

CUADERNO 16

La expansión
educativa en el
nivel inicial
durante la última
década

GABRIELA ITZCOVICH
Septiembre 2013



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Organización
de los Nuevos Estados
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires



SITEAL
SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, París
Francia

© IIPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires
Agüero 2071
C1425EHS, Buenos Aires
Argentina
www.iipe-buenosaires.org.ar

© Organización de Estados Iberoamericanos
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
Bravo Murillo 38
28015, Madrid
España
www.oei.es

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de la autora y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO, del IIPE, o de la OEI, concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o e sus autoridades, fronteras o límites.

Se permite la reproducción total o parcial del material, siempre que se cite claramente el nombre de la fuente, el nombre del autor, el título del artículo y la URL (<http://www.siteal.iipe-oei.org>), tanto en medios impresos como en medios digitales.

LA EXPANSIÓN EDUCATIVA EN EL NIVEL INICIAL DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

Introducción

En las últimas décadas la temática referida a la educación inicial ha cobrado una mayor relevancia en las agendas educativas de la región. La casi universalización en la educación primaria pone en primera línea la preocupación por la educación infantil. La atención a este grupo poblacional adquiere mayor relevancia a partir de diferentes investigaciones que muestran la relación que se establece entre una educación temprana y las trayectorias educativas posteriores. Por otra parte, a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño, se instala un cambio de paradigma; el “menor” pasa a ser reconocido en tanto sujeto de derechos. Así la educación de los más pequeños se comienza a enmarcar bajo una perspectiva de derechos.

A partir de este marco, es objetivo en el presente trabajo analizar las formas que asume la expansión del nivel inicial durante la primera década del 2000, considerando las diferencias y semejanzas entre los países de la región, así como también las brechas entre diferentes grupos poblacionales. Se plantea como uno de los interrogantes si la relevancia adquirida en términos de agenda, y las políticas desarrolladas, en particular las reformas legislativas en materia educativa de los 90, resultan suficientes en pos de los objetivos de una mayor inclusión educativa, y en este aspecto, cuáles son los logros y cuáles los desafíos pendientes.

Se analizan las tasas de escolarización de los niños de 5 años¹, así como también, la asistencia de los menores de 5 años², en los países en los cuales esta información se encuentra disponible. Se utiliza como fuente de información las encuestas de hogares de los países de la región ya que más allá de ciertas limitantes (no en todos los casos está disponible la información sobre los menores de 5 años), permite la desagregación de la información en grupos específicos, y el análisis de brechas, lo cual resulta de interés en función de los objetivos propuestos.

Asimismo, se plantean algunas reflexiones en torno a la situación de la oferta del nivel inicial, que interrogan acerca de su propia identidad.

Es interesante observar que la educación infantil plantea algunas aristas diferentes a los otros ciclos educativos. Una particularidad en la oferta de este nivel es que la misma se fue construyendo sobre la base de una tensión fundamental entre dos lógicas: la lógica del cuidado y la atención, y la lógica específicamente educativa. Esto

¹ Representa la edad teórica de asistencia al último ciclo del nivel inicial, en la mayoría de los países. Se analiza la asistencia a la edad de 5 años, independientemente del nivel que se curse, aunque es sabido que la mayoría se encuentra asistiendo al nivel inicial.

² Se considera la edad de 3 y 4 años, debido al déficit de información disponible para los menores de 3 años.

incluye un abanico de posibilidades que abarcan desde el cuidado en el seno familiar (con programas de educación para padres y cuidadores), la atención en centros de cuidado infantil (los niños se encuentran escolarizados en instituciones que presentan un alto grado de informalidad, pero a la vez resultan fundamentales para que las madres puedan salir a trabajar) y finalmente la educación formal con tendencia a la obligatoriedad del nivel preescolar.

Este entrecruzamiento de lógicas plantea tanto un lugar de dificultades, por el nivel de fragmentación y heterogeneidad de la oferta; como también de posibilidades, ya que esta misma situación es la que podría dar lugar al desarrollo de una visión más integral de los procesos educativos. Se ensaya también una reflexión en este sentido considerando que probablemente de la capacidad de articular estas diferentes lógicas (desde la propia planificación hasta la ejecución de las políticas destinadas a este sector) dependa, en gran medida, el desarrollo potencial del nivel inicial.

La educación inicial en la agenda educativa.

Desde hace algunas décadas la atención y educación de los niños en edad inferior al ciclo obligatorio, ha adquirido una mayor relevancia tanto en el escenario internacional como a nivel regional. En el año 1990, en la Conferencia de Educación para Todos, se alude a esta temática haciendo foco en dos dimensiones fundamentales: el cuidado y la educación, asumiendo que el aprendizaje comienza con los inicios mismos de la vida: “El aprendizaje comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinadas a la familia, la comunidad o las instituciones según convenga”³. En el año 2000, en el Foro Mundial sobre Educación de Dakar (Senegal), se fortalece la idea de que la educación no comienza en el ciclo formal (primaria) sino que se inicia con el nacimiento, y al mismo tiempo se considera la atención en la infancia desde una perspectiva integral. Entre los objetivos del encuentro de Dakar se plantea: “extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”⁴.

En el año 2007, los ministros de educación de los estados miembros de la OEA plantearon a su vez la necesidad de garantizar la implementación de políticas de primera infancia, a fin de expandir la cobertura educativa (en particular en las poblaciones más vulnerables) lo cual se formaliza mediante la firma del Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia⁵. Asimismo en el proyecto “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios”

³ Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Jomtien, Tailandia. 1990.

⁴ Foro Mundial sobre la Educación. Dakar, Senegal. 2000. Marco de Acción de Dakar

⁵ Adoptado en la novena sesión plenaria celebrada el 16 de noviembre de 2007 de la V Reunión de Ministros de Educación en el ámbito del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) de la Organización de Estados Americanos

puede leerse entre una de sus metas “que el 100% de los niños de 3 a 6 años participe en programas educativos de buena calidad y que se multiplique la proporción de niños menores de 3 años que acceden servicios educativos organizados con claro sentido pedagógico formativo”⁶. En el año 2010, a instancias de la UNESCO, se organiza en Moscú la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia, en donde se plantea la necesidad de “aumentar la conciencia mundial acerca de la AEPI y el diálogo sobre las políticas en este ámbito, en tanto que derecho humano fundamental, y su pertinencia para el desarrollo y la prosperidad de las personas y las naciones”⁷.

Evidentemente, el concepto “primera infancia” ha adquirido una relevancia y una impronta particular, logra instalarse “viajando” en diferentes agendas tanto internacionales, como nacionales; en diferentes dependencias de gobierno, así como en el ámbito académico y de investigación. El adjetivo de “primera” no describe solo una posición ordinal (en este caso respecto del ciclo de la vida) sino que además condensa múltiples sentidos asociados de alta carga valorativa, que transfieren una relevancia particular a la categoría infancia. Etimológicamente, “primera” se define no solo como quien “precede a las demás de su especie”, sino también como alguien o algo que “sobresale y excede a otros” (diccionario real academia española). También se asocia a otros adjetivos como naciente, original, incipiente, principal. Es decir, el término “primera” otorga visibilidad a un tramo específico de la infancia, mostrando una particular relevancia⁸.

¿Por qué este grupo poblacional empieza a ocupar un lugar más destacado en la agenda educativa regional? En parte, la expansión, y casi universalización lograda en el acceso al nivel primario ha planteado la necesidad de poner foco hacia la educación de los más pequeños. Al mismo tiempo, desde diferentes paradigmas se sostiene la relevancia de este grupo poblacional, tanto desde la neurociencia (la calidad de la atención en la primera infancia tiene efectos en el desarrollo en las etapas posteriores de la vida), como desde enfoques más economicistas (ampliar el acceso a la educación inicial tendría impacto en las tasas de retorno individual y social, en relación a la disminución de costos asociados a la repitencia y el abandono escolar)

Pero sin duda, un aspecto importante que forma parte de este proceso de “visibilización” de la primera infancia es el cambio de paradigma que se produce a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño⁹. En la misma, se enmarca la problemática de la niñez, como un asunto de derechos humanos: “los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (art 27). El cambio resulta sustantivo en relación a los anteriores modelos tutelares (que se centraban en la concepción de

⁶ Metas Educativas 2021. La Educación que queremos para la generación de los bicentenarios. OEI. 2010.

⁷ <http://www.unesco.org/new/es/world-conference-on-ecce/about-the-conference/>

⁸ Para mayor detalle visitar <http://www.sipi.siteal.org/>

⁹ Ratificada en el año 1990 por 192 países, suscrita por todos los países iberoamericanos

“menores”) ya que se pasa de hablar de “personas con necesidades” a tener en cuenta al niño como sujeto de derechos. Por lo tanto, “imponen a los estados la obligación general de adecuar y armonizar sus legislaciones locales a los principios que establece la Convención. Por otra parte los Estados deben establecer políticas públicas que, además del enfoque de derechos contengan un “enfoque de niñez” y contribuyan a la realización efectiva de los derechos de todos los niños y las niñas”¹⁰

Ahora bien, la pregunta que surge en esta instancia es si la adopción de un nuevo paradigma conceptual que reconoce al niño en tanto sujeto de derecho admitiendo inclusive la posibilidad de reconocer en ello su capacidad de reclamar por el cumplimiento de sus derechos, la pregunta es si este cambio de concepción, aunque necesario, resulta suficiente en pos de avanzar hacia un proceso de mayor inclusión y de superación de las fuertes inequidades sociales que subsisten en la región. “La Convención sobre los Derechos del Niño no es una varita mágica, como tampoco lo son las nuevas leyes que se aprobaron en todo el continente como consecuencia de los nuevos estándares de derecho internacional de los derechos humanos de la infancia. Ni la primera ni las segundas pueden automáticamente resolver los gravísimos problemas estructurales (de inequidad, subdesarrollo, debilidad institucional, violencia, etc.) que caracterizan a las sociedades de la región. (...)”¹¹

En el siguiente apartado, en este sentido, se analiza empíricamente las tendencias que asume la expansión de la educación inicial, considerando los logros obtenidos así como los principales obstáculos y desafíos pendientes para la región.

La expansión del nivel durante el periodo 2000-2010

En términos de definiciones es importante aclarar que aunque la categoría primera infancia excede estrictamente lo educativo (la “atención” y la “educación” son inseparables en este punto), en el presente informe se analiza específicamente la situación de escolarización de este grupo poblacional. Si bien se suele considerar “primera infancia” al tramo de edad que va de 0 a 8 años¹², en este caso interesa detenerse en el análisis particular de la situación de los niños de 0 a 5 años, que representa la edad teórica correspondiente al nivel inicial en la mayoría de los países.

Al analizar las características que adquiere el proceso de escolarización en el transcurso de la década 2000- 2010, considerando específicamente a la población de 5 años¹³ de edad se verifica un importante proceso de expansión en la tasa de

¹⁰ Abramovich, Víctor: “El enfoque de derechos en las políticas para la primera infancia”, en *Informe Sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina*. Pág. 82. SITEAL. Año 2009.

¹¹ Beloff, M (1999), cita en Alegre, Silvina: “Un estado del difícil arte de ser cada vez mas humanos. Pasado, presente y futuro de los niños y sus derechos”. Cuaderno 01. Pág.8. SIPI. Febrero 2013

¹² Definición adoptada por el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF) y el Comité de los Derechos del Niño, cita en *Sistema de Información sobre Primera Infancia*. Documento Presentación.

¹³ En algunos países la edad teórica del nivel llega hasta los 6 años, sin embargo se considera a la población de 5 años ya que se corresponde en la mayoría de los países con el último ciclo del nivel inicial y en algunos casos reviste carácter obligatorio. Se utilizaron como fuente de información las siguientes Encuestas de Hogares: Argentina - EPH 2000 y 2011 del INDEC, Bolivia 2000 y 2009- ECH del INE, Brasil 2001 y 2009- PNAD del IBGE, Colombia 2003 y 2010 - ECH del DANE, Costa Rica 2000 y 2010- EHPM del INEC, Chile 2000 y 2009 - CASEN de MIDEPLAN, República Dominicana 2000 y 2011- ENFT del

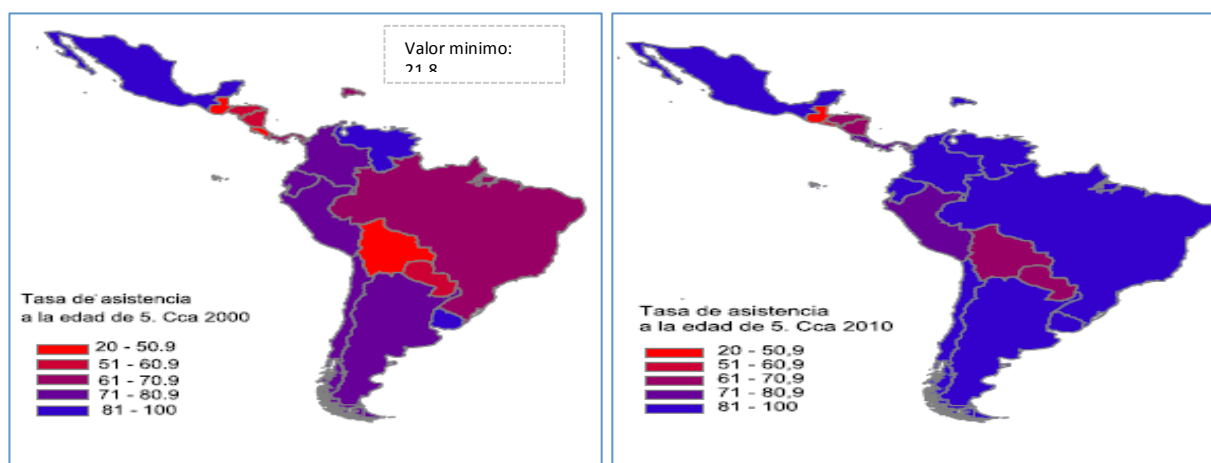
asistencia escolar¹⁴.

Si se observan los mapas 1 y 2 se puede visualizar este proceso de expansión de la asistencia a la edad de 5 años, en la región. En los mismos se puede ver como se extienden las zonas de color azul (que representan un umbral de 81% de asistencia) hacia el año 2010. Efectivamente mientras que en el año 2000 solo tres países (México, Uruguay y Venezuela) superan dicho umbral, en el año 2010, esta situación se extiende a 9 países (y en 12 países la asistencia es mayor al 71%).

En este proceso se acortan las distancias entre los países: el valor más bajo se incrementa en 25 puntos porcentuales disminuyendo la distancia entre el valor mínimo y el valor máximo en la región en 21 puntos.

Mapa 1: Tasa de asistencia a la edad de 5 años. Año 2000

Mapa 2: Tasa de asistencia a la edad de 5. Año 2010



Fuente: SITEAL con base en Censos Nacionales de Población y Vivienda

Banco Central de la Rep, Ecuador 2001 y 2009- EESD del INEC, El Salvador 2000 y 2009- EHPM de la DIGESTYC, Guatemala 2001 y 2011- ECV del INE, Honduras 2001 y 2009 - EHPM del INE, México 2000 y 2010- ENIGH del INEGI, Nicaragua 2001 y 2009- EMNV del INEC, Panamá 2000 y 2011-ECH del DEC, Paraguay 2000 y 2011- EIDH de la DGGE, Perú 2000 y 2009- ENH del INEI, Uruguay 2001 y 2011- ECH del INE, Venezuela 2000 y 2009- EHM del INE.

¹⁴ La tasa de asistencia es el número de personas de determinado grupo de edad que asiste a algún establecimiento de educación formal independientemente del nivel de enseñanza que cursen, sobre el total de la población de ese grupo de edad.

Al mismo tiempo, en una primera aproximación a la información, se observa que los mayores incrementos se producen en los sectores históricamente postergados del acceso a la educación, quienes se encontraban en una peor situación de partida al inicio del período: niños pertenecientes a hogares con nivel de ingreso bajo¹⁵, niños de hogares en los cuales los miembros adultos tienen menos de 6 años de estudio y niños residentes en áreas rurales, resultan los más beneficiados de este proceso de expansión. Este proceso redunda en una reducción de las brechas en términos de acceso.

Lógicamente, aunque la expansión en estos sectores ha sido importante, en el año 2010 aún existen diferencias, las tasas de escolarización en los hogares de clima educativo alto mantiene una distancia de 20 puntos porcentuales respecto de los valores que se registran entre los hogares de clima educativo bajo.¹⁶

Tabla 1: Tasas de escolarización de niños de 5 años de edad, según nivel de ingresos del hogar, clima educativo del hogar y área de residencia, y variación relativa, circa 2000, 2005 y 2010. Total regional (sin ponderar)

	CCA 2000	CCA 2005	CCA 2010	Variación relativa 2010 - 2000
Nivel de ingresos				
Bajo	72,9	82,8	86,7	18,9%
Medio	82,3	89,2	90	9,4%
Alto	92,4	93,8	93,9	1,6%
Brecha	1,27	1,13	1,08	
Clima educativo del hogar				
Bajo	60,5	65,5	74,7	23,5%
Medio	81,9	87,4	89	8,7%
Alto	92,4	93,4	95,4	3,2%
Brecha	1,53	1,43	1,28	
Área de Residencia				
Urbano	80	86,5	89,3	11,6%
Rural	59,8	67,9	73	22,1%
Brecha	1,34	1,27	1,22	

Fuente: SITEAL con base a Encuestas de Hogares de los países.

¹⁵ Niveles de ingresos: Hogares con bajo nivel de ingresos: ubicados en el 30% más bajo de la distribución decilica de ingresos per cápita familiares del hogar. Hogares con nivel medio de ingresos: ubicados en el 30% medio de la distribución decilica de ingresos per cápita familiares del hogar. Hogares con alto nivel de ingresos. Ubicados en el 40% más alto de la distribución decilica de ingresos per cápita familiares del hogar.

¹⁶ clima educativo bajo: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es inferior a 6; clima educativo medio: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más oscila entre 6 y menos de 12; clima educativo alto: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es de 12 años o más.

Al analizar los datos por país, considerando el nivel de ingresos, se observa que el proceso de achicamiento de brechas se registra en casi todos los países a excepción de El Salvador y Ecuador (que presenta una menor brecha ya en los inicios del período) y Costa Rica y Paraguay (ambos presentan una mayor expansión en la asistencia de niños pertenecientes a hogares con nivel de ingresos medios y altos, debido a que, en comparación con los demás países, presentaban una menor escolarización en estos grupos a principios de la década).

Gráfico 1: Tasas de escolarización de niños de 5 años de edad, según nivel de ingresos del hogar. CCA. 2000. Por países

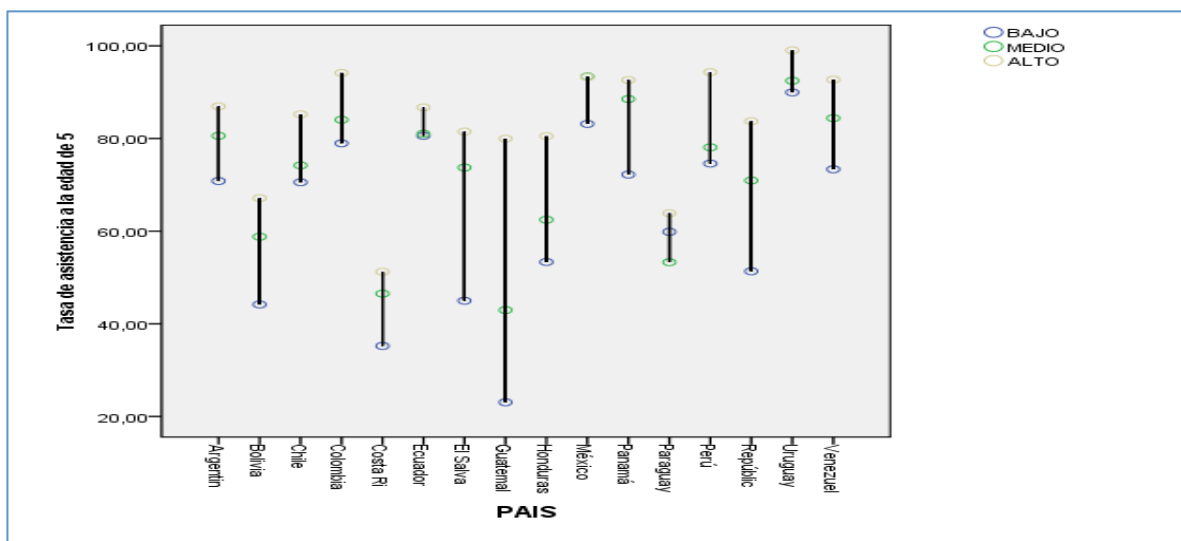
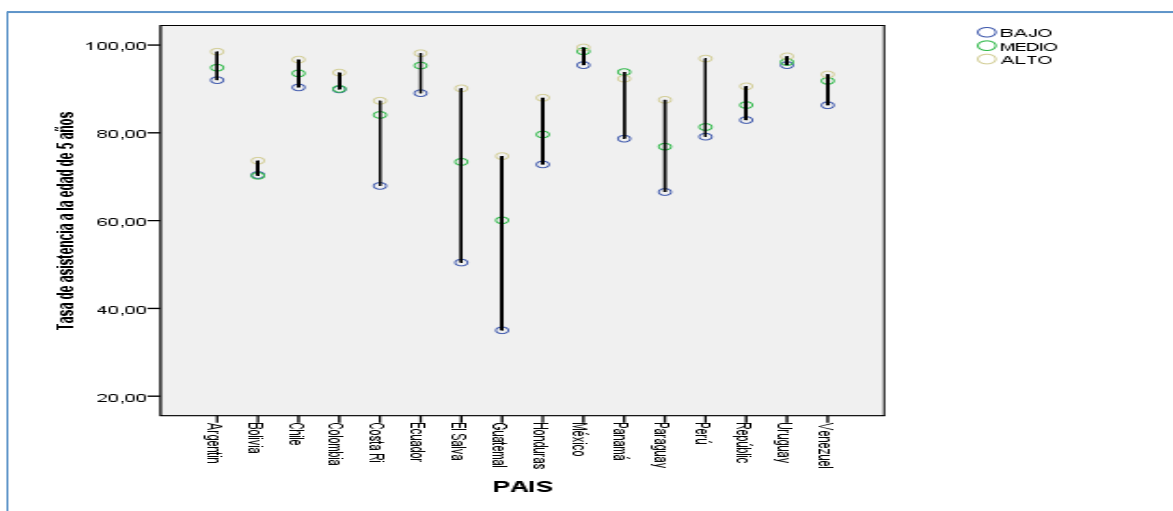


Gráfico 2: Tasas de escolarización de niños de 5 años de edad, según nivel de ingresos del hogar. CCA. 2010. Por países



Fuente: SITEAL con base a Encuestas de Hogares de los países.

Probablemente la coincidencia de múltiples factores está incidiendo en este proceso de expansión de la escolarización de los niños de 5 años.

Desde el punto de vista de la demanda, en las últimas décadas se ha ido produciendo una mayor presión de la sociedad por servicios educativos en este tramo etario. Este aumento de la demanda se relaciona con diferentes factores. Por un lado logra instalarse la concepción de la “primera infancia” como un momento fundamental del desarrollo, en el cual se crean las bases para el crecimiento físico, mental, emocional; en sintonía con estas ideas se re-actualiza la noción de “estimulación temprana” como un factor importante de legitimación del nivel inicial. Por otra parte, los cambios ocurridos en las dinámicas familiares, en particular la posibilidad para las mujeres de mayor acceso a educación y su creciente incorporación al mercado de trabajo (según datos de CEPAL entre 1990 y 2007 la tasa de actividad de las mujeres entre 25 y 54 años aumentó aproximadamente 20 puntos) inciden también en una mayor demanda de servicios educativos¹⁷.

Al mismo tiempo, cuestiones relacionadas con la oferta también han incidido en este proceso de expansión. En este sentido, Gabriela Diker¹⁸ analiza la existencia de cierta tendencia progresiva hacia la sistematización del nivel inicial, lo cual se observa en diferentes aspectos:

- La incorporación del nivel inicial en la estructura de los sistemas educativos nacionales.
- La aprobación de diferentes normas para su organización y funcionamiento y la inclusión de estas regulaciones en las leyes de educación (en los años 90). En este sentido se plantea que “la inclusión del nivel en las leyes generales de educación supone el reconocimiento explícito del nivel inicial como el primer nivel del sistema educativo, sea este obligatorio o no”¹⁹.
- La sanción de la obligatoriedad para algún tramo del nivel.

De estos aspectos, sin duda, la introducción de los ciclos obligatorios repercute directamente en los niveles de expansión registrados. Al respecto cabe señalar que los países se encuentran en diferentes etapas respecto de la sanción de la obligatoriedad. En la mayoría de los países se establece para el último tramo del nivel (corresponde en la mayoría de los casos a la edad teórica de 5 años), con tendencia a universalizar 4 y 5 años. En once países se estableció la obligatoriedad para la edad de 5 años, en tres países se establece la obligatoriedad desde los 4 años (El Salvador, Panamá y Uruguay) y en 2 países desde los 3 años (México y Perú, con implementación progresiva).

¹⁷ López, N y otros: “La situación de la primera infancia en la Argentina”. A dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. SITEAL-SIPI (IIPE/Unesco Buenos Aires, OEI) Año 2012.

¹⁸ Diker, G: Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: “Principales tendencias”. OEI

¹⁹ Idem. Pág.15.

Tabla 2: Sanción de la obligatoriedad según leyes de educación vigentes en la región.

PAISES	OBLIGATORIEDAD	LEY	AÑO
Argentina	5 años	Ley Nacional de Educación	2006
Bolivia	No obligatorio	Ley de Reforma Educativa	1995
Brasil (a)	No obligatorio	Ley de Directrices y Bases de la Educación	1996, revisada en 1997, 2001 y 2003
Chile (a)	No obligatorio	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y Ley específica para el nivel.	1990 y 2003.
Colombia	5 años	Ley General de Educación	1994
Costa Rica	s/d	Ley Fundamental de educación	1957 revisada en 1958, 1992, 1996 y 2001
EL Salvador	4 a 6 años	Ley General de Educación	1996. revisada en 2000, 2003 y 2005
Ecuador (a)	No obligatorio	Ley de Educación y Cultura	1983, revisada en 1992, 1999, 2000 y 2003
Guatemala	5 años	Ley Nacional de Educación	1991, revisada en 2006
Honduras	No obligatorio	Ley Orgánica de Educación	1966
México	3,4 y 5	Ley General de Educación	1993, revisada en 2000, 2003, 2004, 2005 y 2006
Nicaragua	No se especifica	Ley General de Educación	2006
Panamá	4 y 5	Ley Orgánica de Educación	1946 revisada en 1995
Paraguay	5 años	Ley General de Educación	1998
Perú	Implementación progresiva de 3 a 5	Ley General de Educación	2003
Republica Dominicana	5 años	Ley General de Educación	1997
Uruguay	4 y 5 años	Ley de Educación	2008
Venezuela (a)	*5 años	Ley Orgánica de Educación	1980 revisada en 1999

Fuente: Sistema de Información sobre Primera Infancia en Iberoamérica. Documento de presentación.

(a) La situación es dinámica en los últimos años y surgen modificaciones. Brasil declara la obligatoriedad desde los 4 años en 2009, a partir de la Redaçã dada pela Emenda Constitucional nº 59, Art.208. En el caso de Chile la ley de educación ha sido aprobada en el año 2009 y aún no ha entrado en vigencia. En Ecuador, recientemente Ley Orgánica de Educación Intercultural del año 2011 establece la obligatoriedad para 5 años. En el caso de Venezuela a partir del año 2009 se formula la Ley Orgánica de Educación que plantea la obligatoriedad desde jardín maternal (Perfiles de Países- SITEAL)

Evidentemente la sanción de las leyes plantea un mayor compromiso por parte de los estados de asegurar la oferta del nivel. Implica, de algún modo una ampliación de derechos, que se efectiviza en un incremento de los niveles de escolarización a la edad de 5 años.

Sin embargo, si bien se observa una tendencia hacia la expansión de la asistencia, la situación de los países aún es heterogénea. Mientras que Argentina, Colombia, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay, Venezuela que plantean la obligatoriedad en 5 años, obtienen niveles de escolarización por encima del 80%; El Salvador y Guatemala (también plantean la obligatoriedad para 5) no alcanzan el 60% de asistencia.

Vale detenerse un instante entonces, a considerar dicha heterogeneidad.

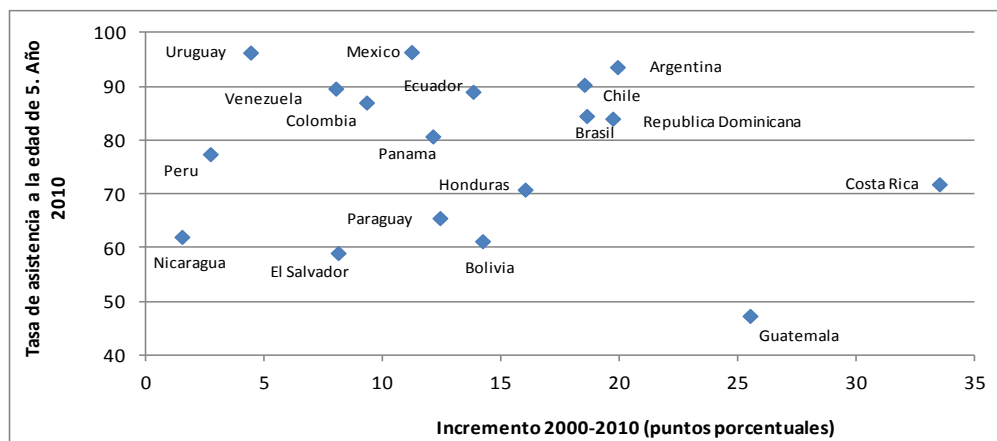
¿Cuáles son los diferentes escenarios que se observan en la región, respecto de los avances en la escolarización de los niños de 5 años?

Obviamente, si se observan las variaciones relativas en las tasas de asistencia durante el período 2000- 2010 se verifica que los países con mayor variación en el período señalado son los que tenían una peor situación al inicio del período (la asociación entre ambas variables, es decir entre la tasa de asistencia en el año 2000 y la variación 2000-2010 resulta en un R^2 de 0,641). Ahora bien, si se considera ya no la situación de partida, sino la situación de llegada, es decir la asistencia lograda al final del período, se observan diferentes escenarios.

- Países con mayor incremento en la década pero con una tasa de asistencia en 2010 inferior al promedio: es el caso de Guatemala, pese a un importante incremento, la tasa de asistencia en 2010 no llega al 70%.
 - Países con un alto incremento en el periodo de referencia (cerca o mayor a 30 puntos porcentuales) y tasas de asistencia en 2010 mayores al 70%: Es el caso de Costa Rica, con una importante variación (30 puntos) respecto de una situación inicial precaria, alcanza el 70% en 2010. También es el caso de Argentina, Brasil, República Dominicana y Chile (con mejor situación inicial) con variaciones cercanas a los 20 puntos porcentuales, alcanzan tasas entre el 80 y el 90% hacia 2010.
 - Países con menor variación durante el período de referencia pero con tasas de asistencia superiores al 70% hacia 2010. Al interior de este grupo existe una mayor diversidad de situaciones: En el caso de México, Venezuela y Uruguay, que son países en los cuales el proceso de expansión ya se había dado en los años 90, llegan al año 2000 a valores superiores al 80% y en el año 2010 registran valores cercanos al 90%. En el caso de Ecuador, Colombia y Panamá los valores hacia el 2010 superan el 80%. En el caso de Honduras y Perú superan el 70% sin llegar al 80%, aunque Honduras logra una variación más importante respecto de la situación inicial.
 - Finalmente, países en los que se combina una baja asistencia inicial, con incrementos muy bajos en el período de referencia, lo cual da como resultado
-

una cobertura inferior al 70% al final del período: es el caso de Nicaragua, El Salvador, Paraguay y Bolivia.

Grafico 3: Tasas de escolarización de niños de 5 años de edad circa 2010, según incremento (puntos porcentuales) en el periodo 2000-2010. Por país.



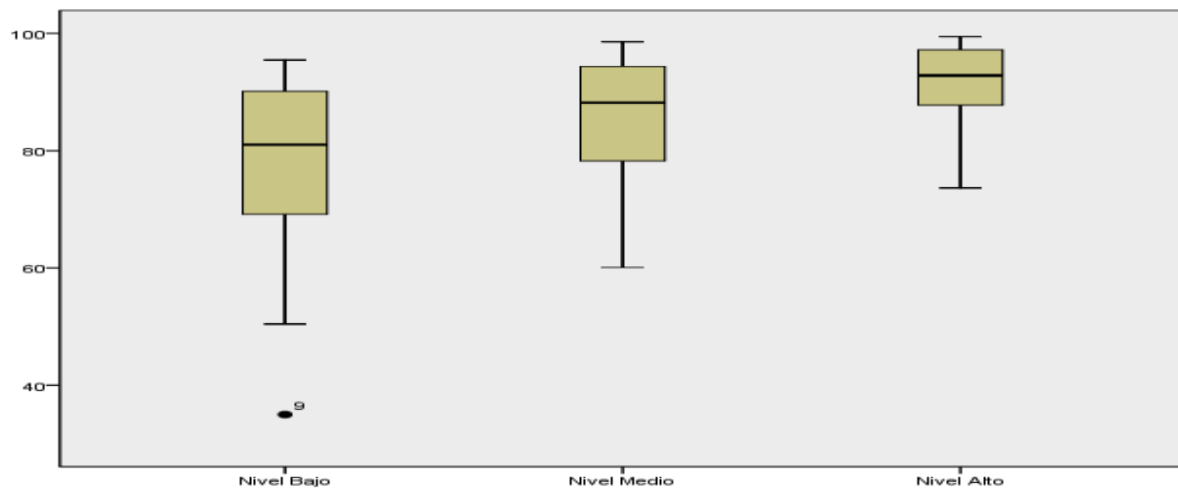
Fuente: SITEAL con base a Encuestas de Hogares de los países.

Es decir, si bien se registran avances hacia una mayor homogeneidad territorial, aún quedan importantes desafíos en términos de disparidades al interior de la región, las cuales probablemente estén relacionadas con las diferentes historias, en términos de trayectorias educativas, de cada uno de los países.

Estas disparidades resultan más evidentes al analizar la distribución intercuartílica²⁰ en las tasas de asistencia a la edad de 5 años, según nivel de ingresos de los hogares. En el análisis de los datos se puede ver que el rango intercuartílico de la variable al considerar los hogares de nivel de ingresos bajos es el doble que el que se obtiene al analizar la misma distribución en los hogares con niveles de ingresos más altos (ver gráfico 4). Esta situación implica (como ya se planteara en otros informes de SITEAL) que mientras que en los sectores de mayores recursos la asistencia se encuentra garantizada, más allá del país de pertenencia, en los sectores de menores recursos la situación de acceso escolar es más variable, según el país del que se provenga. Lo cual habla, sin duda, de la capacidad diferente que tienen los estados de integrar y escolarizar a sus poblaciones más vulnerables.

²⁰ Se denomina rango intercuartílico (RI) a la diferencia entre el tercer y el primer cuartil de una distribución. Es una medida de dispersión estadística.

Grafico 4: Distribución intercuartílica de la tasa de asistencia a la edad de 5 años en la región, según nivel de ingresos per cápita del hogar. Circa 2010



Fuente: SITEAL con base a Encuestas de Hogares de los países.

Tabla 3: Tasa de asistencia a la edad de 5 años por país según nivel de ingreso per cápita familiar

PAIS	CCA 2010		
	Nivel de Ingresos per cápita familiar		
	Bajo	Medio	Alto
Argentina	92,00	94,85	98,49
Bolivia	70,40	70,22	73,66
Colombia	89,90	90,01	93,73
Costa Rica	67,91	84,08	87,31
Chile	90,35	93,55	96,69
República Dominicana	82,91	86,33	90,61
Ecuador	89,03	95,32	98,13
El Salvador	50,44	73,39	90,13
Guatemala	35,01	60,08	74,70
Honduras	72,80	79,63	88,00
México	95,43	98,57	99,45
Panamá	78,67	93,85	92,33
Paraguay	66,52	76,85	87,52
Perú	79,12	81,33	96,93
Uruguay	95,43	96,13	97,43
Venezuela	86,29	91,84	93,31

Fuente: SITEAL con base a Encuestas de Hogares de los países.

Es decir, si bien hubo un incremento importante en la asistencia escolar del grupo de 5 años de edad, y una reducción de las brechas en el acceso aún persisten ciertas desigualdades entre los países y al interior de los mismos, sobre todo considerando a las poblaciones de menores recursos; en ellas aún existen países en los cuales la asistencia es igual o inferior al 50% (El Salvador, Guatemala).

Obstáculos al acceso en las edades no obligatorias.

En la mayoría de los países el tramo de edad teórica del nivel inicial va de los 3 a los 5 años, y, como se analizó en el apartado anterior, la tendencia en la región es a la implementación del ciclo superior (en la mayoría de los países corresponde a la edad de 5 años) como ciclo obligatorio.

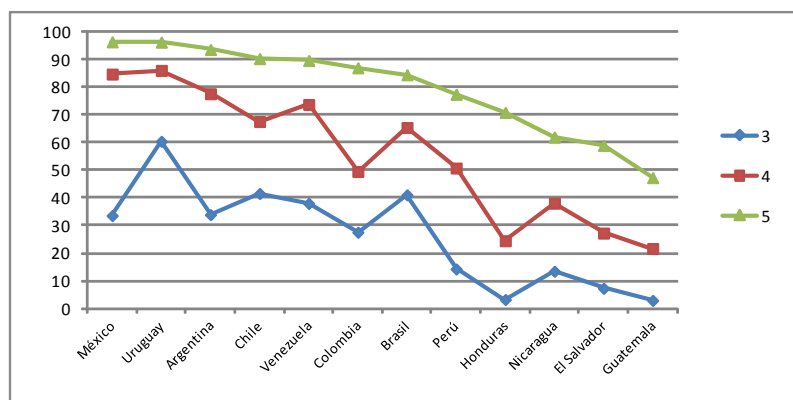
Si bien, como se señaló al principio, en las últimas décadas se produjeron importantes avances que fueron otorgando una mayor visibilidad a los grupos de menor edad, la situación de escolarización de los más pequeños, dista de ser la ideal.

En el presente apartado se analiza la situación de asistencia en los niños de 3 y 4 años, con la limitante del caso, que tiene que ver con que no todos los países indagan (en las encuestas de hogares) la situación de escolarización de los menores de 5 años²¹.

En los países con los que se cuenta con información se observa, hacia fin de la década, cómo a medida que decrece la edad disminuyen los niveles de asistencia escolar y al mismo tiempo se incrementa la heterogeneidad regional. El índice de pendiente de la desigualdad muestra una caída entre 20 y 30 puntos en el pasaje de una edad a la siguiente inferior. México y Uruguay tienen los niveles de escolarización más altos a la edad de 4 años, lo cual coincide con el hecho de que ambos países han declarado la obligatoriedad, por ley, para este grupo de edad.

²¹ En este caso se trabaja con los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay, Venezuela.

Gráfico 5: Tasa de asistencia según edades simples, entre 3 y 5 años, por país. Año 2010



Fuente: SITEAL en base a Encuestas de Hogares

Tabla 3a: Índice de pendiente de la desigualdad entre edades.2010

Países	Índice de pendiente de la desigualdad
México	31,39
Uruguay	17,93
Argentina	29,83
Chile	24,36
Venezuela	25,81
Colombia	29,71
Brasil	21,71
Perú	31,54
Honduras	33,77
Nicaragua	24,26
El Salvador	25,83
Guatemala	22,18

¿Cuáles son los principales obstáculos a la escolarización de los grupos de 3 y 4 años?

En primer lugar se observa una mayor brecha entre grupos sociales. Al analizar la información de asistencia escolar según el nivel de ingreso per cápita del hogar se observa una mayor intensidad en las brechas en las edades no obligatorias en comparación con las que se registraban para la edad de 5 años.

Tabla 4: Tasa de asistencia en niños de 3 y 4 años según nivel de ingresos per cápita del hogar, por país. CCA. 2010

Países	Tasa de asistencia a la edad de 3 y 4 años			Brecha Alto/Bajo en 3 y 4	Brecha Alto/Bajo en 5 años
	Nivel de Ingresos per cápita familiar				
	Bajo	Medio	Alto		
Argentina	45,79	67,79	71,42	1,56	1,07
Brasil	49,72	60,14	75,60	1,52	1,13
Colombia	36,48	45,43	59,86	1,64	1,04
Chile	53,13	59,64	64,07	1,21	1,07
El Salvador	10,13	22,60	41,58	4,10	1,79
Guatemala	7,21	16,69	30,45	4,22	2,13
Honduras	12,89	17,57	21,32	1,65	1,21
México	52,22	61,16	70,88	1,36	1,04
Nicaragua	22,38	24,59	37,72	1,69	1,38
Perú	31,57	34,16	48,22	1,53	1,23
Uruguay	69,26	82,15	88,79	1,28	1,02
Venezuela	47,99	60,00	66,98	1,40	1,08

Fuente: SITEAL con base a Encuestas de Hogares de los países.

Por otra parte, persisten las desigualdades territoriales. A excepción de México, en los demás países con los que se cuenta con información según área de residencia, se verifica una situación de mayor exclusión para quienes residen en áreas rurales. Esta situación habla de las dificultades que aún subsisten en términos de oferta, de alcance territorial. La inclusión escolar de los niños que transitan su primera infancia y residen en zonas rurales, es aún una asignatura pendiente, que requiere un mayor esfuerzo por parte de los estados nacionales. En algunos países, la probabilidad de asistir a la escuela de los niños de 3 y 4 años es prácticamente el doble en áreas urbanas, respecto de las zonas rurales. Se puede ver que inclusive entre los niños pertenecientes a hogares con clima educativo alto²² considerando el conjunto de países seleccionados, la probabilidad de encontrarse escolarizado es un 36% mayor en las áreas urbanas respecto de las áreas rurales.

Gráfico 6: Tasa de asistencia en 3 y 4 años según área geográfica, por país. Cca 2010

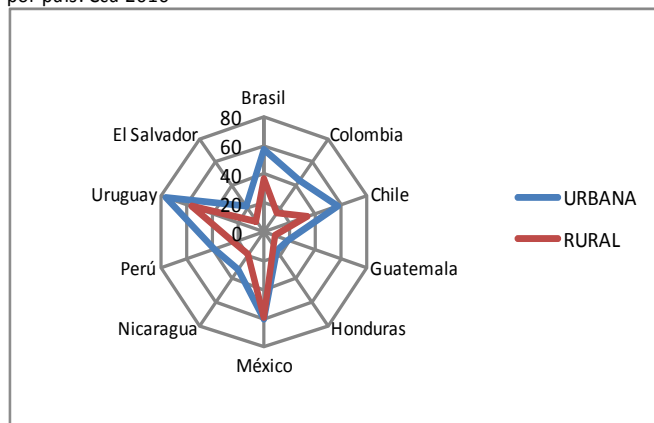
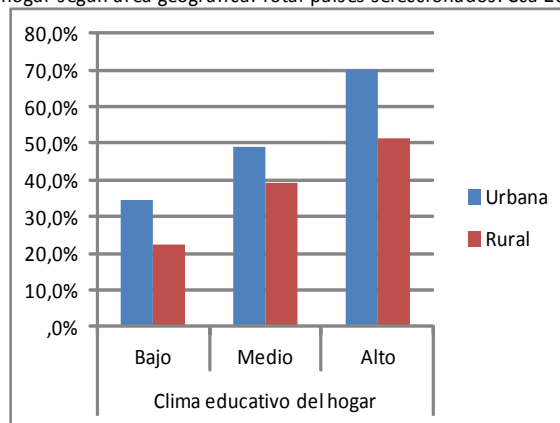


Gráfico 7: Tasa de asistencia en 3 y 4 años por clima educativo del hogar según área geográfica. Total países seleccionados. Cca 2010.



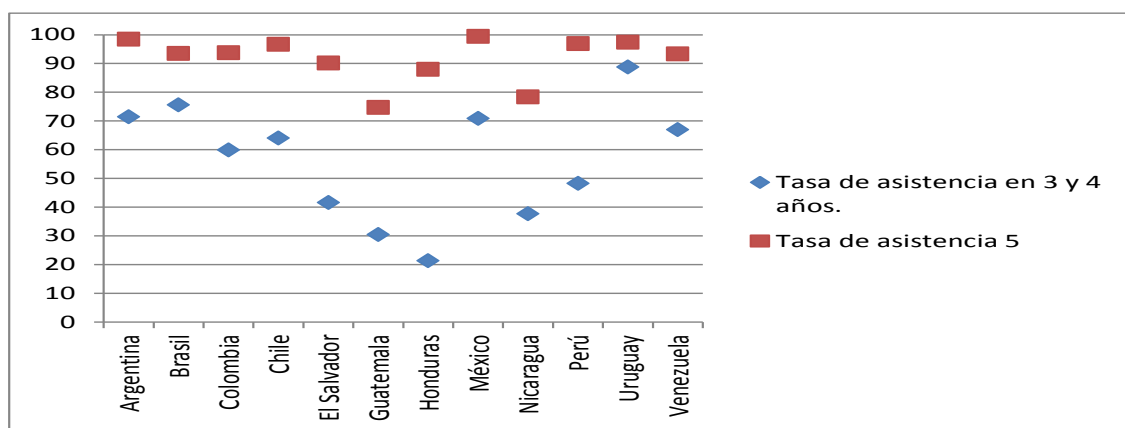
Fuente: SITEAL con base a Encuestas de Hogares de los países.

Por otra parte, otro tipo de factores parecieran estar incidiendo en la baja escolarización de los grupos de edad no obligatoria.

Si se observa específicamente a los hogares de nivel de ingreso alto, se puede analizar la distancia que hay entre los niveles de escolarización alcanzados a la edad de 5 años (en donde excepto en dos países la cobertura es de 80% o más) y la situación de escolarización en el grupo de 3 y 4 años, en donde en casi todos los países la asistencia es inferior al 70%, inclusive en 5 países es inferior al 50% (llegando inclusive en algún caso a solo un 20% de cobertura).

²² El promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es de 12 años o más.

Gráfico 8: Tasa de asistencia en población de 3 a 5 años según grupo de edad, en hogares de nivel de ingresos per cápita alto, por país. CCA 2010



Fuente: SITEAL con base a Encuestas de Hogares de los países.

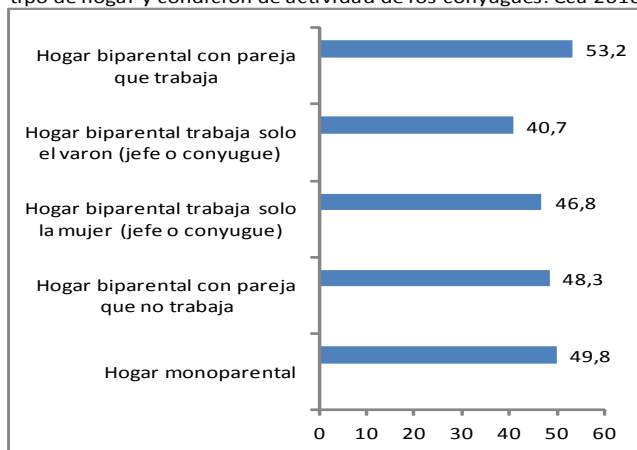
Es decir, inclusive entre aquellos sectores que no tienen fuertes condicionantes o restricciones en términos de recursos económicos, la asistencia escolar de las poblaciones menores a 5 años se encuentra bastante rezagada respecto de los niveles alcanzados por las edades obligatorias. Así como en los sectores menos favorecidos o provenientes de zonas rurales las principales razones por las cuales los niños no asisten al nivel inicial muchas veces están relacionadas con la falta de oferta de servicios educativos; en las familias de zonas urbanas o estratos sociales más altos, hay otro tipo de razones para la no escolarización de los niños. Entre ellas se argumenta que o bien las familias no lo consideran necesario (otra persona los cuida en la casa) o bien no le encuentran utilidad al nivel en este tramo de edad (SITEAL: 2009, pág.133).

Si históricamente los procesos de expansión educativa comienzan por la incorporación de los sectores medios y altos urbanos y se va ampliando hacia los sectores más postergados, podría pensarse que en la escolarización de los niños menores de 5 años, la expansión aún se encuentra en una fase inicial, todavía con obstáculos inclusive en los sectores con mejor posición en la estructura social.

Finalmente, la condición de actividad de los miembros adultos del hogar incide en las decisiones de una escolarización más o menos temprana. La articulación de la condición de actividad, con la distribución de roles de los cónyuges respecto de las tareas de cuidado y atención de los más pequeños, ejerce una influencia en este tipo de decisiones. Al respecto, en el análisis de la información se observa que en los hogares biparentales en los cuales ambos miembros de la pareja trabajan, los niveles de asistencia a temprana edad son mayores que en los hogares en los cuales trabaja

un solo cónyuge, particularmente si el que trabaja es el varón. El patrón cultural tradicional en el cual el hombre sale a trabajar y la mujer queda al cuidado de los niños constituye un elemento más a la hora de considerar los factores que pueden estar interviniendo en la desescolarización de los más pequeños.

Grafico 9: Tasa de asistencia a la edad de 3y4 años según tipo de hogar y condicion de actividad de los conyugues. Cca 2010



Fuente: SITEAL en base a Encuestas de Hogares

Tabla 5: Tasa de asistencia de 3 y 4 años según tipo de hogar y actividad. Por país. 2010

Países	Hogar biparental con pareja que trabaja	Hogar biparental trabaja solo varon
Argentina	61,7%	54,8%
Brasil	60,8%	46,1%
Colombia	48,5%	31,1%
Chile	65,5%	45,2%
El Salvador	20,5%	14,6%
Guatemala	17,4%	10,7%
Honduras	15,0%	12,0%
México	64,6%	57,9%
Nicaragua	30,5%	20,2%
Perú	30,7%	35,6%
Uruguay	77,9%	66,7%
Venezuela	62,2%	51,9%

Es decir, la baja escolarización que se registra en los niños menores de 5 años pareciera estar asociada a una multiplicidad de elementos. Además de las desigualdades sociales, que plantean una situación de desigualdad en el acceso a los recursos educativos, y la falta de una oferta, una cobertura adecuada (particularmente en las áreas rurales); factores de carácter cultural también están incidiendo en la no escolarización, inclusive en aquellas familias que cuentan con mayor holgura, en términos de recursos económicos. Ya sea porque la mujer no trabaja o porque hay alguna persona a cargo del cuidado de los niños lo cierto es que la estrategia de cuidado y atención en estos casos no se encuentra articulada con una propuesta específicamente pedagógica. Estas cuestiones, de carácter más cultural, sin duda aluden en este tramo de edad a la “legitimidad” del nivel, desde la mirada de las familias, un tema que resulta central particularmente cuando se trata de edades en las que la escolarización no es obligatoria.

Debates en torno a la identidad del Nivel

El nivel inicial se encuentra atravesado por un conjunto de tensiones las cuales, más allá de las ventajas o desventajas que ocasionan, constituyen sin duda uno de sus rasgos identitarios. Los debates respecto de su función asistencial vs su función pedagógica, la identidad propia del nivel vs la “primarización”, el espacio del juego en la construcción del conocimiento vs la enseñanza de las “disciplinas”, etc., permiten pensar que más allá de las formas en que se va avanzando en estos debates, es la propia identidad del nivel la que se aloja en estos puntos de tensión. Asimismo, la relación entre la dimensión social y la dimensión educativa (temática fundamental en

los trabajos del SITEAL) encuentra en el nivel inicial un lugar donde el entrecruzamiento de lógicas aparece de un modo absolutamente explícito (de un modo particular y distintivo al respecto de los otros ciclos educativos).

En una perspectiva histórica²³, ya desde los inicios, el nivel inicial estuvo atravesado por la oposición entre modelos de guarda de casas cuna, guarderías fabriles, orfanatos, centrados en la cuestión de la vigilancia, y otro tipo de propuestas basadas en pedagogías alternativas. En la segunda mitad del siglo XX con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la preeminencia del estado benefactor se produce una expansión de la oferta. Dicha expansión en un primer momento estuvo más asociada a los modelos asistenciales. En los años 60 aumenta la demanda, y la cantidad de niños escolarizados, la educación preescolar avanza hacia propuestas más formales, mientras que en las edades inferiores se mantienen opciones de carácter asistencial. En los años 70', con una presencia más importante en las políticas educativas, comienza plantearse una mayor relevancia hacia la educación inicial bajo el argumento de que cumple un rol importante en relación al desarrollo evolutivo infantil. Hacia los años 90' se afianzan las funciones pedagógicas, ya que se empieza a considerar al último ciclo del nivel inicial como el primer nivel del sistema educativo, y a plantear el objetivo de universalización.

En la actualidad, los debates respecto de la identidad del nivel no han sido saldados. Un ejemplo ilustrativo de esto es la forma de nominarlo. Por un lado, las denominaciones en referencia a los ciclos inferiores van desde “educación parvularia”, “educación infantil” hasta “educación de la infancia”. En referencia a los ciclos superiores aún se registran denominaciones que hacen foco en su función más tradicional (“preescolar o “preprimaria”). Esta denominación genera algunos cuestionamientos, ya que se plantea que “el denominarlo “pre-primario” solo hacer referencia al carácter de “etapa previa a...”, restándole la identidad que le es inherente”²⁴

De todos modos se observa una tendencia en varios casos en las leyes de educación a reconocerlo como “educación inicial”, con características propias y particulares: “la educación inicial se concibe como una etapa con identidad propia, es decir, no se define en función de la preparación de los niños y niñas para la educación básica sino como la experiencia educativa más importante en la vida de las personas, a partir de la cual se propician nuevos aprendizajes a lo largo de todo el ciclo vital”²⁵

En la actualidad, el nivel inicial desde el punto de vista de la oferta, presenta una

²³ Ver Diker, G: Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: “Principales tendencias”; OEI y “Atención y Educación de la Primera Infancia”. Informe regional. América Latina y El Caribe. UNESCO. 2010

²⁴ Harf y otros, 1996:4 cita en Diker, G: Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: “Principales tendencias”. OEI

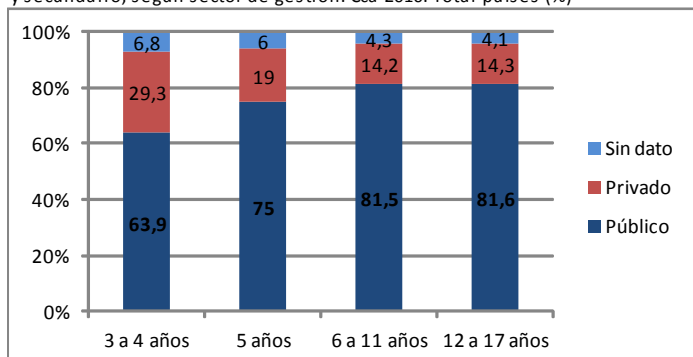
²⁵ UNESCO: “Atención y Educación de la Primera Infancia”. Informe regional. América Latina y El Caribe. Pág. 30. Año 2010

realidad altamente diversificada. Efectivamente, pese a que en materia legislativa se ha avanzado notablemente hacia una mayor uniformidad entre países, esta situación contrasta fuertemente con una realidad muy heterogénea, no sólo entre los diferentes países de la región sino también al interior de los mismos. Diferentes lógicas se entrecruzan en las propuestas institucionales, con un abanico de opciones que van de mayor a menor nivel de formalidad. Dentro de la oferta informal existen diversidad de modalidades según destinatarios (población indígena, población rural, etc.), dependencias (educación, desarrollo social, etc.). También dentro de la oferta formal, se registra una alta diversidad atravesada por la combinación de distintas variables: tipo de oferta (formal o no formal), sector (público o privado), localización (urbano o rural), dependencia (educación, salud, bienestar social). Inclusive dentro de una misma oferta, existen variedad de formatos organizativos: instituciones anexas a escuelas primarias, instituciones autónomas (con autoridades independientes) o instituciones nucleadas (comparten las autoridades). “Mientras que el nivel primario se ha expandido sobre la base de un modelo institucional único (no sólo dentro de cada sistema educativo nacional sino a través de distintos países), el nivel inicial parece sustentar su crecimiento sobre una variedad de dispositivos institucionales”²⁶.

En relación con la oferta del nivel inicial, un rasgo distintivo respecto de los otros ciclos educativos es el papel que cumple el sector privado. En términos de asistencia al comparar con otros niveles educativos se observa una mayor presencia del sector privado, en particular en las edades no obligatorias, en donde considerando el conjunto de países que relevan asistencia en 3 y 4 años un tercio lo hace en el sector privado, prácticamente el doble de lo que se observa en la edad teórica perteneciente al nivel primario. Es decir, el sector privado cumple una función más importante en términos de cobertura, aunque esta función se observa en áreas urbanas (en áreas rurales más del 90% de la asistencia en las edades más pequeñas se verifica en el sector público). Al analizar las diferencias por país en todos los casos se observa una mayor presencia del sector privado en las edades de 3 y 4 años respecto de 5, a excepción de Chile en donde para la edad de 5 años el 60% de los niños asiste al sector privado. Asimismo se observa una presencia muy reducida de dicho sector en algunos países de Centroamérica como México, Honduras y Nicaragua.

²⁶ Diker, G: *Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: “Principales tendencias”*. Pág.29. OEI

Gráfico 10: Asistencia por grupo de edad teórica de nivel inicial, primario y secundario, según sector de gestión. Cca 2010. Total países (%)



Fuente: Siteal en base a encuestas de hogares de los países

Tabla 6: Asistencia al sector privado (%) según edad de nivel inicial, por países. Cca 2010

Países	3 y 4 años	5 años
Argentina	42,2	30,7
Brasil	35,1	25,3
Colombia	40,3	19,4
Chile	47,9	60,3
El Salvador	31,7	20,7
Honduras	13,4	11,1
México	11,1	10,1
Nicaragua	s/d	12,8
Peru	27,5	22,4
Uruguay	33,1	21,4

Considerando el conjunto de población destinataria del nivel inicial, es decir, la población que tiene entre 3 y 5 años, se observa una relación evidente entre el nivel de ingresos de los hogares y el sector al que se asiste (ver tabla 7). A medida que se incrementan los niveles de ingresos de los hogares se observa una mayor participación en el sector privado, y viceversa, a medida que decrecen los ingresos de los hogares aumenta la participación en el sector público. En la mayoría de los países la inclusión del nivel más bajo en la oferta privada es inferior al 20% (y menor a un dígito en Honduras, México y Nicaragua). En el caso de Chile se observa un comportamiento diferente, con una mayor incorporación de los niveles de menores ingresos en el sector privado (45%). Asimismo Chile es el país que presenta (junto con Uruguay) una menor participación en el ámbito público de los sectores de mayores ingresos.

Por otra parte en todos los países se observa una mayor brecha entre niveles de ingreso en el sector privado, dando cuenta de una situación de mayor segmentación en dicho sector (excepto en Chile, por las razones ya explicitadas) en comparación con el sector público, que se vislumbra como más heterogéneo.

Tabla 7: Asistencia escolar en población de 3 a 5 años según nivel de ingreso per cápita del hogar y brecha de nivel según sector. Por país. CCA. 2010

País	Sector	Nivel de Ingresos per cápita familiar			Brecha de nivel	
		Bajo	Medio	Alto	Sector Publico (bajo/alto)	Sector Privado (alto/bajo)
Argentina	Público	77,7	52,6	38,5	2,02	2,81
	Privado	21,9	46,6	61,5		
Brasil	Público	80,8	63,8	30,9	2,62	3,60
	Privado	19,2	36,2	69,1		
Colombia	Público	83,4	66,6	41,0	2,03	3,55
	Privado	16,6	33,4	59,0		
Chile	Público	53,9	47,6	26,2	2,06	1,61
	Privado	45,5	51,8	73,3		
El Salvador	Público	88,1	70,1	43,2	2,04	4,77
	Privado	11,9	29,9	56,8		
Honduras	Público	93,2	82,6	49,1	1,90	7,74
	Privado	6,5	16,5	50,6		
México	Público	96,9	89,4	62,1	1,56	12,20
	Privado	3,1	10,6	37,9		
Nicaragua	Público	95,5	93,6	37,6	2,54	14,01
	Privado	4,5	6,4	62,4		
Perú	Público	75,4	78,4	45,6	1,65	2,21
	Privado	24,6	21,6	54,4		
Uruguay	Público	89,8	61,3	24,1	3,73	7,45
	Privado	10,2	38,7	75,9		

Fuente: SITEAL, en base a las Encuestas de Hogares de los países

Finalmente, y también en relación con la oferta, un aspecto que incide en la calidad de los servicios educativos sin duda tiene que ver con los recursos humanos, en particular con la calidad profesional del docente para desempeñar su rol. Si bien desde la década de los 90 hubo una tendencia a la profesionalización docente, con titulación de nivel superior, al igual que lo que se observa en relación con las instituciones, en la práctica hay una amplia heterogeneidad de perfiles no docentes en la atención de los menores de 5 años (auxiliares, asistentes, cuidadores) con distintas formaciones. En la oferta formal se registra una mayor profesionalización (en términos de titulaciones habilitantes), en la atención a los menores de 3 años es menor. De acuerdo a las definiciones de UNESCO docente formado es el “docente que ha recibido el mínimo de formación estructurada que se exige normalmente en un país para enseñar en un nivel determinado de enseñanza”²⁷. Hay muchos estados en los cuales esta situación es deficitaria, y hay muchos países que no cuentan con

²⁷ <http://www.uis.unesco.org>

información al respecto. Entre los países que se registra esta información, se observa que Nicaragua y Panamá presentan una baja proporción de docentes preparados (hacia 2010 están solo certificados el 33% y el 43% de los docentes, respectivamente²⁸)

Por otra parte, la cantidad de alumnos por docente determina de algún modo el desarrollo de condiciones más o menos favorables para la enseñanza. Salas demasiado numerosas no ayudan a la interacción docente alumno, tan necesaria en particular en las edades más pequeñas. En 12 de los 17 países de los que se cuenta con información se observa que en la última década decrece la razón de alumnos por docente en el nivel inicial.

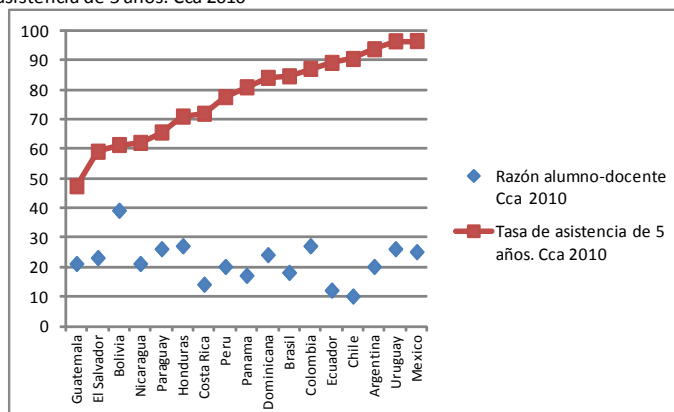
Hacia 2010, Bolivia, Paraguay y Honduras son países que teniendo una baja tasa de asistencia a la edad de 5 años, tienen una más alta razón de alumnos por docente, en comparación con los demás países, mientras que en Ecuador y Chile con tasas de asistencia más altas, la razón alumno docente es más baja. En Guatemala, El Salvador, Nicaragua dicha razón es baja, pero esto no necesariamente constituye un dato positivo ya que se relaciona con una baja asistencia escolar.

Tabla 8: Razón alumnos por docente en el nivel pre escolar, por país. Cca 2000 y 2010

Países	Razón de alumnos por docente. Cca 2000	Razón de alumnos por docente. Cca 2010
Argentina	24	20
Bolivia	42	39
Brasil	19	18
Chile	24	10
Colombia	20	27
Costa Rica	19	14
Dominicana	22	24
Ecuador	15	12
El Salvador	33	23
Guatemala	23	21
Honduras	19	27
Mexico	22	25
Nicaragua	26	21
Panamá	19	17
Paraguay	26	26
Peru	36	20
Uruguay	28	26

Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), en <http://www.uis.unesco.org>

Gráfico 11: Razón alumnos por docente en el nivel preescolar y Tasa de asistencia de 5 años. Cca 2010



En síntesis, si bien se ha avanzado en una mayor sistematización respecto de la estructura organizativa del nivel inicial, lo cierto es que en varios aspectos este avance

²⁸ Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), en <http://www.uis.unesco.org>

se registra más bien en un plano formal. En la práctica, existe una multiplicidad de formatos en la atención y educación de la primera infancia, abarcando desde lógicas más formales hasta mayores niveles de informalidad, tanto respecto de los formatos institucionales, como en relación con los perfiles de los docentes asignados.

Desde un enfoque de derechos, resulta importante remarcar la necesidad de extender la oferta educativa para el tramo etario correspondiente al nivel inicial, en particular en relación a los menores de 5 años. La existencia de centros de cuidado infantil resulta fundamental para que las madres, en particular pertenecientes a hogares de menores recursos, puedan salir a trabajar, implicando una contribución en favor de la batalla contra la reproducción inter-generacional de la pobreza. Al mismo tiempo, la cuestión de la calidad educativa de esta oferta, debería formar parte fundamental de estos debates

En este sentido, se necesita que los estados asuman firmemente la tarea de control y regulación de dicha oferta, en particular en los tramos de edad más pequeños en los cuales la oferta privada y no formal adquiere mayores dimensiones. Asimismo, sería relevante avanzar en estudios que permitan dimensionar el grado de heterogeneidad de la oferta, así como también abordajes a nivel territorial, departamental, que permitan detectar con precisión aquellos espacios no alcanzados por las políticas de los estados, en materia de oferta educativa hacia los más pequeños.

Conclusiones

En la última década se registran importantes avances en relación a la educación de los más pequeños, adquiriendo cada vez una mayor relevancia esta temática en la agenda educativa de la región.

Respecto de los procesos de escolarización en el grupo poblacional de 5 años (edad teórica en la mayoría de los países correspondiente al último ciclo del nivel inicial), se observan importantes adelantos en relación a las “batallas de reconocimiento”. Los avances en materia legislativa que han dado lugar a la implementación de la obligatoriedad para este ciclo impactaron de manera importante en términos de expansión educativa en este grupo etario, en particular en aquellos sectores que se encontraban históricamente relegados de este proceso. La implementación de la obligatoriedad implicó, en este sentido, una ampliación de derechos, presionando a los estados a un mayor compromiso en términos de oferta educativa. Sin embargo, si bien esta tendencia general es alentadora, aún existen brechas entre países y también entre grupos sociales. Cuando se pone la mirada en el análisis de escolarización de los grupos sociales más vulnerables se observa que la situación entre los países es muy variable, con amplios contingentes de población que aún están desescolarizados. Aquí pareciera ser que el marco normativo, si bien necesario, resulta insuficiente. Las reformas legislativas parecen encontrar un límite frente a las situaciones de desigualdad social. Es probable que para avanzar en la escolarización de los sectores más marginados sea necesario articular estas políticas de “reconocimiento” (situadas

en el marco de los derechos humanos) con políticas de redistribución (situadas en el marco de la justicia social)²⁹, a fin de asegurar que los procesos de escolarización sean definitivamente inclusivos.

En cuanto a los avances en la escolarización en las edades no obligatorias, el panorama resulta menos alentador. Pese a la relevancia que ha adquirido en términos de agenda educativa la atención, el cuidado, la escolarización a edades más tempranas, lo cierto es que los niveles de escolarización, en particular en el grupo de 3 y 4 años aún distan bastante de encontrarse en una situación ideal, y las brechas tanto entre países como entre grupos sociales son más profundas.

Los obstáculos para la escolarización son múltiples, con menores posibilidades para las familias de bajos recursos y para quienes habitan en áreas rurales y no cuentan con una oferta en este sentido. También se observa que existen situaciones en las cuales, pese a contar con los recursos necesarios, existen familias que optan por no escolarizar tempranamente a los niños, o lo hacen en caso de necesidad (por ejemplo, cuando ambos conyugues trabajan). Aquí los avances de las neurociencias respecto de la importancia de la estimulación temprana, no impregnan el sentido común de las familias que prescinden de la escolarización de sus hijos, en esta etapa. Esto lleva necesariamente a una reflexión respecto de cuestiones que tienen que ver con la identidad del nivel inicial, lo cual resulta altamente complejo por la gran heterogeneidad de la oferta, tanto en lo que refiere a los dispositivos institucionales, como de los perfiles de los docentes a cargo. La administración de las diversas lógicas que atraviesan al nivel depende no sólo del grado de articulación de las políticas (muchas veces desarticuladas) sino de la capacidad de lograr mayores inversiones y de que las mismas sean utilizadas de forma coherente. .

En términos de oferta, merece una reflexión particular el lugar que ocupa el nivel inicial como “servicio a las familias”. Es evidente que con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo (y la puesta en crisis de un modelo de hogar en el cual el varón ocupaba el rol de proveedor y la mujer quedaba a cargo de las tareas de cuidado) se plantea como un tema fundamental la “organización social del cuidado”. Este concepto refiere a la “configuración que surge del cruce entre las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil y los modos en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos y sus miembros se benefician de los mismos”³⁰. La pregunta que surge aquí es en qué medida las políticas públicas están facilitando el acceso a servicios de cuidado, en particular en los grupos menores de 3 años. Esta cuestión resulta fundamental sobre todo al considerar a los hogares de bajos recursos

²⁹ En su obra “Comunidad. En búsqueda de seguridad en un mundo hostil” (Madrid, SIGLO XXI, Año 2006) el sociólogo Zygmunt Bauman plantea una reflexión en este sentido. La línea argumental sostiene que en la era de la “modernidad líquida” se ha ido abandonando el modelo de “justicia social” como horizonte último y se lo ha ido sustituyendo por la norma estándar de los derechos humanos. El autor alude a la necesidad de articular las batallas legales en pos de un mayor reconocimiento de los derechos de los diferentes grupos sociales a la integración en la sociedad, con las “batallas por la justicia social”, a favor de una redistribución más justa de la riqueza (Capítulo 6)

³⁰ Esquivel, V.; Faur, E.; Jelin, E: “Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado”, en “Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el estado y el mercado”. Pág. 27. IDES/UNFPA/UNICEF Buenos Aires. 2012

(con mayor promedio de hijos), en los cuales ante la necesidad de las mujeres de salir a trabajar no cuentan con la posibilidad de delegar estas funciones (ya que no acceden a la posibilidad de contratar personal doméstica, ni de acceder a servicios educativos pagos), lo cual genera que muchas veces se hacen cargo de las tareas de cuidado las hijas adolescentes de la familia.

Bajo esta perspectiva resulta evidente la necesidad de expandir la oferta de servicios públicos para los niños más pequeños: guarderías de acceso universal, extensión de las jornadas escolares, son algunos de los temas que deberían formar parte de las agendas de los estados de la región. Asimismo, le cabe a los estados un rol fundamental no solo en la expansión de la oferta, sino también en la preocupación por la calidad de la misma sobre todo considerando que es el ciclo educativo con mayor participación de ofertas informales.

En este sentido puede plantearse que resulta imprescindible, por un lado ampliar la información respecto de la situación de escolarización de los niños de 0 a 3 años y asimismo, avanzar en estudios que permitan una caracterización refinada de la oferta educativa, que posibilite no solo una caracterización sino también un dimensionamiento de las múltiples alternativas vigentes.

Bibliografía

Bauman, Zygmunt: “Comunidad. En búsqueda de seguridad en un mundo hostil” Madrid, SIGLO XXI, Año 2006.

CELADE – CEPAL: Observatorio Demográfico, año 4, número 7, Santiago de Chile, Chile. Año 2009.

CELADE- CEPAL: Observatorio Demográfico, año 6, número 12, “Envejecimiento Poblacional”, Santiago de Chile. Año 2011.

CELADE- CEPAL: Panorama Social de América Latina. 2010

Diker, G: Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: “Principales tendencias”. OEI

Esquivel, V.; Faur, E.; Jelin, E: “Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado”, en “Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el estado y el mercado”. IDES/UNFPA/UNICEF Buenos Aires. 2012

IPE/UNESCO Buenos Aires, OEI: “La Situación de la primera infancia en la Argentina. A dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño”. Año 2012.

López, N y otros: “La situación de la primera infancia en la Argentina”. A dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. SITEAL-SIPI (IPE/Unesco Buenos Aires, OEI) Año 2012.

OEI: Metas Educativas 2021. La Educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Año 2010

OEI- Secretaría General Iberoamericana: “Sistema de Información sobre Primera Infancia en Iberoamérica”. Documento de Presentación, Madrid-España

SITEAL: Informe Sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina: “Primera Infancia en América Latina: La Situación Actual y las respuestas desde el Estado”. Año 2009.

SIPI: Alegre, Silvina: “Un estado del difícil arte de ser cada vez mas humanos. Pasado, presente y futuro de los niños y sus derechos”. Cuaderno 01. Febrero 2013

UNESCO- Prelac: Informe Regional de Monitoreo del Progreso Hacia una Educación de Calidad para Todos en América Latina y El Caribe, EPT 2012. Unesco Santiago

UNESCO: Atención y Educación de la Primera Infancia. Informe Regional. América Latina y El Caribe. Año 2010. Oficina de Santiago

UNESCO: “Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos, 2015”. Santiago de Chile, Año 2012

Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Nueva York , marzo de 1990

Foro Mundial sobre la Educación. Dakar, Senegal. Informe Final. Unesco. 2000
