo largo de la vida. Las investigaciones en neurología y psicología cognitiva han mostrado evidencias irrefutables sobre la importancia de los estímulos en la primera infancia, ya que es durante los primeros años de la vida —particularmente los primeros 2 años— cuando unas 100.000 millones de células cerebrales del niño al nacer forman billones de conexiones. Si bien los genes determinan alguna parte de estas conexiones, los estímulos que el niño recibe de su entorno influyen de modo determinante en su desarrollo posterior, tanto físico como psicosocial y cognoscitivo.

Cuando estos estímulos que los niños y niñas reciben son negativos, afectados por la violencia, pobreza, desnutrición o falta de protección o afecto, se aumenta el riesgo de presentar problemas en el desarrollo y bienestar físico, bajo desempeño escolar y laboral, problemas psicológicos y mentales, y conductas antisociales (citado en Mustard, 2002; Young, 2002). Por otro lado, diversos estudios demuestran que los estímulos positivos como la experiencia de la educación preescolar de alta calidad, tienen efectos significativamente positivos en el rendimiento académico posterior, en las oportunidades de empleo y en una mayor productividad, lo cual puede contribuir de manera eficaz a compensar las situaciones de desventaja y reducir las desigualdades socioeconómicas.

Otra investigación señala que los niños y niñas nacen con un nivel de competencia intelectual similar, independientemente de su grupo socioeconómico al que pertenecen, sin embargo, este nivel se va distanciando a partir de los 18 meses de edad, en perjuicio de los niños y niñas provenientes de los sectores socioeconómicamente bajos (Bralic, Edwards y Lira, 1989). Por esta razón, Selowsky, por ejemplo, recomienda la inversión en la educación temprana, ya que las habilidades y potencialidades del niño al momento de ingresar a la escuela constituyen el factor más determinante para el aprovechamiento de la educación posterior (Selowsky, 1976, citado en Latorre, 1999). Por lo tanto, como señala Young (2002, p. 123), la primera infancia es la etapa de gran vulnerabilidad y oportunidad.

3.- Conceptualización de la Educación de la primera infancia en América Latina

Tradicionalmente se consideraba que la educación básica comenzaba con el inicio de la educación primaria. Por esta razón, se denominaba la atención educativa a la primera infancia (0-6 años) como “pre-primaria,” “grado cero o transición,” “pre-básica” o “educación preescolar” (Peralta, 2000). Estas denominaciones implican que la atención de la primera infancia es sólo preparatoria y de menor valor que la siguiente etapa de la educación primaria. En la región de América Latina, paulatinamente se está utilizando con mayor frecuencia denominaciones, tales como “educación de la primera infancia”, “educación inicial” o “educación parvularia”, lo que implica una etapa educacional propia y la primera parte de las acciones educativas de la educación permanente y continua. La denominación del ciclo de la educación inicial inmediatamente previa a la educación primaria, sin embargo, sigue siendo predominantemente “educación preescolar”. La siguiente tabla resume las denominaciones oficiales y tramos de años correspondientes, según los informes nacionales entregados a la UNESCO-OREALC por los Ministerios de Educación de los 19 países de América Latina en la ocasión de la Evaluación de Educación para Todos en el Año 2000:

Tabla 1. Denominaciones oficiales de la educación de la primera infancia

PAIS	Nivel Oficial		Tramo de Edad Obligatoria
	Denominación	Edad	
Argentina	Jardín maternal	0 – 2	5
	Nivel inicial	3 – 5	
	- 1° ciclo	3	
	- 2° ciclo	4	
	- 3° ciclo (preescolar)	5	
Bolivia	Educación inicial	0 – 5	–
	-1° ciclo	0 – 3	
	-2° ciclo	4 – 5	
Brasil	Ed. infantil	0 – 6	–
	- Creche	0 – 3	
	- Pré-escola	4 – 6	
Chile	Ed. parvularia	0 – 5	–
Colombia	Ed. preescolar	3 – 5	5
	- Grado cero/ transición	5	
Costa Rica	Ed. preescolar	0 – 5	5
	- Ciclo materno infantil	0 – 4	
	- Ciclo de transición	5	
Cuba	Ed. preescolar	0 – 5	–
Ecuador	Ed. inicial	0 – 5	5
El Salvador	Ed. inicial	0 – 4	4 – 6
	Ed. parvularia	4 – 6	
Guatemala	Ed. inicial	0 – 4	–
	Ed. preescolar / preprimaria	5 – 6	
Honduras	Ed. preescolar	4 – 6	–
México	Ed. inicial	0 – 2	–
	Ed. preescolar	3 – 5	
Nicaragua	Ed. preescolar	3 – 6	–
Panamá	Ed. inicial/preescolar	4 – 5	4 – 5
Paraguay	Ed. Inicial	0 – 5	–
	- Jardín maternal	0 – 2	
	- Jardín de los infantes	3 – 4	
	- Preescolar	5	
Perú	Ed. Inicial	0 – 5	5
	- Pre-primaria	3 – 5	
Rep. Dominicana	Ed. inicial	0 – 6	5
	Nivel inicial/pre-primaria	3 – 5	
Uruguay	Ed. inicial	0 – 5	5
Venezuela	Ed. preescolar / pre-primaria	3 – 5	5

Fuente: UNESCO-OREALC. *Educación para Todos en América Latina: Un objetivo a nuestro alcance. Informe Regional de Monitoreo de la EPT 2003*, con base en los informes nacionales de la evaluación de Educación para Todos en el Año 2000. Próxima publicación.

Dicha evaluación demostró que tanto la Declaración Mundial sobre Educación para Todos como otras cumbres internacionales significativas del mismo año —como por ejemplo, la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia— tuvieron una gran influencia en las políticas educativas de los países latinoamericanos. Durante la década de los 90 todos los países de América Latina incorporaron en sus políticas, metas y estrategias dirigidas a la primera infancia. La totalidad de los países latinoamericanos ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño y, todos los Estados asumen, en sus constituciones, la responsabilidad y obligatoriedad de proteger el derecho a la educación. Asimismo, varias reformas educativas iniciadas en esta época— Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela— incorporaron el tramo de 5 años de edad dentro de la educación básica obligatoria. Hasta la fecha, diez de los 19 países latinoamericanos han incorporado uno o más años de educación preescolar dentro de la educación básica obligatoria: Argentina (5 años), Colombia (5 años), Costa Rica (5 años), Ecuador (5 años), El Salvador (4, 5 y 6 años), Panamá (4 y 5 años), Perú (5 años), República Dominicana (5 años), Uruguay (5 años), Venezuela (5 años). A esta lista, se agregará México, que en noviembre de 2002 publicó la modificación constitucional que establece la obligatoriedad de tres años de la educación preescolar, a ser cumplida de manera progresiva a partir del año 2004 para el año escolar de 2008-2009 (Diario Oficial de la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo, 12 de noviembre de 2002).

La obligatoriedad de escolarización de esta etapa es un tema controvertido, ya que la obligatoriedad de los padres a escolarizar a sus hijos o hijas en sí misma no garantiza la oferta universalizada ni la calidad de servicios. Los países como Chile y Cuba han logrado la universalización de cobertura de la educación de 5 años, sin que ésta sea obligatoria. Además, la posibilidad y conveniencia de enviar a los niños —especialmente a los muy pequeños— a un centro de atención educativa, dependen del contexto cultural, socioeconómico e individual del niño, además de la existencia de un centro próximo a su hogar. En este sentido, cabe destacar el caso de Chile, donde la desigualdad de la oportunidad educativa llevó al Ministerio de Educación a proponer el cambio del concepto de cobertura de la educación inicial de la “escolarización” —“traer” a los niños a centros especializados— a la “llegada” a los niños (Ministerio de Educación de Chile, 1998). El esfuerzo centralizado en “llegar” a los niños implica la evidente necesidad de pasar a través de las madres y padres, involucrándolos en la educación de sus hijos e hijas y/o capacitándolos como educadores, así como también estableciendo una coordinación con otras acciones de atención, como los servicios periódicos de salud orientados a madres y sus hijos. Por lo tanto, si bien se valoran positivamente el reconocimiento de la primera infancia como una etapa educativa propia y la voluntad política para velar que todos los niños y niñas sean educados, los gobiernos deben garantizar la equidad en la oferta y en la calidad de atención integral a la primera infancia, dada la distribución desigual actual de oportunidades educativas.

4.- Equidad de la educación en América Latina

La influencia del contexto familiar de los niños y niñas sobre su sobrevivencia y desarrollo pleno es incuestionable. En la región de América Latina, un 44% de la población se encuentra en situación de pobreza, mientras que la pobreza extrema alcanza al 18,5% (CEPAL, 2002). Es decir, que de cada 100 hogares de la región, 44 carecen de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y 19 no cuentan con suficientes recursos para adquirir la canasta básica de alimentos. Lo más alarmante aún es el hecho ya establecido

de que América Latina es la región más inequitativa del mundo en términos de distribución de ingresos. Según Behrman et al., debido a esta alta inequidad, las tasas de pobreza en nuestra región son más altas que lo que se predijera a partir del promedio de ingresos de la población (Behrman, Caviria y Székely, 2002, p.3). Asimismo, el 10% más rico de la población recibe el 40% de la renta nacional, mientras el 30% más pobre de la población latinoamericana recibe sólo un 7,5% (BID, 1998, p. 11). En la mayoría de los países latinoamericanos, dada su estructura socioeconómica inequitativa, la condición socioeconómica del hogar afecta fuertemente la disponibilidad de recursos, el nivel de acceso a los servicios básicos y la calidad de atención que los niños y niñas reciban.

La estructura socioeconómica inequitativa interactúa con la desigualdad en la participación en la educación, creando un círculo vicioso que mantiene o empeora la brecha entre ricos y pobres. La población adulta latinoamericana logra obtener 6,3 años de escolaridad en promedio. Sin embargo, el 10% proveniente de hogares de mayores ingresos alcanza 11,4 años mientras que el 10% más pobre, sólo 3,1 años. Es decir, los más ricos obtienen una educación 3,7 veces más extensa que la de los pobres. El bajo nivel educacional de una gran parte de la población latinoamericana es preocupante, si se considera el análisis de la CEPAL que señala que en la región es fundamental completar el ciclo secundario y cursar como mínimo 12 años para acceder al bienestar económico (CEPAL, 1998). La Tabla 2 presenta los años de escolaridad de la población de 25 años de algunos países de América Latina por nivel de ingreso y la disparidad entre el 10% más rico y el 10% más pobre, junto con el coeficiente de Gini del respectivo país¹:

Tabla 2. Años de escolaridad de la población de 25 años según nivel de ingreso

País	Deciles de ingreso		Promedio	Razón (b/a)	Coeficiente de Gini
	10% más pobre (a)	10% más rico (b)			
Argentina*	7,0	13,6	9,4	1,9	n.d.
Bolivia**	6,0	13,1	8,8	2,2	0,42
Brasil	2,0	10,5	5,2	5,3	0,60
Chile	6,2	12,8	8,8	2,1	0,57
Costa Rica	4,1	11,5	6,9	2,8	0,47
Ecuador	3,4	11,8	7,1	3,5	0,44
El Salvador	1,6	10,3	4,9	6,3	0,53
Honduras	2,1	9,6	4,7	4,6	0,54
México	2,1	12,1	6,2	5,7	0,54
Nicaragua	2,2	8,5	4,7	3,9	0,50
Panamá	4,3	13,6	8,7	3,1	0,49
Paraguay	3,4	10,7	6,1	3,2	0,59
Perú	3,9	10,8	7,2	2,8	0,46

¹ El coeficiente de Gini es uno de los indicadores más utilizados para medir la distribución de ingreso de un país y se mide en una escala entre cero y uno. Cero representa una distribución del ingreso perfectamente equitativa y uno representa una concentración total del ingreso en una persona. Por lo tanto, mientras más alto el coeficiente Gini, el país es más desigual en términos de la distribución del ingreso. En promedio, el coeficiente Gini regional de América Latina es 0,52, mientras lo de los países de la OCDE es 0,31, lo cual indica que los países latinoamericanos son mucho más desiguales que los países de la OCDE (Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 2000-2001*, citado en PRIE. *Informe Regional de las Américas: Evaluación de Educación para Todos en el Año 2000*. Santiago de Chile. 2000).

Uruguay**	6,0	11,9	8,0	2,0	0,42
Venezuela	4,7	10,8	7,2	2,3	0,49

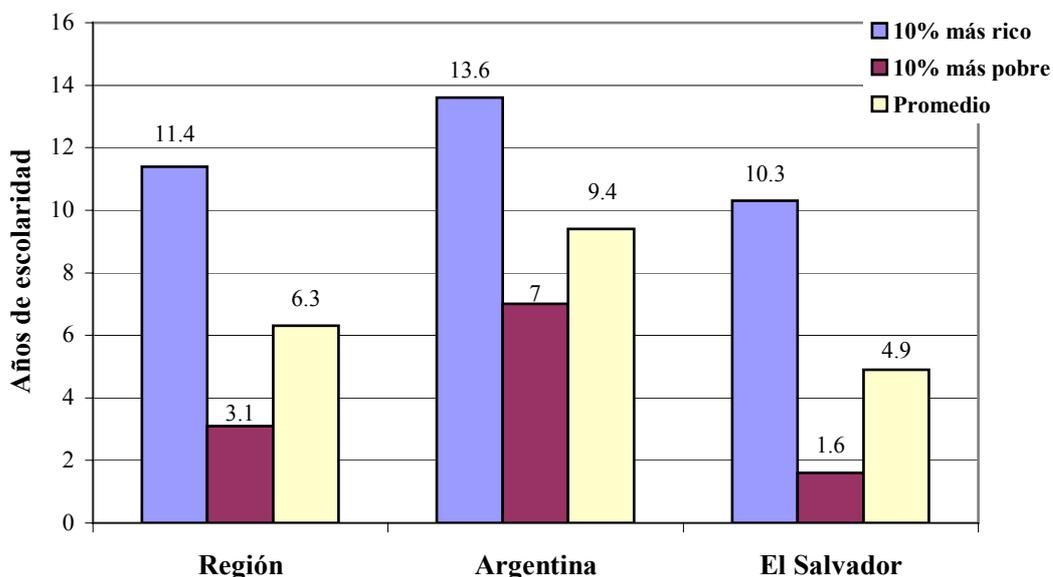
Fuente: BID. *Facing up to Inequality in Latin America 1998-1999*; Banco Mundial, *World Development Report 2000-2001*, citado en UNESCO-ORELAC. *Informe Regional de las Américas: Evaluación de Educación para Todos en el Año 2000*. Santiago de Chile. 2000.

* Sólo Gran Buenos Aires

** Sólo áreas urbanas

La Figura 1 ilustra gráficamente las disparidades que existen entre el 10% más rico y el 10% más pobre en Argentina (con menor disparidad), la región de América Latina y El Salvador (con mayor disparidad). Se puede observar en este gráfico que la disparidad es el resultado del bajo nivel de educación que alcanzan los pobres. En El Salvador, con 6,3 veces de disparidad (o 8,7 años de diferencia), los más pobres logran menos de 2 años de escolaridad.

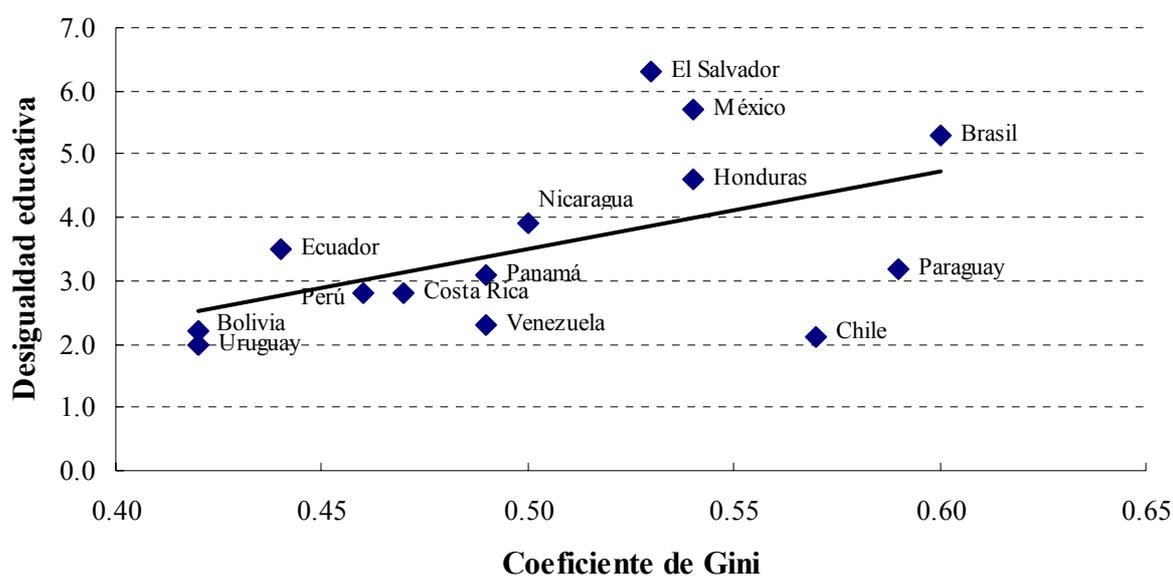
Figura 1. Años de escolaridad de la población de 25 años de edad (1998)



Fuente: *ibid.*

A su vez, la Figura 2 ilustra la relación entre el coeficiente de Gini (desigualdad de ingreso) y la disparidad de años de escolaridad entre el 10% más rico y el 10% más pobre (desigualdad educativa). Se puede observar la tendencia general de que la alta desigualdad educativa se encuentra en los países con una elevada desigualdad de ingreso, como es el caso del Brasil, El Salvador, Honduras y México.

Figura 2. Desigualdad socioeconómica y desigualdad educacional (1998)



Fuente: *ibid.*

La Tabla 3 demuestra la disparidad en las tasas de término de la educación primaria y secundaria entre el 10% más pobre y el 10% más rico en algunos países latinoamericanos. Se observa que la brecha educativa entre los ricos y los pobres se abre de manera radical, en la medida que avanzan al nivel secundario.

Tabla 3. Tasas de término de la educación primaria y secundaria de la población entre 20 y 25 años según ingreso

País	Educación Primaria				Educación Secundaria			
	10% más pobre (a)	10% más rico (b)	Promedio	Razón (b/a)	10% más pobre (a)	10% más rico (b)	Promedio	Razón (b/a)
Argentina*	83	100	97	1,2	13	92	50	7,1
Bolivia**	84	94	92	1,1	51	83	61	1,6
Brasil	19	95	57	5,0	2	73	23	36,5
Chile	67	96	86	1,4	23	83	56	3,6
Costa Rica	64	99	86	1,5	10	70	30	7,0
Ecuador	76	98	88	1,3	14	73	36	5,2
El Salvador	17	85	47	5,0	8	69	27	8,6
Honduras	39	87	64	2,2	2	50	18	25,0
México	52	92	83	1,8	4	70	32	17,5
Nicaragua	31	90	60	2,9	3	43	17	14,3
Panamá	75	99	92	1,3	11	84	49	7,6
Paraguay	49	93	74	1,9	0	62	23	—
Perú	53	95	78	1,8	33	87	61	2,6
Uruguay**	88	99	96	1,1	16	72	42	4,5
Venezuela	76	97	88	1,3	15	74	40	4,9

Fuente: *ibid.*

* Sólo Gran Buenos Aires

** Sólo áreas urbanas

Este perfil educativo de la población latinoamericana es alarmante desde el punto de vista de la reproducción intergeneracional de la pobreza. El círculo vicioso de la pobreza se desenvuelve así: los padres pobres con bajo perfil educativo tienen numerosos hijos, pero insuficientes recursos y conocimientos para satisfacer las necesidades de éstos o educarlos a nivel deseable; los niños que crecen en esta situación de desventaja logran un menor desarrollo cognoscitivo y socioafectivo, por lo que enfrentan dificultades académicas o interpersonales en la escuela, repiten grados y/o abandonan la escuela; debido al bajo nivel educativo, tienen dificultad de conseguir un empleo bien remunerado y suelen tener numerosos hijos y precozmente (Iglesias y Shalala, 2002, p. 364). De esta manera, el ámbito educativo del hogar afecta directamente el desarrollo de un niño a lo largo de su vida. El nivel educativo de la madre ha sido demostrado repetidamente como el factor más directamente vinculado a la mortalidad y morbilidad de los menores, así como a su desempeño académico posterior. Igualmente, un estudio de la CEPAL señala que un nivel educativo inferior a la enseñanza primaria completa (o menos de 6 años de estudio formal) afecta negativamente el desempeño del papel de protección y socialización del niño (CEPAL, 1998). Resulta evidente que el logro del desarrollo integral y el aprendizaje oportuno en la primera infancia también conlleva la necesidad de asegurar las oportunidades educativas tanto para los jóvenes como para los adultos. En otras palabras, es imprescindible garantizar la educación para todos a lo largo de la vida.

5.- Equidad de la educación de la primera infancia

Durante las últimas décadas, todos los países de la región desarrollaron acciones dirigidas, principalmente, a aumentar la cobertura de la educación inicial, y su oferta educativa se ha estado incrementando continuamente. Además de la mayor conciencia política y social sobre la importancia de esta etapa educativa, cabe destacar el importante papel de los programas no formales o no convencionales, promovidos y administrados por las familias, comunidades y organizaciones de la sociedad civil, destinados a los niños y niñas a quienes los programas formales no logran atender.

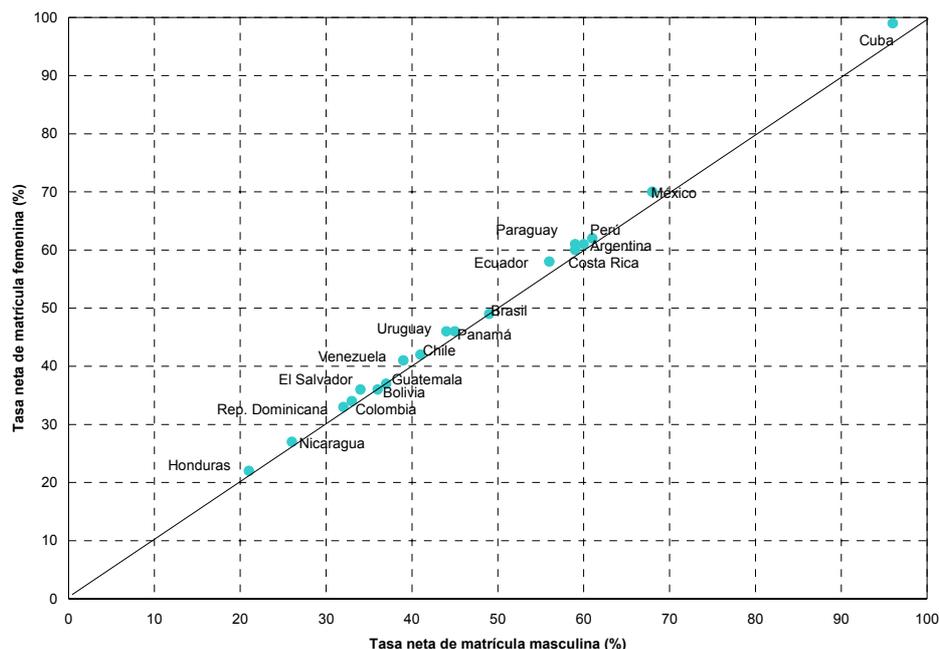
Según el Informe regional de monitoreo de Educación para Todos 2003 (UNESCO-OREALC, próxima publicación), la tasa neta promedio de matrícula para la región es del 48% en el año 2000². Sin embargo, se observa una diversidad de situaciones entre países, reflejando diferentes condiciones de cada país –económicas, políticas, culturales o sociales– que le permiten otorgar mayor o menor importancia política y financiera a edades tempranas anteriores a la educación primaria. Además, se observan las diferentes tasas de matrícula para cada una de las edades consideradas en los países, concentrando en las edades más cercanas al ingreso de la educación primaria. Mientras que en Argentina el 100% de los niños de 5 años asisten a este nivel, sólo el 2% de los niños de 3 años de Paraguay, se encuentra matriculado dentro de la educación pre-primaria. Las mayores disparidades entre edades para un mismo país se dan en Argentina (3 años 26% - 5 años 100%), Paraguay (3 años 2% - 5 años 63%) y Uruguay (3 años 8% - 5 años 87%). Mientras que Cuba y Guatemala presentan

² Este indicador se basa en el nivel 0 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación -revisión 1997, CINE '97, que la UNESCO ha desarrollado a efectos de asegurar la comparabilidad internacional. El nivel "0" de los 7 niveles clasificados corresponde a la educación pre-escolar estructurada, dirigida a niños de 3 o más años de edad en una institución escolar y a lo largo de, al menos, 200 horas al año.

niveles de matrícula en pre-primaria similares entre edades (Cuba: 3 años - 99%, 4 años - 92%, 5 años - 96%; Guatemala 5 años 32%, 6 años 43%). Incluso las tasas de matrícula en las edades obligatorias para los diez países oscilan entre un 100% (Argentina 5 años) y un 40% (El Salvador 4, 5 y 6 años).

El mismo Informe de la UNESCO-OREALC muestra que en términos de diferencias entre géneros, no existe la disparidad, e incluso, 16 de los 19 países presentan tasas netas de escolarización ligeramente mayores para las niñas que para los niños.

Figura 3. Relación entre géneros. Tasa neta de matrícula. Educación pre-primaria (Año 2000).

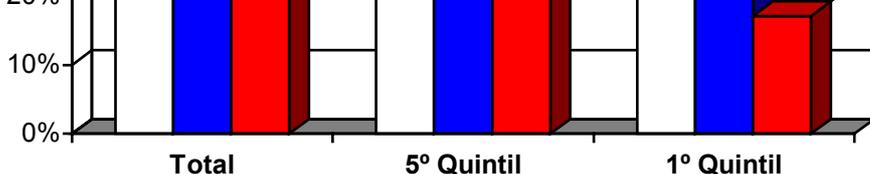


Fuente: UNESCO-OREALC. *Educación para Todos en América Latina: Un objetivo a nuestro alcance. Informe Regional de Monitoreo de la EPT 2003.* Santiago de Chile. Próxima publicación, con base en los datos estadísticos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

A pesar de esta ampliación generalizada de oferta educativa, aún persiste el problema de desigualdades en términos de acceso y calidad de programas educativos, en función de los factores, como son las zonas geográficas y niveles de ingreso. Además, los programas educativos suelen concentrarse en los niños de edades más cercanas al ingreso a la escuela primaria, y la atención educativa a los menores de 4 años es aún insuficiente (UNESCO-OREALC, 2001a).

A modo de ejemplo, como se ilustra en la Figura 4, el acceso a la enseñanza preescolar en Chile sigue fuertemente determinado por los niveles de ingreso de las familias de los niños. Mientras el 63,7% de los niños de 3 a 5 años pertenecientes al quintil más rico asisten a Educación Preescolar, en el quintil más pobre sólo el 32,8% tiene acceso a esas oportunidades educativas (Ministerio de Planificación, 1998). A su vez, sólo el 21,7% de los niños de este tramo de edades, provenientes de la zona rural, reciben atención preescolar, mientras el 45,7% de sus pares en la zona urbana tiene acceso a la Educación Preescolar.

Figura 4. Cobertura de educación de 3 a 5 años en Chile (1998)



Fuente: Ministerio de Planificación. Encuesta CASEN 1998.

Durante la década de los 90, los países priorizaron la atención de los niños y niñas en situación de vulnerabilidad, sin embargo, aún permanece la desigual oportunidad a la atención educativa. Por otra parte, la carencia de datos estadísticos e indicadores de sus características y contextos familiares es un reto eminente en la región y en el mundo. Para atender de manera prioritaria a los grupos de población en situación de vulnerabilidad, se precisa la información sobre los niños y niñas en función de los factores asociados con vulnerabilidad y desventaja, a saber, el nivel socioeconómico del hogar, zona geográfica, discapacidades, maltrato, entre otros. Desafortunadamente, los datos existentes generalmente no están desagregados según estos factores importantes. Además, las estadísticas e indicadores oficiales suelen limitarse a los programas organizados en centros educativos, excluyendo las iniciativas no formales y no convencionales que involucran la participación de la familia y la comunidad. Dada su potencialidad de producir un mayor alcance —especialmente sobre aquellos en situaciones de desventaja— como también un mayor número de experiencias innovadoras, es fundamental contar con información global y desagregada sobre los programas no formales de atención a la primera infancia. Asimismo, la información de los niños y niñas entre 0 y 3 años es notablemente escasa y raramente está desglosada por edad simple³.

El Marco de Acción de Dakar de Educación para Todos, adoptado en el Foro Mundial de Educación, celebrado en Dakar, Senegal (abril de 2000), establece como uno de los seis objetivos, extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos. Por lo tanto, es urgente identificar en cada país a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad y atenderlos de manera prioritaria.

6.- Calidad de la educación inicial

En las últimas décadas, las políticas y los esfuerzos referidos a la educación inicial se han centrado en la ampliación de la cobertura y la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad. No obstante, hacia finales de los 90, se observa una mayor preocupación por la calidad de los programas de educación de la primera infancia, principalmente en aquellos países donde se ha logrado una alta tasa de cobertura (UNESCO-OREALC, 2001a). Las estrategias para mejorar la calidad de los programas de educación inicial se han realizado a través de:

- Elaboración y evaluación de currículos de atención integral de la primera infancia, junto con su articulación con la educación primaria;
- Elaboración de materiales didácticos adecuados y culturalmente pertinentes;
- Formación y capacitación de los educadores, padres y otros agentes que participan en el cuidado y protección de los niños y niñas.

³ En este sentido, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe está llevando a cabo un proyecto regional “Indicadores de educación de la primera infancia: Seguimiento de la Evaluación de Educación para Todos”, que tiene como objetivo construir un marco conceptual y un conjunto de indicadores comparables que sirvan para analizar la situación educativa de la primera infancia y mejorar las políticas y programas dirigidos a la primera infancia.

- Educación y formación de los padres en las necesidades de la primera infancia y las pautas de crianza, para que sean educadores principales y activos de sus hijos e hijas en el hogar.

Si bien la lucha contra la inequidad educativa es indudablemente un tema impostergable en la región, la expansión de la cobertura de la educación inicial no puede sacrificar la calidad del servicio y debe evitar la proliferación de una “educación pobre para los pobres”, ya que éstas son justamente las poblaciones que necesitan una mejor atención para compensar su contexto sociocultural de desventaja. Es decir que la equidad de la educación tiene que estar acompañada por la calidad. Por consiguiente, es imprescindible establecer los estándares de calidad de atención, a través de las bases curriculares comunes, a fin de asegurar la equidad de la calidad educativa. No se trata de un conjunto de estándares universales sino de un conjunto de criterios mínimos orientados a planificar, implementar y evaluar las acciones para el desarrollo integral de todos los niños y niñas de la primera infancia, según sus características y los valores locales.

Ahora bien, el concepto de la calidad de la educación de la primera infancia es desarrollado históricamente y socialmente, por lo que depende mucho de los objetivos o prioridades que se establezcan en cada país y del contexto local en el que se encuentra un programa o un país (UNICEF, 2001). Algunos autores señalan que el intento de definir la calidad es un discurso modernista en búsqueda de la objetividad y la cuantificación, y desde la perspectiva postmoderna, tales intentos son vanos, ya que existen múltiples verdades y realidades (Dahlberg, Moss y Pense, 1999). Por lo tanto, destacan que la definición de la calidad tiene que ser contextualizada espacialmente y temporalmente. Según Peralta (2002), por calidad de la educación se entiende:

“un conjunto de propiedades distintivas, dinámicas y relevantes de la educación que se construyen socialmente, que permiten valorar y normar lo deseado tanto en lo general de la propuesta, como en lo específico al operacionalizarse en ciertos estándares orientadores” (Peralta, 2002, p. 60).

Dada la gran diversidad de las características individuales de niños y niñas, así como la heterogeneidad de sus contextos socioculturales, es importante que estos estándares sean flexibles y sirvan más bien como un marco orientador, a fin de que directores y educadores del programa revisen y evalúen sus entornos físicos y prácticas pedagógicas. En este sentido, los criterios de la calidad de programas educacionales deben constituirse en un conjunto esencial de elementos, para que todos los niños y niñas logren su desarrollo integral en su contexto dado.

En la región se están realizando recientemente algunas evaluaciones de la calidad de la educación inicial o estudios longitudinales que podrían medir sus impactos. Países como Chile y Uruguay han definido indicadores para evaluar la calidad y eficiencia de los programas, con el fin de valorar su impacto y el nivel de aprendizaje de los niños y niñas (UNESCO-OREALC, 2001a, p. 153). En México se ha desarrollado la Escala de Evaluación de la Calidad Educativa en Centros Preescolares, con base en los indicadores y criterios definidos nacionalmente, la cual se aplicó en diversos tipos de programas, junto con una prueba de desarrollo infantil con base en el Test de Desarrollo Psicomotor, 2-5 Años (TEPSI) (Linares, Myers y Martínez, 2003). Esta escala permite comparar la calidad educativa de diferentes programas o diferentes centros preescolares (a partir de la observación de los insumos, proceso educativo, gestión educativa y la relación con el entorno), así como entre las aulas del mismo centro (en términos de los insumos y proceso educativo). Además, la

prueba de desarrollo de los niños y niñas permite observar diferentes niveles de desarrollo de los niños en diferentes ubicaciones geográficas y en diferentes programas preescolares. Aunque se requieren más investigaciones cualitativamente profundas para establecer las relaciones entre la calidad de los programas preescolares y el desarrollo y aprendizaje de los niños y las niñas, ambos instrumentos son sumamente útiles para promover políticas y programas que pretendan mejorar la calidad de la educación de la primera infancia.

Pese a la carencia mencionada de una evaluación sobre la calidad y el impacto de programas en nuestra región, se puede identificar algunas características como elementos necesarios para los programas de educación inicial de buena calidad:

- Reconocimiento y respeto por los derechos del niño y la niña sin discriminación, y creación de un ambiente de afecto y seguridad;
- Atención integral orientada al desarrollo armónico del niño (salud, nutrición, desarrollo psicosocial, afectivo y cognoscitivo);
- Bases curriculares que sean integrales, pertinentes y flexibles para atender a la diversidad de los niños y satisfacer las normas de calidad;
- Articulación con otros niveles educativos, evitando los riesgos extremos de convertirse en una “guardería” sin intencionalidad educativa y meramente preparar los niños para la educación primaria;
- Disponibilidad de facilidades seguras y accesibles y de materiales didácticos adecuados según las características y necesidades de los niños y niñas y que permiten a sus padres y madres educar a sus hijos; y
- Recursos humanos capacitados y motivados en su trabajo con los niños y niñas (docentes, madres y padres, otros familiares y comunidades). Con acceso a una formación permanente para que sigan mejorando su desempeño y la calidad de atención.

7.- Impactos de la educación de la primera infancia

Como se mencionó anteriormente, existen evaluaciones longitudinales de programas preescolares en los Estados Unidos (ej., Head Start, Carolina Abecedarian Project, Infant Health and Development Program), dirigidos a los niños y niñas del sector socioeconómico bajo. Estos demuestran que los niños y niñas que participaron en programas preescolares de alta calidad presentan una menor tasa de repetición y deserción escolar, en comparación a aquellos que no participaron. Asimismo, los participantes de estos programas tuvieron un mejor desempeño en exámenes académicos, mayores tasas de término de la educación primaria y secundaria y mayor participación en la educación superior, y posteriormente registran una mayor tasa de empleo y de ingreso. Además de los niños y niñas partícipes de los programas, estos programas educativos han tenido efectos positivos en sus familias: los padres y madres mejoraron sus prácticas de crianza y participaron activamente en los programas; las madres presentaban un mejor estado emocional y una mayor probabilidad de empleo (citado en Young, 2002). En algunos países latinoamericanos, como Brasil y Bolivia, se comienzan a mostrar efectos positivos similares de programas preescolares al bajar las tasas de repetición y abandono escolar y aumentar el término y desempeño escolar (citado en Mustard, 2002). Cabe señalar que si bien estas y otras investigaciones acumuladas no evalúan la calidad del programa inicial propiamente tal, afirman que tales programas de buena calidad tienen impactos importantes en el proceso educativo y de desarrollo.

Por otra parte, si bien la educación inicial ha de fomentar el desarrollo integral y aprendizaje de niños y niñas, uno de sus objetivos es prepararlos para la siguiente etapa

educativa. De este modo y como una aproximación hipotética de esta preparación de niños y niñas, parece relevante analizar la forma en que ellos pasan y terminan la educación primaria⁴. Nuestra región no cuenta con suficientes datos confiables sobre la deserción escolar en la educación primaria. Sin embargo, se ha comprobado repetidamente que la repetición en la educación primaria es el problema más preocupante, ya que la repetición indica que el aprendizaje del alumno o de la alumna no alcanzó el nivel esperado y este alumno o alumna tiene el riesgo de dejar la escuela, especialmente, si repite grados más de una vez.

La Tabla 4 indica las tasas de repetición en la primaria según el grado de algunos países con tasas relativamente altas. Un aspecto destacable es que el primer grado, en general, tiene la tasa de repetición más elevada. Cuatro de cada 10 niños del primer grado en Brasil y uno de cada 4 niños en Guatemala repiten el primer grado. Es posible imaginar lo impactante y humillante para los niños y niñas que su primera experiencia escolar esté marcada por el fracaso y deba repetirlo, mientras que sus compañeros de curso avanzan al siguiente grado.

Tabla 4. Repetición en la Educación Primaria (1998)

	Total	1^{er} grado	2º grado	3 ^{er} grado	4º grado	5º grado	6 th grado
Brasil	24%	40%	24%	18%	14%	26%	19%
Guatemala	15%	26%	14%	11%	8%	5%	3%
México	7%	11%	9%	7%	6%	4%	1%
Uruguay	8%	17%	10%	8%	6%	5%	3%

Source: Los datos de la UNESCO Instituto de Estadística, citado en el *Informe Regional: Panorama Educativo de las Américas*. Proyecto regional de indicadores educativos (PRIE). Santiago, Chile, 2002.

Puesto que la relación entre la repetición y el desempeño académico no está muy bien definida, varios países establecen o consideran el sistema de promoción automática en la primaria (ej. Perú). Por otra parte, esta información demuestra el valor indiscutible de la educación inicial orientada a que los niños y niñas estén preparados psicosocial, cognitiva y físicamente. Asimismo, indica nuevamente la importancia de la articulación entre la educación inicial y la educación primaria. Cabe advertir, sin embargo, la inclinación general de enfocarse en el desarrollo cognoscitivo de los niños y niñas, y medir la supuesta calidad de educación de la primera infancia solamente a través de pruebas cognitivas y lingüísticas. Esto refleja la tendencia dominante en la evaluación de la calidad de la educación primaria, medida en términos de resultados de exámenes estandarizados de matemáticas y lenguaje. Una evaluación de la calidad de la educación de la primera infancia ha de ser holística y multidimensional.

8.- Conclusiones

Aunque la educación por sí sola no puede resolver el problema de pobreza e inequidad socioeconómica, sabemos que la educación juega un papel clave para que los latinoamericanos salgan de la situación de pobreza y vivan una vida sana y digna. Existen varios factores que pueden compensar los efectos socioeconómicos. Un estudio realizado por

⁴ Cabe destacar, sin embargo, que tanto el contexto social y familiar del niño/a como la calidad de la propia escuela indudablemente afectan su conclusión exitosa.

el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO-OREALC (2000a), por ejemplo, muestra que si bien el contexto familiar de los niños (el nivel educativo de sus madres, etc.) es la variable más influyente en su desempeño escolar posterior, el buen clima del aula puede compensar esa desventaja, permitiéndoles lograr un mayor nivel de rendimiento académico, independientemente de su origen sociocultural. El buen clima del aula en este estudio fue concebido y medido como un ambiente en el que los alumnos no molestan a sus pares, no pelean mucho y consideran que sus pares son amigos. Desde luego, este clima no es un producto dado sino un proceso pedagógico que los educadores y las educadoras cultivan para y con sus alumnos. La capacidad de convivencia y respeto por los demás tiene que ser sembrada y nutrida desde la primera infancia. En otras palabras, es posible quebrar el círculo vicioso de reproducción intergeneracional de la pobreza, brindando una atención integral de buena calidad a los niños y niñas en situación de desventaja y vulnerabilidad.

La voluntad política es esencial para movilizar los recursos financieros públicos, que poco se invierten en la actualidad en la educación inicial en comparación con otros niveles educativos. La obligatoriedad de la educación preescolar o los años de educación básica obligatoria, no garantizan una educación de calidad para todos. Incluso, podríamos argumentar acerca del umbral de 12 años de escolaridad para salir de la pobreza, establecido por la CEPAL, —lo cual es muy lejano a la realidad actual del promedio de 6,3 años— que si tuviéramos una educación de buena calidad en la región, a lo mejor no necesitaríamos pasar tanto tiempo en la escuela. De hecho, los países conocidos por tener un alto nivel educativo, como es el caso de Finlandia, Noruega, Dinamarca, Japón y Singapur, comienzan la educación obligatoria a los 6 o 7 años (sin tener la obligatoriedad preescolar) y que dura entre 6 y 10 años. Lo importante es que la buena voluntad política orientada a aumentar la cobertura y disminuir la inequidad educativa existente sea acompañada y equilibrada con la calidad y evidenciada en los resultados del aprendizaje. En este sentido, se requiere establecer las metas claras y los criterios que garanticen la calidad de los servicios de la educación de la primera infancia.

Obviamente este desafío no puede enfrentarlo solamente el gobierno. El Marco de Acción de Educación para Todos de Dakar, además de renovar el compromiso de lograr “una educación básica para todos los ciudadanos y todas las sociedades”, establece la necesidad de hacer de la educación una responsabilidad compartida por los sectores tanto públicos como privados de la sociedad: gobierno, organismos multi y bilaterales, organizaciones no gubernamentales, representantes de la sociedad civil y la comunidad educativa. Sin embargo, a pesar del reconocido valor de la atención de la primera infancia, la oferta de servicios no ha sido fácil de organizar y coordinar, ya que ésta involucra muchos sectores públicos y privados. Sólo el sector público involucra a una amplia gama de instituciones como ministerios de educación, salud, trabajo, bienestar social, familia, mujer, etc. Por lo tanto, la articulación intersectorial y la colaboración entre agentes directivos, educadores y familias son claves para ofrecer una atención integral a los niños y niñas. La educación es una tarea de todos y un compromiso de cada uno de nosotros.

Los padres y madres deben ser parte integrante de los programas de atención a la primera infancia destinados a favorecer el desarrollo armónico de los niños y niñas. La formación de los padres y madres como primeros educadores de sus hijos es una estrategia fundamental de estos programas. Es imprescindible desarrollar acciones dirigidas a lograr una mayor preparación de los padres, especialmente los de menores recursos, de forma que

puedan participar activamente en la educación de sus hijos, apropiarse de los programas y participar en su control, exigir derechos y asumir responsabilidades. Para tal fin, existe la necesidad urgente de desarrollar las políticas educativas intersectoriales de educación inicial que apoyen la participación y educación de padres y familias, para que éstos sean educadores efectivos de sus hijos, e incorporarlas a las políticas educativas de la educación básica en general.

Una buena educación desde el nacimiento es un derecho humano. Tenemos que unir esfuerzos para que cada niño y niña ejerza este derecho humano fundamental y para que todos los ciudadanos y ciudadanas sean actores y autores de la búsqueda de la equidad y la calidad de la educación de la primera infancia. Es cierto que “más vale tarde que nunca”, pero las ventanas de oportunidades para los niños y niñas están abiertas en este momento y no para siempre.

9.- Referencias

- BID. *Facing Up to Inequality in Latin America 1998-1999: Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C. 1998.
- Behrman, J. R., Gaviria, A. y Székely M. *Social Exclusion in Latin America: Introduction and Overview*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C. 2002.
- Bralic, S., Edwards, M., Lira, M. I. “Estrategias de Alimentación, Crianza y Desarrollo Infantil Documento,” *Nº 1: Informe Final*. Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP). Santiago de Chile. 1989.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. 2000-2001. Santiago de Chile. 2002.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile. 2000.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1997*. Santiago de Chile. 1998.
- Dahlberg, G., Moss, P. and Pence, A. *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care*. London: Falmer Press. 1999.
- Iglesias, E. V. y Shalala, D. E. “Narrowing the Gap for Poor Children” En *From Early Child Development and Human Development: Investing in Our Children’s Future*, Young, M.E (Ed.), The World Bank, Washington, D.C. 2002. pp. 363-374.
- Latorre, C. L. *Una Mirada a la Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. 1999.
- Linares, M. E., Myers, R. G. and Martínez P., J. F. *En Búsqueda de la Calidad Educativa en Centros Preescolares*. A report presented to General Direction of Educational Research, the Ministry of Public Education of Mexico. 2003. mimeo.
- Ministerio de Planificación de Chile. Encuesta CASEN 1998.
- Ministerio de Educación de Chile. *Evaluación de programas de educación parvularia en Chile: Resultados y desafíos*. Santiago de Chile, 1998.
- Mustard, J. F., “Early Childhood Development and the Brain”. En *From Early Child Development and Human Development: Investing in Our Children’s Future*, Young, M.E (Ed.), The World Bank, Washington, D.C. 2002. pp. 23-62.
- OCDE. *Literacy in the Information Age*. París, 2000.
- Peralta, M. V. “La Calidad en la educación parvularia: Un tema complejo pero posible, en cuanto sea emancipadora”. En *Ciclo de Debates: Desafíos de la Política Educativa “Qué se sabe sobre la calidad de la educación parvularia chilena?”*. Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay del UNICEF. Santiago de Chile. 2002.

- Peralta, M. V. *Breve Reseña sobre la Educación Inicial en Latinoamérica: Avances y Desafíos en Función al Siglo XXI*. 2000. Mimeo.
- PRIE. *Informe Regional: Panorama Educativo de las Américas*. Proyecto regional de indicadores educativos (PRIE). Santiago de Chile. 2002.
- UNESCO. *World Education Report 2000*. París. 2000.
- UNESCO. *Educación para Todos: Evaluación en el Año 2000. Directivas Técnicas*. París. 1999.
- UNESCO-OREALC. *Educación para Todos en América Latina: Un objetivo a nuestro alcance. Informe Regional de Monitoreo de la EPT 2003*. Santiago de Chile. Próxima publicación.
- UNESCO-OREALC. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. 2001a.
- UNESCO-PREALC. *Síntesis Regional de los Indicadores de la Primera Infancia*. Santiago de Chile. 2001b.
- UNESCO-OREALC. *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica: Segundo Informe*. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Santiago de Chile. 2000a.
- UNESCO-ORELAC. *Informe Regional de las Américas: Evaluación de Educación para Todos en el Año 2000*. Santiago de Chile. 2000b.
- UNICEF. *Ciclo de Debates: Desafíos de la Política Educativa "Impacto educativo de la enseñanza preescolar: Resultados, causas y desafíos"*. Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay del UNICEF. Santiago de Chile. 2001.
- Young, M. E. "Ensuring a Fair Start for All Children: The Case of Brazil". En *From Early Child Development and Human Development: Investing in Our Children's Future*, Young, M.E (Ed.), The World Bank, Washington, D.C. 2002. pp. 123-142.