

foto: DANIELLE PEREIRA

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y AL CUIDADO EN LA PRIMERA INFANCIA: PERSPECTIVAS DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Member of ChildFund Alliance

Iniciativa y realización:

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación – CLADE

Organización Mundial para la Educación Preescolar – OMEP - Vicepresidencia Regional para América Latina

Apoyo:

Fundación Educación y Cooperación EDUCO

Coordinación editorial: Camilla Croso, Mercedes Mayol Lassalle y Mikel Egibar

Investigación y elaboración del informe: Mercedes Mayol Lassalle, con la asistencia de Astrid Eliana Espinosa Salazar y contribuciones de Camilla Croso, Giovanna Modé, Adelaida Entenza, Peter Moss, Salomão Ximenes, Vital Didonet y Iliana Lo Priore.

Relevamiento documental: Astrid Eliana Espinosa Salazar, Analía Quiroz, Mercedes Mayol Lassalle, Iliana Rodríguez Villoldo, Gustavo Paiva y Elisangela Fernandes.

Agradecemos los valiosos aportes del Consejo Consultivo de este estudio:
Fernando Salinas-Quiroz, Gabriela Etchebehere Arenas, Beatriz Elena Zapata Ospina y Vital Didonet.

Diseño Gráfico: Adesign

ISBN: 978-85-5679-001-9

CLADE

Av. Professor Alfonso Bovero, 430, sala 10

CEP 01254-000 São Paulo-SP - Brasil

Teléfono/Fax: (55-11) 3853-7900

www.campanaderechoeducacion.org

OMEP - Vicepresidencia Regional para América Latina

Sanchez de Bustamante 191 piso 2 K - (1173)

Buenos Aires - Argentina

Tel.: (54-11) 4866-6661

E-mail: amerialatina@worldomep.org

www.omeplatinoamerica.org

Fundación Educación y Cooperación - EDUCO

C/ Guillem Tell 47, Barcelona 08006

Tel.: (+34) 933 001 101

E-mail: educos@educos.org

www.educos.org

Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se altere su contenido y se mencione la fuente. São Paulo, Brasil, septiembre de 2018.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y AL CUIDADO EN LA PRIMERA INFANCIA: PERSPECTIVAS DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Member of ChildFund Alliance

Índice

PRESENTACIÓN	7
SUMARIO EJECUTIVO	9
INTRODUCCIÓN	25
1. NUESTRO PUNTO DE PARTIDA	33
SOBRE LA INFANCIA Y LA PRIMERA INFANCIA	33
BREVE PANORAMA DE LA PRIMERA INFANCIA EN ALC	39
SOBRE EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN	42
ACUERDOS Y COMPROMISOS REGIONALES E INTERNACIONALES	49
RECUADRO 1: CUESTIÓN DE PRIORIDADES: LA POLÍTICA COMO PRÁCTICA FUNDAMENTAL EN LA EDUCACIÓN. POR PETER MOSS	54
2. LOS MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS	57
LA AEPI DENTRO DE LOS MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS	57
EL ROL DE LAS FAMILIAS EN LOS MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS DE LA AEPI	66
FORMAS DE NOMBRAR A LA AEPI EN LOS MARCOS NORMATIVOS	68
LOS MARCOS JURIDICOS Y NORMATIVOS DE LA AEPI DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS	73
La asequibilidad/disponibilidad	73
La accesibilidad	74
La aceptabilidad y adaptabilidad	78
La justiciabilidad y la exigibilidad del derecho a la aeipi	83
RECUADRO 2: BRASIL: 30 AÑOS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN INFANTIL, TRES ETAPAS DE RECONOCIMIENTO JURÍDICO. POR SALOMÃO XIMENES	84

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	89
LA AEPI EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA REGION.....	89
ACERCA DE LA ASEQUIBILIDAD/DISPONIBILIDAD	94
Sobre el tipo PP, la institucionalidad y gobernanza.....	95
Sobre las condiciones materiales	99
Sobre la disponibilidad de los/as educadores/as	102
Sobre la disponibilidad del financiamiento	105
ACERCA DE LA ACCESIBILIDAD	111
Sobre la oferta y la matrícula	112
Sobre la universalidad, la obligatoriedad y la gratuidad.....	118
ACERCA DE LA ACEPTABILIDAD	121
Sobre la calidad	121
Sobre las propuestas formativas para la AEPI.....	126
Sobre los educadores y las educadoras	129
Sobre la evaluación	133
REQUADRO 3: LA EVALUACION EN LA AEPI	135
ACERCA DE LA ADAPTABILIDAD	139
Sobre la diversidad	139
Sobre la integralidad	142
CAPÍTULO 4. RECOMENDACIONES.....	147
ANEXOS	152
ANEXO 1: LAS OBSERVACIONES GENERALES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	153
ANEXO 2: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA	156
ANEXO 3: DECLARACIONES Y COMPROMISOS MUNDIALES Y REGIONALES RELACIONADOS A LA AEPI.....	159
LISTAS DE REFERENCIAS	164

PRESENTACIÓN

La Convención de los Derechos del Niño (CDN, 1989) marcó un hito histórico que inauguró una nueva etapa en la concepción de la infancia y en la consagración del reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, así como del Estado como el garante de la protección, respeto y realización de dichos derechos. El conjunto de Observaciones Generales que se aprobaron posteriormente profundiza contenidos fundamentales sobre primera infancia, los propósitos de la educación, el interés superior del niño, y su derecho al descanso y al juego, entre otras dimensiones fundamentales de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia, promovida por la UNESCO en Moscú en el 2010, fue fundamental en la consolidación del derecho humano a la educación (DHE) en la primera infancia, siendo un referente para orientar las políticas públicas de esta etapa en todo el mundo. Se reafirmó a la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) como derecho desde el nacimiento, y se estableció como prioridad desarrollar marcos jurídicos y normativos, enfatizando mecanismos de aplicación que propician la AEPI desde el nacimiento hasta los ocho años, promoviendo un enfoque integrado y multi-sectorial, con particular en el grupo del nacimiento a los tres años. Asimismo, se subrayó la importancia de asegurar calidad a través de pedagogías acordes con las necesidades de la infancia, que valoren juegos, cariño, cooperación, talento, creatividad, alegría, el fomento de la confianza en sí mismo y la autonomía, el aprendizaje activo y la centralidad del punto de vista de niños y niñas.

Pese a que existen importantes avances conceptuales a nivel internacional sobre la infancia, así como sobre las niñas y los niños como sujetos de derechos, con particular interés en el derecho a la educación en la primera infancia, en la actualidad se observan concepciones y sentidos muchas veces dispares en la práctica a la hora de definir leyes, políticas y acciones en este campo. De hecho, si bien algunos acuerdos internacionales más recientes consideran a la educación inicial como un primer ciclo de los sistemas educativos, lo tratan como una etapa dedicada a la preparación para la escuela primaria, más que como un derecho humano desde el nacimiento, con sentido y valor propio.

Otros desafíos importantes se plantean respecto a la efectiva implementación de enfoques intersectoriales en beneficio de los derechos de niños y niñas, en donde el derecho a la educación es un componente fundamental, incluso en la definición del financiamiento y de los mecanismos de exigibilidad política y jurídica de tales derechos. Un campo importante de debate, para la garantía del derecho humano a la educación en la primera infancia, está en el lugar de las familias y del Estado en su respeto, protección y realización, apoyando la superación de desigualdades estructurales presentes en nuestras sociedades. Es ante este escenario que el presente estudio aspira a contribuir a una mayor comprensión del panorama de las leyes y políticas de educación en la primera infancia en América Latina y el Caribe (ALC), identificando avances y desafíos relevantes para la realización del DHE para niños y niñas en los primeros años de vida.

Desde la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP) y Fundación Educación y Cooperación EDUCO (EDUCO) compartimos la idea de que la primera infancia es un tiempo vital con sentido en sí mismo y no sólo un tiempo de preparación para la adultez. Los niños y las niñas son sujetos de derecho, ciudadanos desde el nacimiento; y las familias son los primeros educadores, por lo cual deben ser tenidas en cuenta a la hora de trabajar por la concreción de todos los derechos enunciados en la CDN. Consideramos imprescindible el diálogo intersectorial para avanzar en las políticas de la AEPI, para dar cuenta su enfoque coordinado, integral y multisectorial, como afirma la CDN. Asimismo, consideramos que la educación es un derecho humano fundamental desde el nacimiento, lo que nos motiva a discutir los sentidos que se le otorgan a la AEPI en ALC.

¡Buena lectura!

CLADE, EDUCO, OMEP

SUMARIO EJECUTIVO

El punto de partida de este estudio es la reafirmación de los niños y las niñas como sujetos de derecho y la concreción de todos los derechos enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989) y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, así como la promoción de un enfoque coordinado, integral y multisectorial de la primera infancia. Compartimos la idea de que la primera infancia es un tiempo vital con sentido en sí mismo y no sólo un tiempo de preparación para la adultez, por lo que reafirmamos a la educación como derecho humano fundamental desde el nacimiento. Desde allí queremos discutir los sentidos que se le otorgan a la atención y educación en la primera infancia (AEPI) en América Latina y el Caribe (ALC).

La CDN inaugura una nueva etapa en la concepción de la infancia y en la consagración del reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derecho y del Estado como el garante de la protección, respeto y realización de sus derechos. Fortaleciendo este cuerpo jurídico, un conjunto de Observaciones Generales emanadas del Comité de los Derechos del Niño, vienen luego a precisar los alcances de los contenidos de la CDN en diversas dimensiones, destacándose para los propósitos de este estudio la Observación General N°7 sobre la realización de los derechos de niñas y niños en la primera infancia (2006) en la que se refuerza la necesidad de adoptar un enfoque coordinado, integral y multisectorial para esta etapa de la vida.

Un principio clave reafirmado por la CDN, es el del *interés superior del niño* entendido como un conjunto de acciones y procesos que tienden a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar posible. La prevalencia de este principio supone la imperiosa satisfacción de todos los derechos de la infancia que obliga al Estado en cuanto al cumplimiento e interpretación de todas las normas convencionales y no convencionales de derechos humanos, derechos exigibles, que implican también a la familia y a la sociedad.

Existen, además, una serie de declaraciones y compromisos mundiales relacionados a la AEPI. La *Declaración Mundial sobre la Educación para Todos* (Jomiten, 1990) la cual reconoce que “el aprendizaje comienza con el nacimiento” y que “ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia” (Artículo 5). De manera similar, diez años después, en el Foro Mundial de Educación para Todos, el *Marco de Acción de Dakar* (Senegal, 2000), aprobó en su primera meta el compromiso de “Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”. Pero fue en el 2010, en Moscú, que se realizó la primera Conferencia Mundial sobre Atención y Educación en la Primera Infancia, cuando fue aprobado el *Marco de Acción y Cooperación de Moscú* (2010), el que ha significado un potente instrumento orientador para la construcción de políticas públicas de AEPI en todo el mundo y para la consolidación del DHE en la primera infancia.

De igual manera, entre las *Metas Educativas 2021*, promovidas por la Organización de Estados Iberoamericanos, (OEI, 2008), se destaca la de aumentar la oferta de educación inicial para niños y niñas desde el nacimiento hasta los seis años y potenciar su carácter educativo; La *Declaración de Lima*, adoptada en Reunión Regional Ministerial Educación para Todos en América Latina y el Caribe (ALC): Balance y Desafíos Post-2015 (2014), asegura un acceso inclusivo y equitativo al aprendizaje de calidad para todos - niños, niñas, jóvenes y personas adultas, en todos los niveles del sistema educativo, desde la AEPI hasta la educación superior-. Más recientemente, la *Declaración de Incheon* (2015) representa el compromiso de la comunidad educativa en favor de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) y propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida. En lo que refiere a la primera infancia, concretamente la meta 4. 2. propone de aquí al año 2030, “velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad”. En la *Declaración de Buenos Aires E2030: Educación y Habilidades para el siglo 21* (2017), los y las ministras de educación de la región reafirman el respeto de la educación de la primera infancia y el compromiso de continuar avanzando en la expansión de los programas de AEPI, priorizando aquellos grupos marginados y/o excluidos, a partir de una oferta de calidad que promueva el desarrollo integral de niños y niñas, con la participación activa de las familias y comunidades, y que se encuentre articulada interinstitucional e intersectorialmente.



Partimos de la premisa que el primer paso para alcanzar la realización del derecho a la educación para todos los niños y niñas entre el nacimiento y los ocho años es su pleno reconocimiento en las legislaciones y su concreción a través de políticas públicas, institucionalizadas y con recursos suficientes para garantizar todas las especificidades de esta etapa, así como la existencia de mecanismos legales y judiciales que permitan la protección de los intereses, derechos y la reparación en casos de vulneración.

Es así que el presente estudio busca profundizar en un mayor conocimiento del panorama de las leyes y políticas de educación en la primera infancia en ALC, así como de su financiamiento y procesos de justiciabilidad, identificando avances y también desafíos relevantes para la realización del DHE para niñas y niños pequeños. Queremos entender, asimismo, cómo los principios

y propósitos de la educación plasmados en la CDN y sus Observaciones Generales, están presentes en dichas legislaciones y políticas públicas educativas. Esperamos, con esta mayor comprensión, poder contribuir a consolidar el reconocimiento de niños y niñas como sujetos de derecho y de la educación en la primera infancia como derecho humano fundamental.

Para la investigación se adoptó la definición de primera infancia establecida en la *Observación General N°7* (2006), como “el período comprendido hasta los 8 años de edad”. Asimismo, el enfoque analítico que sustenta este estudio es el enfoque de derechos humanos, que se asienta, desde el punto de vista normativo, en los instrumentos internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, se compromete con el respeto, la protección y la realización de los derechos humanos. Toma como referente analítico lo planteado por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC, 1999) en su *Observación General N°13*, que señala que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: disponibilidad; accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

El estudio se centra en el análisis de legislaciones nacionales y políticas públicas vigentes (en particular las leyes generales de educación) en diez países de la región: México, Cuba, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia. Sin pretender ser un estado del arte en la temática, el estudio es una contribución al campo de la AEPI, sumándose a otros esfuerzos importantes que se realizaron y que siguen haciéndose en nuestra región. Este esfuerzo no acota las múltiples cuestiones relativas a la AEPI, no obstante, ofrece consideraciones y recomendaciones relevantes y deja abiertas nuevas preguntas para estudios posteriores.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Una importante reflexión que resulta de la lectura de los marcos vinculantes es que, pese la potencia de la descripción del concepto de niño y niña como sujetos de derecho inaugurado por la CDN y de las valiosas orientaciones sobre el derecho a la educación y sus propósitos, o bien como sobre lo que se entiende por primera infancia, resulta clara la ausencia de directrices precisas sobre cómo se realiza el derecho humano a la educación en la primera infancia. Por su parte, existen desafíos importantes respecto a

la efectiva implementación de enfoques intersectoriales de los derechos de niños y niñas, en donde el derecho a la educación es componente fundamental, incluso en la definición de su financiamiento y de los mecanismos de exigibilidad política y jurídica de dichos derechos.

Las Leyes Generales de Educación (LGE) en ALC, reconocen, explícita o implícitamente, a la educación como derecho humano y bien social. Asimismo, destacan la responsabilidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación desde la primera infancia con distintos puntos de partida: algunos desde el nacimiento como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador y República Dominicana, y otros desde los 3 o 4 años como Costa Rica, Honduras y México, que cuentan con leyes complementarias para la atención de la primera infancia desde el nacimiento dentro de sus políticas sociales.

Junto con las LGE la mayoría de los Estados de ALC, habilitaron el surgimiento de leyes de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, como así también leyes para la construcción de políticas sociales y de salud. Es decir que, las LGE conviven con otros cuerpos normativos que inciden en las prácticas y políticas destinadas a la AEPI. Este es un rasgo distintivo de la AEPI debido a que en su regulación conviven normas provenientes de distintos sectores del Estado que incluso pueden presentar contradicciones en los enfoques que sostienen. Esta variedad de normas plantea discontinuidades en la construcción de la institucionalidad y la gobernanza de la AEPI, dificultando las necesarias articulaciones entre las áreas y los actores del Estado, el buen uso de los recursos, la sostenibilidad, efectividad y transparencia del financiamiento, así como construir políticas que cumplan con el principio de integralidad de los derechos humanos.

En lo que refiere a la denominación de la AEPI en los marcos legislativos, la heterogeneidad existente presenta el desafío de profundizar sobre la identidad de la AEPI y la definición de la mejor manera de nombrar a las instituciones, el nivel educativo y las políticas públicas de este campo de la educación, de manera que se mantenga la coherencia con los planteamientos normativos y de principios emanados por la CDN.

Asimismo, el presente informe destaca, con base en la experiencia de Brasil, cómo los instrumentos de justiciabilidad pueden ser promovidos con tres propósitos principales: mantener la AEPI como prioridad pública permanente,

mediante la presión social fortalecida en el ámbito judicial; abrir canales de interlocución entre el Sistema de Justicia, los gestores públicos, investigadores/as, Organizaciones no Gubernamentales, redes y movimientos sociales con actuación en el campo de la infancia, calificando la actuación del propio poder judicial; y exigir y fortalecer la planificación pública para la garantía y monitoreo de este derecho fundamental.

Con respecto a las políticas públicas para la AEPI desarrolladas en los países de ALC, estas presentan una gran heterogeneidad en sus propuestas vinculadas con: la atención sectorial o intersectorial; áreas de gobierno de la que dependen de manera directa o multilateral; nivel de gobierno; gestión estatal, comunitaria o privada; sentidos de sus prácticas; población a la que se dirige; edades y agrupamientos de niños y niñas; perfil de personas adultas a cargo del trabajo de los niños y niñas; ámbitos geográficos donde se desarrollan y; formatos de sus propuestas, horarios, calendarios, así como fuentes de recursos asignadas.

Leonardo Melgarejo



Pese a los avances sociales y los cambios de paradigmas, aún existen ambigüedades en la gestión de los Estados, sobre todo para niños y niñas menores de tres años. Eso suele determinar políticas gubernamentales de alcance parcial, y persiste el planteo de políticas de corte asistencialista focalizadas solo a sectores más pobres o “vulnerables”. En las representaciones sociales y las políticas para la infancia vigentes en ALC, podríamos afirmar que todavía persisten argumentos, prejuicios y prácticas asociadas a los antiguos paradigmas, así como la superposición y la fragmentación de los programas.

Es así que en la Observación General N°7 el Comité de los Derechos del Niño (2006) ha señalado que “En muchos países y regiones, la primera infancia ha recibido escasa prioridad en el desarrollo de servicios de calidad, que a menudo han sido fragmentarios” y que “su planificación a menudo ha sido poco sistemática y descoordinada”, aludiendo también a que en algunos casos se han encontrado “a cargo en gran medida del sector privado y el voluntariado, sin recursos, normativas o garantías de calidad suficientes”. Con base en ello, insta a “desarrollar estrategias basadas en derechos, coordinadas y multisectoriales, a fin de que el interés superior del niño sea siempre el punto de partida” así como la prestación de servicios basados “en un enfoque sistemático e integrado de la elaboración de leyes y políticas para todos los niños de hasta 8 años” y con respaldo en sistemas de información y supervisión.

Con relación a la concurrencia de niños y niñas a establecimientos, cabe destacar que existen propuestas prioritariamente educativas, o más focalizadas en la protección social, o aun aquellas integrales, con enfoque “educare”- más comunes y demandadas en los centros urbanos. Su disponibilidad está fuertemente atravesada por la fragmentación de la oferta con base en la edad de los niños y niñas. Cabe destacar que, para niños y niñas de cuatro a ocho años, el sector educativo de los Estados ha desarrollado un gran protagonismo creando instituciones o habilitando salas dentro de las escuelas del sistema educativo y autorizando la gestión privada de establecimientos. Como consecuencia de lo anterior, existe una tendencia creciente en la región a seguir ampliando la cobertura en los rangos etarios de niños y niñas de cinco y de cuatro años en las instituciones del nivel inicial y para niños y niñas de seis y siete dentro del nivel primario. Por el contrario, para niños y niñas desde del nacimiento hasta los tres años,

el sector educativo ofrece poca disponibilidad de establecimientos y esta vacancia es cubierta por otros sectores gubernamentales, como las áreas de desarrollo o protección social, así como por las iniciativas comunitarias y la acción del mercado.

A pesar de la expansión de la matrícula, persisten desigualdades de acceso, ya que los hogares con nivel socioeconómico alto alcanzan los 30 puntos porcentuales por encima de los valores de acceso de los niños y niñas de cinco años provenientes de los hogares más pobres (SITEAL- SIPI, 2015). Las desigualdades en el acceso se ratifican también en otros grupos etarios como los de los niños y niñas de tres y cuatro años. El informe *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica* (OEI, 2016) es uno de los pocos que considera el acceso a la educación para niños y niñas hasta los tres años. En el mismo pueden apreciarse los avances que viene realizando la región en el acceso de esa franja etaria a la AEPI, así como también la gigantesca diferencia entre el acceso a la AEPI de los niños y niñas a partir de los tres años y la etapa del nacimiento a los tres años. Vale subrayar que la información disponible sobre la situación de la matrícula en la AEPI en la región ALC es escasa y no se encuentra actualizada: los censos en general no incorporan el relevamiento de datos detallados sobre la situación de la primera infancia y algunos países basan sus diagnósticos en las encuestas permanentes de hogares, pero la mayor parte solo reflejan las realidades de las grandes urbes.

Es importante subrayar que la obligatoriedad, y por lo tanto la gratuidad, de la AEPI es limitada. Los acuerdos internacionales, en particular el ODS4/ Educación 2030, la indican para el año anterior al ingreso a la educación primaria –al menos- y muchos de los países han extendido esta condición para dos y tres años previos. La oferta educativa gratuita de AEPI, brindada por los Estados, creció en la medida en que se dispuso su obligatoriedad. Sin embargo, el sector privado sigue participando activamente en las edades no obligatorias. Es así que, todavía, el acceso está fuertemente marcado por las posibilidades económicas de las familias para financiarla, por ello en la región más que un derecho humano de todos y todas, la AEPI se enmarca como privilegio para algunos, sobre todo en la etapa del nacimiento a los tres años.

En lo que refiere a la disponibilidad, en general, la carencia de establecimientos es significativa principalmente para la franja etaria del nacimiento

a los tres años. La construcción de edificios especialmente diseñados para la AEPI es insuficiente en toda ALC: usualmente se opera en salas que fueron construidas para otros usos en edificios escolares del nivel primario, en casas remodeladas, en espacios comunitarios, y en locales empobrecidos e inclusive indignos. Los Estados están asumiendo la necesidad de establecer regulaciones para el funcionamiento de los servicios de AEPI, planteando normas para las condiciones edilicias, de seguridad y equipamiento, implementando sistemas de registro de instituciones de inspección y de supervisión, sobre todo sobre el sector de gestión privada. Sin embargo, este proceso es lento y desigual, y está obstaculizado por la insuficiente inversión en la AEPI.

El derecho a la AEPI no solo implica acceder a instituciones y programas, sino que sean de calidad, desde un abordaje integral y transversal. No obstante, se observan grandes desigualdades a ese respecto, tanto por la poca inversión en AEPI, como por la parcialidad en sus propósitos y propuestas educativas, que fluctúan desde las centradas en cubrir solo la supervivencia de los más pequeños, hasta las enfocadas en propuestas integrales y holísticas. La oferta de baja calidad suele correlacionarse con las experiencias dirigidas a niños y niñas que viven en contextos de mayor pobreza, por lo que se redobra la injusticia de no acceder a sus derechos ni en el hogar, ni en las instituciones de AEPI; mientras que niños y niñas de los sectores más privilegiados gozan de una oferta variada.

Si nos detenemos en las propuestas educativas para la AEPI, la mayor parte de los diseños curriculares están dirigidos a niños y niñas mayores de tres años, tienen diferente organización, niveles de flexibilidad y concreción. Aunque tanto la CDN como la Declaración de Moscú (2010), señalan la importancia de asegurar calidad a través de pedagogías acordes con las necesidades de la infancia y que valoren juegos, cariño, cooperación, talento, creatividad, alegría, el fomento de la confianza en sí mismo y la autonomía, el aprendizaje activo y la centralidad de niños y niñas, se observa un incremento de perspectivas centradas en logros de aprendizaje desde edades cada vez más tempranas, conllevando a lo que puede llamarse “primarización” de la AEPI en la región. Dicha tendencia va de la mano con un incremento alrededor de mediciones de aprendizajes a partir de la aplicación de pruebas estandarizadas, muchas veces impulsadas por organismos internacionales.

Una de las condiciones fundamentales para garantizar una AEPI de calidad es disponer de educadores y educadoras¹ en cantidad suficiente y con formación adecuada. Es posible afirmar que los requerimientos de certificación educativa de educadoras y educadores a cargo de la AEPI son dispares, no solo entre países, sino dentro de cada subsistema que ejercen la gobernanza: sea educación, desarrollo o protección social. A su vez, el nivel de certificación de docentes en los diferentes países estudiados se distribuye inequitativamente en relación con la zona geográfica donde se desempeñan, a la edad que tienen y a los diferentes desarrollos profesionales que presentan. La diversidad también se expresa en la cantidad y distribución de las educadoras y los educadores con o sin calificaciones, entre los niños y niñas hasta los tres años y con edades comprendidas entre los tres y los seis años, diferenciándose por su formación y por el tipo de labores que llevan a cabo. Por lo general, los y las docentes de la primera infancia que trabajan con niños y niñas más mayores están mejor formados y mejor remunerados. Asimismo, una de las características que prevalecen en el campo profesional de la educación para la primera infancia en los distintos países estudiados, es la feminización de la profesión. En ALC el porcentaje de mujeres que se desempeñan en este nivel inicial de educación, supera ampliamente el porcentaje de hombres.

Para las instituciones supervisadas por el sector estatal existen pautas y reglamentaciones que determinan la razón entre la cantidad de niños y niñas a cargo de cada educador/a, siendo que esta ratio descende en la medida en que el niño y la niña son más pequeños/as. Mantener un ratio adecuado a través de la disposición de educadoras y educadores en cantidad suficiente, constituye una garantía para asegurar una AEPI con enfoque integral, que respete los ritmos y necesidades de niños y niñas pequeñas en su proceso de desarrollo, tanto como sus derechos a la participación, al juego, a la cultura. Sin embargo, esta meta no está lograda de manera generalizada en la región.

1 En este estudio usamos el concepto de educador/a para nombrar a las personas adultas a cargo de los niños y niñas que cuidan y educan en forma intencional o no, incluyendo a maestros/as y profesores/as graduados a tal fin, como a las personas que se desenvuelven dentro del campo de la AEP: madres-cuidadoras, educadores/as empíricos/as, promotoras/as, monitores/as, etc.

Donpaolo



RECOMENDACIONES

Reconociendo los importantes avances que se han experimentado en ALC, en particular a partir de la adopción de la CDN, y las adecuaciones legislativas, sigue vigente la necesidad de continuar profundizando en la relevancia y prioridad a la AEPI en los marcos jurídicos, políticos, presupuestarios e institucionales de los Estados, de manera que los mismos tengan un mayor arraigo en el interés superior del niño y otorguen una mayor protección y garantía de sus derechos.

En forma más específica, cabe destacar la especial situación de desatención que se identifica en las políticas estatales en la etapa que va desde el nacimiento a los tres años de vida, incluidas las políticas y programas de AEPI, y las implicancias que se derivan para todo el conjunto de derechos humanos, la dignidad y bienestar de los niños y niñas.

Considerando lo antes expuesto, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Las políticas públicas para la AEPI deben responder a un enfoque de derechos y a la concepción integral e intersectorial de la infancia promovida por la CDN

Es primordial que la institucionalidad y las políticas públicas destinadas a la AEPI respondan a una perspectiva de derechos con sus cuatro dimensiones interrelacionadas (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), y a la concepción integral y holística de la infancia promovida por la CDN, superando enfoques de protección tutelar y asistencialista que desconocen los derechos de los niños y las niñas. Ello impone la necesidad de una mayor articulación y coordinación entre los diferentes sectores, ministerios, organismos, instancias y actores gubernamentales, así como la articulación de los diversos niveles territoriales del Estado. Implica también la necesidad de una mayor articulación entre el Estado y las familias, en sintonía con lo que dice el artículo 18 de la CDN, es decir, que el Estado tiene el deber de apoyar a los padres y madres en el desarrollo de su rol, siempre respondiendo al interés superior de los niños y las niñas.

Asimismo, es imprescindible superar la fragmentación de la AEPI y su segmentación por rangos de edades, concibiéndola de manera integral desde el nacimiento a los ocho años, desde marcos legales, políticos, institucionales y presupuestarios que la entienda como derecho humano fundamental y primera etapa del derecho humano a la educación, y desde concepciones político-pedagógicas alineadas con el conjunto de normativas y recomendaciones emanadas por el Comité de los Derechos del Niño. Es de primordial importancia avanzar en una armonización terminológica que supere las diversas y heterogéneas denominaciones existentes en la región, las cuales reflejan una dispersión de enfoques, muchas veces contradictorios.

2. La AEPI debe estar plenamente disponible y accesible a todos y todas desde el nacimiento, sin discriminaciones

Es fundamental asegurar cobertura suficiente y accesibilidad en condiciones de igualdad y sin discriminación. Lo que se observa es que, aunque la cobertura del rango a partir de los cinco años, o de la edad obligatoria, ha aumentado de manera importante en los últimos años, persiste un gran déficit en términos de disponibilidad de la oferta y matrícula para la AEPI,

particularmente en lo que corresponde al rango etario del nacimiento a los tres años, así como para los sectores sociales económicamente más rezagados y/o que viven en zonas rurales. Igualmente, la garantía integral del derecho a la educación en la primera infancia supone disponer de una infraestructura adecuada en términos de accesibilidad y seguridad, condiciones edilicias y arquitectónicas, y ubicación geográfica, acorde con la concepción de la infancia y criterios de protección que se desprenden de la CDN, de las Observaciones Generales del Comité Internacional del Niño y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. Se hace necesario superar la precariedad de las instalaciones físicas y las condiciones materiales y de recursos humanos que hoy caracterizan a la AEPI en ALC, con algunas excepciones.

3. La calidad es una dimensión central para la realización del derecho a la educación en la primera infancia y debe estar en el centro de los programas de la AEPI

Un énfasis prioritario debe centrarse en la calidad de la AEPI, de manera que se garantice para todos y todas sin discriminación, independientemente de condición económica, ubicación geográfica u otras características. Resulta urgente superar la fragmentación que hoy existe con relación a las políticas públicas de la AEPI en la región, desde un enfoque de calidad que responda a la perspectiva de derechos y a los postulados del CDN, lo que no se verifica en la práctica. Eso implica una AEPI que sea promotora de procesos integrales, relevantes y continuos que articulen desarrollos y aprendizajes, poniendo especial atención en aquellos grupos de niños y niñas que enfrentan situaciones particulares de discriminación y marginación. Supone también una AEPI que respete la igualdad de género, que reconozca y valore la diversidad étnico-racial y que promueva la interculturalidad.

En ese sentido, el diseño curricular desempeña un rol crucial, teniendo que estar enfocado a la promoción y el respeto de los derechos en la primera infancia, así como adoptar la perspectiva holística de los derechos de la infancia que promueve la Convención, contextualizándola histórica y territorialmente. En ese marco, se recomienda problematizar tendencias hacia la “primarización” de la AEPI, que presionan por alfabetizaciones precoces y la obtención de logros académicos desde edades muy tempranas, modelos educativos poco respetuosos de la infancia, de las formas particulares de ser niño y de los preceptos educativos emanados por la CDN.

4. Las evaluaciones en los programas de AEPI deben respetar las características de los primeros años de vida de niños y niñas y los propósitos de la educación emanados de la CDN para la primera infancia

Es imprescindible abordar y profundizar, desde una perspectiva de derechos humanos, la creciente implementación y/o imposición de evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales y de la lógica de los logros académicos en el campo de la AEPI, teniendo especial atención a los posibles impactos que puede conllevar esto sobre el propio derecho a la educación, así como sobre el conjunto de derechos que deben ser garantizados en esta etapa de la vida. En tal sentido, la *Observación General N°17 (2013) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes*, advierte sobre las posibles privaciones a niños y niñas de los derechos consagrados en el art. 31 de la CDN como consecuencia de la importancia que se atribuye al éxito académico formal, y llama la atención de que la educación en la primera infancia se está centrando en medida creciente en metas académicas y en el aprendizaje formal, a expensas de la participación en juegos y del logro de resultados en distintas áreas del desarrollo: emocional, social, motriz y cognitivo, etc.

5. Es fundamental reconocer y valorizar a los educadores y las educadoras de la AEPI, con formación inicial y continua, remuneración justa y superación de los estereotipos de género

Se hace fundamental fortalecer a las políticas públicas orientadas a la valorización de educadores y educadoras del campo de la primera infancia y a su formación inicial y continua, situada en las especificidades del campo de la AEPI. Asimismo, la remuneración de los y las docentes de esta etapa no puede ser inferior a la de sus homólogos en otras etapas educativas. Estas políticas deben contemplar acciones enfocadas a superar la feminización existente en este nivel educativo, así como los estereotipos de género que se interrelacionan y asignan enfoques basados en la lógica de la maternidad y los roles de cuidado, asignados históricamente a las mujeres.

6. El financiamiento para la AEPI debe estar previsto y asegurado en los presupuestos públicos de manera suficiente y coherente con las necesidades de esta etapa educativa

Reconocer el derecho a la educación en la primera infancia como parte integral del derecho a la educación supone asegurar, por parte de los Estados, marcos financieros y presupuestarios que permitan su plena realización. Instamos a que los Estados tomen nota de lo establecido en la *Observación General N°19*,

Presupuestos públicos para la realización de los derechos de niños y niñas (2016), cumpliendo con los principios de efectividad, eficiencia, equidad, transparencia y sustentabilidad y en todas sus etapas: planificación, aprobación, ejecución y seguimiento. En dicha observación, el Comité señala que la falta de inversión suficiente en la primera infancia impacta el desarrollo de niños y niñas y refuerza las privaciones, desigualdades y la pobreza intergeneracional. La existencia de leyes de financiamiento educativo que contemplen a la educación en la primera infancia en su integralidad, incluyendo el rango desde el nacimiento a los tres años, requiere de una asignación presupuestaria mayor y más protegida. Los presupuestos públicos que desagreguen los gastos dedicados a la AEPI, en sus distintos rangos etarios, también ayudan a hacer el seguimiento a la política de financiamiento de la AEPI y a diseñar presupuestos cada vez más robustos y coherentes con las necesidades y derechos de esta etapa. Además, es sabido que la gratuidad educativa condiciona la universalización de la oferta. En tal sentido, se hace necesario que los marcos legales internacionales, regionales y nacionales, fortalezcan sus orientaciones respecto a la gratuidad de la oferta pública para la AEPI, tomando como base su gradual expansión para todos los niveles educativos.

Alobos



7. Se hace necesario consolidar sistemas de información y recolección de datos, fortaleciendo la implementación y seguimiento de las políticas orientadas a la AEPI

Es imprescindible superar los vacíos existentes en cuanto a la disponibilidad de estadísticas, en particular en lo que refiere a la etapa del nacimiento a los tres años, debiéndose implementar y/o fortalecer los sistemas existentes para la recopilación de datos e información desagregada sobre la situación de los derechos en la primera infancia, incluso en el derecho a la educación. Eso permitirá la elaboración de diagnósticos y análisis más sólidos, que contribuyan al diseño de políticas públicas más informadas, ajustadas a la realidad y en diálogo con un enfoque de derechos y el interés superior del niño.

8. Es crucial que se fortalezcan los mecanismos efectivos de acceso a la justicia, que aseguren protección y reparación de derechos vulnerados

Para garantizar el goce y ejercicio del derecho a la educación en la primera infancia es crucial que existan mecanismos efectivos que permitan el fácil y rápido acceso a la justicia y aseguren una protección inmediata y oportuna ante cualquier vulneración ocurrida (justiciabilidad), determinando medidas de restitución y reparación ante la afectación de este derecho. A medida que la AEPI, incluyendo al rango del nacimiento a los tres años, ha sido reconocida como parte integral del derecho humano a la educación, se han desarrollado procesos y mecanismo de justiciabilidad, dando como resultado la existencia de jurisprudencia en ese campo. Aun así, se hace necesario un mayor fortalecimiento de dichos mecanismos, desde una ampliación de información hacia la ciudadanía respecto a sus derechos a la AEPI, así como acerca de los procedimientos y las rutas claras y efectivas de restitución de derechos vulnerados.

INTRODUCCIÓN

La Convención de los Derechos del Niño (CDN, 1989) inaugura una nueva etapa en la concepción de qué es ser niño y qué es ser niña en todo el mundo - y por ende en las políticas públicas relacionadas con ellos y ellas. Este histórico acuerdo internacional consagra la visión de niños y niñas como personas, ciudadanos y ciudadanas, sujetos de derechos, y cambia por lo tanto la forma cómo la sociedad y los gobiernos deben brindarles protección, atención y cuidado. Los niños y las niñas tienen la dignidad inherente a toda persona, por lo que la primera infancia no puede ser concebida como un “tiempo de espera”, una “fase de maduración”, de “preparación para el futuro”. Se trata de un ciclo de vida que tiene sentido propio y un valor en sí mismo, en la dinámica de crecimiento y formación a lo largo de la vida. Sus necesidades fundamentales, ahora reconocidas como derechos, no pueden ser atendidas por razones de compasión, generosidad, condición de supervivencia o intención utilitarista de retorno a mediano y largo plazo, sino, más bien, como requisito para su auto constitución. De tal manera, pasan a ser, derechos exigibles, que obligan a la familia, a la sociedad y al Estado a garantizarlos.

Un principio clave inaugurado por la CDN es el del *interés superior del niño*, entendido como un conjunto de acciones y procesos que tienden a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar. Este concepto fue posteriormente desarrollado por la *Observación General No14* (2013), con un marco para evaluar y determinar el interés superior del niño, siempre con base en los demás principios de la Convención. Se trata de una garantía de que las niñas y los niños tienen de que, antes que se tome una medida que les afecte, se evalúe si la misma promueve, respeta y protege a sus derechos.

El conjunto de Observaciones Generales (OG) disponibles amplía el entendimiento y la interpretación de las obligaciones vinculantes establecidas en la CDN en los más diversos temas respecto a los derechos de niños y niñas (ver Anexo 1). Un instrumento central para el propósito de este estudio, es la OG N°7 (2006), ya que aborda las especificidades de la primera infancia, entendiéndola como el período vital hasta los ocho años de edad, mientras que la OG N°1 (2001), desarrolla los propósitos de la educación. También es de sumo interés para el presente documento, la OG N°12, pues trata del derecho del niño a ser escuchado, mientras que la OG N°17 profundiza el derecho al descanso, el esparcimiento, el juego, las

actividades recreativas, la vida cultural y las artes. Otras OG amplían temas como el derecho a la salud, castigos corporales, discapacidad, niños y niñas indígenas, migraciones internacionales, acceso a la justicia, profundizando dichos conceptos y ofreciendo a los Estados un sólido conjunto de orientaciones para poner en práctica los principios fundamentales de la CDN.

A su vez, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también reconocen los derechos de niños y niñas en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969) y en el artículo VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). En el Informe reciente *Garantía de Derechos Niños, Niñas y Adolescentes* (OEA; 2017), la CIDH recomienda que los Estados de la región adopten y apliquen una Política Nacional para la Niñez orientada al cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de derechos de la niñez, que cuente con recursos previsibles y suficientes, y esté basada en un diagnóstico sólido y fiable de la realidad.

Con respecto al derecho a la educación, la CDN lo incluye en varios de sus artículos, afirmando la obligación que tienen los Estados de asegurarlo. El Artículo 28, Punto 1, plantea que los Estados Partes reconocen el derecho del niño y la niña a la educación, corroborando la universalidad de este derecho.

Pese a las recomendaciones y compromisos, la primera infancia ha sido una de las más desatendidas en las últimas décadas, marcada notoriamente por la desigualdad, la segregación y la exclusión, particularmente en lo relacionado con la realización del derecho humano a la educación (OMEP, 2016). En algunos países se ha buscado revertir dicha tendencia al lograr la obligatoriedad para niños y niñas de cuatro y cinco años. No obstante, la escasa o nula oferta educativa para las niñas y los niños de hasta tres años, refleja cómo se trata de una etapa desatendida (Itzcovich, 2013).

El primer paso para alcanzar la realización del derecho a la educación para todos los niños y niñas entre el nacimiento y los ocho años es su pleno reconocimiento en las legislaciones y su concreción a través de políticas públicas, institucionalizadas y con recursos suficientes para garantizar todas las especificidades de esta etapa educativa, así como los mecanismos legales y judiciales que permitan la protección de los intereses y derechos y su reparación en casos de vulneración. Es así como la principal preocupación de este estudio es entender

de qué manera la concepción de infancia y más específicamente de primera infancia, así como los principios y propósitos de la educación, plasmados en la CDN y sus Observaciones Generales, están presentes en las legislaciones y políticas públicas educativas en ALC. Las preguntas que guiaron la presente investigación documental fueron: ¿Cómo se aborda el derecho a la educación para esta etapa específica en las legislaciones y las políticas públicas de los Estados? ¿Qué sentidos las legislaciones y las políticas públicas le otorgan a esta etapa? ¿Con qué concepción de niño y niña trabajan? ¿Cuál es la función social de la educación en la primera infancia plasmada en estos marcos? Para que existan avances a nivel regional, resulta fundamental entender las diferencias y similitudes entre las políticas de los distintos países y de qué manera se aborda la integralidad e intersectorialidad de las políticas de infancia en ALC.

Un hito importante de la última década respecto al derecho a la educación en la primera infancia fue la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (UNESCO, 2010), en la que los gobiernos adoptaron el documento *Marco de Acción y Cooperación de Moscú: Aprovechar la riqueza de las naciones* (también llamada *Declaración de Moscú*), un potente instrumento orientador para la construcción de políticas públicas para la primera infancia en todo el mundo. El documento, que contó con aportes concretos de ALC, afirma la AEPI como derecho y establece como prioridades: desarrollar marcos jurídicos y mecanismos de aplicación que propicien la AEPI desde el nacimiento; adoptar y promover un enfoque de la AEPI integrado y multisectorial y en particular en el grupo de edad de cero a tres años; asegurar calidad a través de pedagogías acordes con las necesidades de la infancia valorando juegos, cariño, cooperación, talento y creatividad, alegría, el fomento de la confianza en sí mismo y autonomía, aprendizaje activo y punto de vista del niño; y asegurar las condiciones humanas y materiales necesarias.

En sintonía con la Declaración de Moscú mencionada, este estudio adopta, entre los diversos nombres usados para la educación en la primera infancia, la concepción de AEPI. Esta contiene la recomendación de trabajar educación y cuidado de manera integrada, como veremos en el capítulo siguiente, y es afirmada por la OG N°7 (2006), que refuerza la necesidad de “adoptar un enfoque coordinado, integral y multisectorial de la primera infancia”. Con el concepto de “*educare*”, el Comité disuelve posibles argumentaciones o antinomias respecto del contenido que deben tener los programas para la AEPI. En la primera infancia no podemos hablar de educar sin cuidar y de cuidar sin educar, ya que son prácticas sociales inseparables.

Por otro lado, en los debates mundiales y en las políticas regionales, el derecho a la educación de primera infancia está atravesado por concepciones y sentidos muchas veces dispares. Hay otros acuerdos que si bien consideran a la educación inicial (preprimaria, preescolar, parvularia) como un primer ciclo de los sistemas educativos, la tratan como una etapa dedicada a la preparación para la escuela primaria, más que como un derecho humano desde el nacimiento, con sentido y valor propio. A su vez, otras declaraciones gubernamentales mencionan a la primera infancia, pero desconocen a la educación, haciendo énfasis sólo en el cuidado para el desarrollo (visión asistencialista), como si fueran prácticas sociales pasibles de ser abordadas separadamente.

En el contexto latinoamericano y caribeño, tal como en el contexto global, hay muchas variaciones de qué se entiende por el Derecho Humano a la Educación (DHE) en la primera infancia y, sobre todo, cómo esto se traduce en leyes, políticas y prácticas concretas. Es ante este escenario que el presente estudio pretende contribuir a una mayor comprensión del panorama de las leyes y políticas para este nivel del sistema educativo en la región, identificando avances y también vacancias relevantes para la realización del DHE para niñas y niños pequeños.

En el capítulo 1, **“Nuestro Punto de Partida”**, exponemos los conceptos de primera infancia, de derecho a la educación, y realizamos una aproximación sobre el derecho a la educación en la primera infancia desde una perspectiva de derechos humanos. ¿Qué nos ofrece la legislación internacional? ¿qué falta para consolidar la noción del DHE en la primera infancia en los ámbitos regional y global?

En el capítulo 2, **“Marcos Jurídicos y Normativos”**, hacemos una lectura de las legislaciones nacionales vigentes, prioritariamente en diez países de la región: México, Cuba, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia. ¿Es el DHE de la primera infancia reconocido como un derecho en sí mismo? Se indaga de qué manera el conjunto jurídico-normativo de cada país enuncia la educación y el cuidado de la primera infancia, el lugar en la estructura del sistema de gestión (sistema educativo u otros), obligatoriedad, gratuidad y universalidad, los tipos de oferta de establecimientos, la definición de edades que comprende, la nominación de esta etapa en cada caso, su relación con la perspectiva de derechos propuesta por los organismos internacionales, la existencia de normativa curricular y propuestas pedagógicas, su alcance, la relación con el nivel primario y otros aspectos que puedan identificarse a partir del análisis.

Ya en el capítulo 3, **“Políticas Públicas para la AEPI”**, se realizó un ejercicio analítico con relación a las políticas públicas vinculadas a la AEPI: tratamos de identificar la disponibilidad, la rectoría, el acceso en relación con las desigualdades, los tipos de instituciones ofrecidas y sus funciones prioritarias, la formación requerida a las personas adultas a cargo de los grupos de niños y niñas, el financiamiento, la gratuidad de los servicios, los proyectos pedagógicos, la enseñanza y las estrategias de evaluación.

Finalmente, en el capítulo 4, terminamos con un conjunto de **“Hallazgos y recomendaciones”** para el ejercicio pleno del derecho a la educación en la primera infancia en ALC.

El **enfoque analítico** que da base a nuestro abordaje metodológico es el de derechos humanos que se asienta, desde el punto de vista normativo, en los instrumentos internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, se compromete con el respeto, la protección y la realización de los mismos. Toma como referencia lo planteado por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC, 1999), en su OG N°13 y el artículo *Indicadores del derecho a la Educación* de Katarina Tomasevski (2005), en donde se definen las características del derecho a la educación, que reflejan las obligaciones de los Estados para construir una educación Asequible, Accesible, Aceptable y Adaptable (“Las 4-A”). Según el texto del Comité, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

- a) **Asequibilidad/Disponibilidad.** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, en el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.
- b) **Accesibilidad.** Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
 - (i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos,

especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos; (ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia); (iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

- c) **Aceptabilidad.** La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.

UNESCO/Martine Perret



- d) Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados. (OG N°13, 1999)

Para nuestro estudio hemos incluido dentro del análisis de las 4-A algunas consideraciones, que desarrollaremos en profundidad en los capítulos venideros.

Además de una amplia revisión bibliográfica, en particular del conjunto de tratados internacionales de derechos humanos, de informes de organismos internacionales y de estudios conceptuales académicos sobre el derecho a la educación y sobre primera infancia, el estudio analizó un amplio conjunto de normativas, considerando leyes y decretos vinculados a AEPI, incluso con respecto a su financiamiento. Las mismas se conciben como cuerpos textuales y son analizadas temáticamente, organizando y proporcionando ciertas categorías a partir de una lectura y relectura atenta de la información y conceptos presentes. Lo mismo se hizo con varios documentos políticos estratégicos. Finalmente, se realizaron entrevistas con académicos y expertos en la temática para ampliar la interpretación de la documentación disponible.

Si bien el estudio releva los rasgos generales que caracterizan a toda la región, se decidió profundizar el análisis en un conjunto de diez países de ALC, constituidos por: México, Cuba, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia. Se trata de una muestra intencional que abarca una selección de países con el propósito de reflejar diferentes situaciones y características de la educación en la primera infancia en ALC. Al mismo tiempo, reconocemos que la vacancia de información fidedigna y actualizada sobre la vida y situación de concreción de los derechos de niños y niñas de la región, en sus primeros años de vida, ha sido obstáculo recurrente en este campo, que torna aún más complejo su conocimiento y comprensión. Vale subrayar que no se consideró para el estudio países miembros de la Mancomunidad de las Naciones en el año de 2017.

Para llegar a este conjunto de países consideramos dos componentes (ver Anexo 2: Criterios de selección de la muestra):

- a) Uno **cuantitativo estadístico** que utiliza un muestreo probabilístico estratificado aleatorio por regiones, con una representatividad del 35% cada una: América del Norte: 1 país, Caribe: 2 países, América Central: 3 países, y América del Sur: 4 países.
- b) Otro **cualitativo** con el fin de profundizar en el fenómeno a estudiar. A partir de un muestreo no probabilístico intencionado donde se consideraron cuatro parámetros de inclusión.
 - 1. País que tiene una Ley General de Educación en la que se contempla la educación de la Primera Infancia.
 - 2. País con políticas públicas de AEPI en ejercicio que presenten más de cinco años de ejecución.
 - 3. País con Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad², que incluya países que representen diversidad y amplitud de situaciones.
 - 4. País con disponibilidad de datos y acceso a los mismos a través de informes, bibliografía, referentes clave relacionados con las organizaciones autoras del estudio, y especialistas reconocidos en el trabajo sobre el derecho a la educación de la primera infancia.

Sin pretender ser un estado del arte en la temática, el estudio es una contribución al campo de la atención y educación en la primera infancia, sumándose a otros esfuerzos importantes que se hicieron y que siguen haciéndose en nuestra región. Este esfuerzo no acota las múltiples cuestiones relativas a la AEPI y al mismo tiempo que ofrece consideraciones y recomendaciones relevantes, también abre nuevas preguntas para estudios posteriores.

2 El Índice de Desarrollo Humano Ajustado por la Desigualdad (IHDI) combina los logros promedio de un país en salud, educación e ingresos con la forma en que esos logros se distribuyen entre la población del país “descontando” el valor promedio de cada dimensión de acuerdo con su nivel de desigualdad. Por lo tanto, el IHDI es el nivel promedio de HD sensible a la distribución. Dos países con diferentes distribuciones de logros pueden tener el mismo valor promedio de IDH. En igualdad perfecta, el IHDI es igual al IDH, pero cae por debajo del IDH cuando aumenta la desigualdad. La diferencia entre el IHDI y el IDH es el costo de desarrollo humano de la desigualdad, también denominado pérdida del desarrollo humano debido a la desigualdad. El IHDI permite un vínculo directo con las desigualdades en las dimensiones, puede informar las políticas hacia la reducción de la desigualdad y conduce a una mejor comprensión de las desigualdades entre la población y su contribución al costo general del desarrollo humano.

1. NUESTRO PUNTO DE PARTIDA

En este apartado compartimos las premisas de las que partimos en este estudio: nuestras concepciones sobre primera infancia y algunas de sus características, además de notas sobre el contexto de la situación social en que se encuentran los niños y niñas en los primeros años de vida en ALC. De igual forma, discutimos el derecho a la educación en la primera infancia, en particular qué es, cómo se realiza y qué garantizan los principales acuerdos internacionales, en especial la CDN.

SOBRE LA INFANCIA Y LA PRIMERA INFANCIA

Los primeros años de vida constituyen un periodo fundamental en la existencia del ser humano, ya que se forman las bases de su estructura física, psíquica, cognitiva y social. El concepto de primera infancia varía según los países y organismos públicos a cargo de realizar derechos para esta etapa inicial de la vida. En el presente estudio, tomamos como base la definición de la OG N°7 (2006) que plantea que la primera infancia incluye a todos los niñas y niños pequeños: desde el nacimiento y a lo largo del primer año de vida, en los años de preescolar y durante el período de transición que culmina con su escolarización. En consecuencia, el Comité propone que una definición de trabajo adecuada de la primera infancia sea “el período comprendido hasta los ocho años de edad”. El Comité de los Derechos del Niño reafirma que las niñas y niños pequeños son titulares de todos los derechos consagrados en la Convención, y se muestra preocupado con el hecho de que “los Estados Partes no hayan prestado atención suficiente a los niños pequeños en su condición de portadores de derechos, ni a las leyes, políticas y programas necesarios para hacer realidad sus derechos durante esta fase bien diferenciada de su infancia”.

“Los niños pequeños atraviesan el período de más rápido crecimiento y cambio de todo su ciclo vital, en términos de maduración del cuerpo y sistema nervioso, de movilidad creciente, de capacidad de comunicación y aptitudes intelectuales, y de rápidos cambios de intereses y aptitudes” (OG N°7, 2006). Entre otras características destacadas, están la tendencia y necesidad de construir vínculos emocionales perdurables y constantes con sus padres u otros cuidadores, de los

que buscan y necesitan cuidado, atención, orientación y protección –una base de seguridad- (Salinas-Quiroz, 2017); el establecimiento de importantes relaciones propias con niños de su misma edad, así como con niños más jóvenes y mayores, y; la facilidad de captar activamente las dimensiones físicas, sociales y culturales del mundo en que viven, aprendiendo progresivamente de sus actividades y de sus interacciones con otras personas, ya sean niños o adultos. En la OG N°7 (2006) se reconoce también que los primeros años de niños y niñas pequeñas son la base de su salud física y mental, de su seguridad emocional, de su identidad cultural y personal y del desarrollo de sus competencias; y que las experiencias de los niños y las niñas en materia de crecimiento y desarrollo varían de acuerdo con su naturaleza individual, género, condiciones de vida, organización familiar, estructuras de atención y sistemas educativos. En esta OG el Comité exhorta a los Estados Partes a elaborar *un programa positivo* en relación con los derechos en la primera infancia basado en el conocimiento construido en múltiples campos, destacando que “observa el creciente corpus de teoría e investigación que confirma que los niños pequeños deben considerarse idóneamente como agentes sociales cuya supervivencia, bienestar y desarrollo dependen de relaciones estrechas y se construyen sobre esa base”

La CDN considera a la niña y al niño como sujeto de derecho con plenas capacidades para la participación. El párrafo 14 de la OG N°7 aborda este derecho, y afirma que se aplica también al ciclo vital de la primera infancia:

El Comité desea reafirmar que el artículo 12 se aplica tanto a los niños pequeños como a los de más edad. Como portadores de derechos, incluso los niños más pequeños tienen derecho a expresar sus opiniones, que deberían “tenerse debidamente en cuenta en función de la edad y madurez del niño” (art. 12.1). Los niños pequeños son extremadamente sensibles a su entorno y adquieren con rapidez comprensión de las personas, lugares y rutinas que forman parte de sus vidas, además de conciencia de su propia y única identidad. Pueden hacer elecciones y comunicar sus sentimientos, ideas y deseos de múltiples formas, mucho antes de que puedan comunicarse mediante las convenciones del lenguaje hablado o escrito. (OG N°7, 2006)

También se afirma que son *agentes sociales activos*, que buscan protección, cuidado y comprensión de los padres u otros cuidadores, a los que necesitan para su supervivencia, crecimiento y bienestar. En este sentido, la *evolución de*

las facultades debería considerarse un proceso positivo y habilitador y no una excusa para prácticas autoritarias que restrinjan la autonomía del niño o la niña y su expresión, lo que tradicionalmente se ha justificado alegando la relativa inmadurez del niño y su necesidad de socialización.

Es decir, estamos hablando de una etapa vital llena de matices, con fragilidades y potencialidades, que define a una persona portadora de todos derechos humanos desde el nacimiento. En virtud de la adopción de la CDN y de los marcos normativos que se definieron en los países, como veremos en el capítulo siguiente, los derechos humanos de la infancia se han tornado exigibles³. Por ello, las obligaciones de los Estados deben plasmarse no sólo en la adecuación de los marcos normativos, sino además en la formulación de políticas que definan las estrategias para hacer efectivos los derechos enunciados y en garantizar mecanismos de restitución de los derechos que son vulnerados.

Muchas de las políticas públicas vigentes, diseñadas para la protección de la infancia en ALC, se originaron en la construcción de los Estados modernos. Desde mediados del siglo XIX y comienzos del XX se definieron sistemas, leyes, normas e instituciones que configuraron esta relación dinámica entre el Estado, la familia y la infancia. Es así como las políticas y prácticas dirigidas a la niñez se fueron desplegando prioritariamente, en dos territorios diferenciados:

- El de la *“infancia normal”* contenida en el entorno familiar y la escuela, orientada según ciertas pautas de crianza y educación y que define un sujeto llamado *“niño”*: sujeto de la pedagogía, de la medicina y de la psicología; y, por otro lado,
- El de *“la minoridad”*, es decir la infancia de los niños pobres, los huérfanos, los desamparados, que viven en *“situación irregular”* - respecto de los cánones considerados *“normales”*-, cuyo lugar será las instituciones correccionales o las puramente asistenciales, y que definen un sujeto nombrado como *“menor”*. (Mayol Lassalle, 2016)

3 Un derecho es exigible cuando queda claro en las leyes cuáles son las obligaciones del Estado y quiénes son los titulares de los derechos. Es justiciable, cuando el cumplimiento de las obligaciones puede reclamarse judicialmente en las instancias de derecho interno y en instancias del derecho internacional.

La categoría de *infancia* posee un carácter social e histórico. “En este sentido es posible afirmar la historicidad del concepto de infancia, ya no es una historicidad que afirme simplemente el carácter relativo de los atributos dados a la infancia, sino el carácter histórico en tanto la infancia fue minuciosa y puntualmente construido en esa sutil trama de dispositivos discursivos e institucionales” (Baquero y Narodowski, 1994).

A partir de la aprobación de la CDN en 1989, la concepción de infancia define al niño y a la niña como un sujeto nuevo, superador y distinto. Se reconocen como sujetos de derechos y comienzan a crearse las condiciones para que todos puedan hacer efectivos los derechos de supervivencia, económicos, sociales, culturales y políticos que les corresponden. Bajo este nuevo paradigma identificado como *de protección integral* se diluyen las diferencias planteadas entre el “niño” y el “menor”, considerándose a toda la infancia con iguales derechos, más allá de las particulares formas en que cada cultura, cada sociedad y cada familia conciben a la niñez.

Así, “considerar a la infancia como titular de derechos trasciende la lógica de la carencia y nos posiciona en un escenario totalmente diferente, especialmente en lo referido a las obligaciones y a las omisiones del Estado y de la sociedad civil referidas al respeto de las garantías de las personas. Introduce en la relación adulto-niño el orden de la ley, en lugar del amor, la compasión o el disciplinamiento. Una ley idéntica para todos, basada en el respeto por la dignidad del hombre” (Frigerio y Diker, 2008)

Pese a lo dicho, si observamos las representaciones sociales y las políticas para la infancia vigentes en ALC, podríamos afirmar que aún persisten argumentos, prejuicios y prácticas asociadas a los antiguos paradigmas (patronato, clientelismo, asistencialismo y control) así como también permanece la superposición y la fragmentación de los programas y conviven los nuevos instrumentos normativos con antiguos formatos de intervención, que se suman a algunas inconsistencias en el campo de la legislación.

Igualmente, el mercado y los medios de comunicación social han pasado a jugar un papel importante en la configuración del discurso sobre las identidades infantiles (el niño entendido como consumidor, cliente, espectador, sujeto victimizado, etc.) y de las políticas dentro del campo de la infancia profundizando los debates, las discontinuidades y las luchas por la hegemonía ideológica, y lamentablemente, en ciertos casos, contradiciendo los principios de la CDN.

Angela Rucker



Desde los últimos 25 años del siglo XX y en lo que va del actual, los niños y las niñas están siendo socialmente reconocidos como ciudadanos desde el nacimiento –ya que lo son jurídicamente–, por ello **los Estados están obligados** a constituirse como garantes de los derechos al mismo tiempo que las familias y las comunidades deben asumir sus **responsabilidades** ante éstos. Uno de los ejes fundantes de la CDN es la regulación de la relación niño/a-familia. Los artículos 5 y 18 reconocen el derecho de los padres a la crianza y la educación y, a su vez, que el niño tiene el derecho a ejercerlos por sí mismo, en forma progresiva de acuerdo con la *evolución de sus facultades*.⁴ Así el artículo 18, luego de reconocer los derechos y responsabilidades de los padres, también define el deber del Estado hacia la familia, señalando que

4 “Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención” (Artículo 5)

los padres ejercerán sus funciones de acuerdo con *el interés superior del niño* (art.18.1). Es decir, que el Estado tiene el deber de apoyar a los padres en su empoderamiento y desarrollo de su rol, pero también el deber de garantizar a los niños y niñas que su crianza y educación sea oportuna, adecuada y que promueva el logro progresivo de su autonomía. Los roles parentales no son derechos absolutos, ni meramente poderes/deberes, son derechos limitados por los derechos de los propios niños, es decir, por su interés superior. Así, “los servicios estatales, gratuitos y de calidad para la atención institucionalizada de niños y niñas pequeños adquieren centralidad entre los dispositivos privilegiados para igualar oportunidades entre niños y niñas provenientes de familias de distintos grupos sociales, al sumar recursos y habilidades a los que estas proveen durante la crianza” (IIPE UNESCO/OEI, 2018)

En el contexto del debate sobre el rol de las familias, es importante subrayar que en su OG No7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia (2006), el Comité adopta una concepción ampliada, afirmando que el mismo “reconoce que ‘familia’ se refiere a una variedad de estructuras que pueden ocuparse de la atención, el cuidado y el desarrollo de los niños pequeños y que incluyen a la familia nuclear, la familia ampliada y otras modalidades tradicionales y modernas de base comunitaria, siempre que sean acordes con los derechos y el interés superior del niño” (párr. 15). “El Comité además reconoce que en la práctica los modelos familiares son variables y cambiantes en muchas regiones, al igual que la disponibilidad de redes no estructuradas de apoyo a los padres, y existe una tendencia global hacia una mayor diversidad en el tamaño de la familia, las funciones parentales y las estructuras para la crianza de los niños” (párr. 19).

A pesar de los avances sociales y los cambios de paradigmas, aún existen ambigüedades en la gestión de los Estados, sobre todo para niños y niñas hasta los tres años, lo que determina políticas gubernamentales de alcance parcial, aun en casos especialmente graves de maltrato y abandono, donde junto con algunas políticas pertinentes, conviven decisiones y estrategias que atentan contra sus derechos (separación de las familias, institucionalización temprana, judicialización y otras) y persiste el planteo de políticas de corte asistencialista focalizadas sólo a sectores más pobres o vulnerados⁵.

5 Sabemos que la condición de *vulnerabilidad* no puede considerarse esencial a los sujetos, sino consecuencia de la desigualdad y de unas relaciones sociales que los ubican en esa condición de vulneración.

La CDN transforma la categoría de “menor” a la de “niño-niña”, pero no por ello los cambios de miradas efectivamente suceden y se sostienen. El nuevo paradigma requiere asumir los debates, revisar los modos en que se objetiva la letra de la ley en las instituciones y en las prácticas cotidianas, para concretar una diferencia sustantiva de acuerdo con lo que plantea la perspectiva de *Protección Integral* y analizar desde qué lugar se formulan las teorías sobre la infancia, lo que permitirá dilucidar cómo se habla a los niños y las niñas y cómo “son hablados” por los discursos políticos, mediáticos, económicos, introduciéndonos en el campo de la ética. Debe tenerse en cuenta que la CDN y las leyes de protección integral que se han formulado en los países no se dirigen a niños y niñas, sino que sirven para indicar a los adultos cuál es el lugar que tienen ante los niños y niñas y con ellos y ellas (Minnicelli, 2013). Por lo dicho, podemos afirmar la infancia no es sólo una *cuestión de identidad*, sino una *cuestión de igualdad* y esto es lo que, en principio, debería resolver la democracia. Así, el Estado debe ejercer su poder para defender los derechos de la infancia, dado que son los niños y niñas los que menos poder tienen dentro del tejido social (Mayol Lassalle, 2009).

Se debe tener en cuenta que, además del impacto individual sobre el desarrollo o sobre las contribuciones de sociales futuras del niño o niña, la AEPI se justifica desde la perspectiva de derechos y desde la justicia educativa y social. Los niños y niñas son sujetos actuales, que se construyen en el presente y cuyo futuro no puede ser realizado sin el apoyo de los adultos a través de la familia, la comunidad y las instituciones del Estado y sin su propia participación: es ahí donde la atención integral a la niñez se convierte en un proceso de construcción simultánea de ciudadanía plena, así como de construcción de identidades; de personas (Mayol Lassalle, 2009).

BREVE PANORAMA DE LA PRIMERA INFANCIA EN ALC

De acuerdo con los datos de la CEPALSTAT⁶ (2018), son 93,1 millones de niños y niñas entre el nacimiento y los ocho años en América Latina, o 15,3% de la población total de la región. Algunos datos, señalados a seguir, ayudan a trazar de manera más amplia el panorama social en que viven ellos y ellas en esta etapa de la vida.

⁶ CEPALSTAT: Portal de Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Un primer indicador importante es la mortalidad infantil: el informe global *La Educación Para Todos 2000 – 2015, Logros y Desafíos* (UNESCO, 2015), mostró que la región ha alcanzado importantes avances en las últimas décadas en lo que corresponde a superar la mortalidad infantil, mejorando en todos los países evaluados. Según el informe, el número de niños y niñas que no llega a los cinco años se redujo de 55 por 1.000 nacimientos vivos en 1990, a 18 en 2013. Sin embargo, destaca la UNESCO, existen enormes diferencias entre los países, con tasas de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos, que van de 5 en Cuba a 63 en Haití. Asimismo, pese al importante aumento del número de nacimientos asistidos por personal calificado, existe un alarmante grado de disparidad en el acceso entre las mujeres de más bajos recursos y las con mayores ingresos.

Por otro lado, según la misma fuente, en 2013, un promedio de 11% de los niños y niñas hasta los cinco años sufría de desnutrición crónica moderada o grave, siendo una de las tasas más bajas del mundo. Nuevamente persisten las variaciones regionales sustanciales, con una tasa de retraso en el crecimiento que va de menos del 5% en Jamaica, al 48% en Guatemala, donde las comunidades indígenas siguen siendo las más afectadas por la desnutrición. En este sentido, el informe *La primera infancia importa para cada niño* (UNICEF, 2017), muestra que, en la región de ALC, persisten problemáticas vinculadas al retraso en el crecimiento y la extrema pobreza económica, como indicadores indirectos del desarrollo en la primera infancia, según lo indican datos que consideran el periodo entre 2004 a 2010.

Tabla 1: El retraso en el crecimiento y la extrema pobreza monetaria de 2004 a 2010, como indicadores indirectos del desarrollo en la primera infancia

	Población de menores de 5 años		Número de niños con retraso en el crecimiento		% de niños con retraso en el crecimiento		Número que vive en la pobreza extrema		% que vive en la pobreza extrema		Número de niños en peligro de no alcanzar su potencial de desarrollo		% de niños en peligro de no alcanzar su potencial de desarrollo	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
América Latina y el Caribe	56,8	54,1	9,1	8,0	16%	15%	4,9	3,0	9%	6%	11,6	9,7	20%	18%
Total mundial	547,0	575,6	190,6	173,7	35%	30%	174,3	141,8	32%	25%	279,1	249,4	51%	43%

NOTA: cifras expresadas en millones. Estas estimaciones difieren de los datos de UNICEF porque se basan en datos de años anteriores.

FUENTE: Black et al, 2016

Los datos señalan que buena parte de los niños y niñas de ALC transcurren su primera infancia marcados por la desigualdad, la exclusión y la falta de concreción de sus derechos. Como veremos en el capítulo siguiente, a pesar de que las leyes de protección integral vigentes en nuestros países aseguran su interés superior, o sea, el deber prioritario de la satisfacción integral y simultánea de sus derechos y garantías, los datos apuntan que muchos niños y niñas ni siquiera tienen acceso a los cuidados básicos que les garanticen la supervivencia.

El estudio *Desafíos para la medición de la pobreza infantil con enfoque multidimensional* (CEPAL, Espíndola et al., 2017) agrega que, si bien la pobreza en la infancia comparte atributos con la pobreza entre las personas adultas, presenta especificidades propias porque los niños y niñas están más vulnerables frente a ésta, en tanto que tiene un carácter acumulativo y abriga mayores posibilidades de reproducirse intergeneracionalmente. Estas carencias pueden darse en la falta de nutrición adecuada, cuidados de la salud o de educación, y/o en experiencias de violencia y abandono, entre otras privaciones, así como un acceso limitado a un sinnúmero de oportunidades de vida, aprendizajes y desarrollo. De igual manera, vivir privaciones materiales o intangibles en esta etapa de la vida puede tener efectos irreversibles sobre la salud física y mental, en las posibilidades de desarrollo y en la subjetividad. Ello lo ratifican estudios (STPP/UNICEF, 2015) que identifican las percepciones que expresan los niños y niñas sobre lo que significa vivir en la pobreza: estar imposibilitado de acceder a ciertos bienes; no poder ir a la escuela; no tener una vivienda; no tener juguetes; falta de acceso a agua potable; falta de vestimenta, entre otros.

Además de las especificidades indicadas, existen también variables que ponen en mayor desventaja a ciertos grupos de niños y niñas, al ser sus derechos más vulnerados y/o tener mayores posibilidades de vivir en condiciones de pobreza, como son: la clase social, el género y la condición étnico-racial y el territorio en que viven. Es así como, por ejemplo, entre los niños y las niñas indígenas y afrodescendientes también se observan otros patrones habituales de diferencias en lo que respecta a la dimensión territorial urbano/rural y el género. De este modo, los niños y las niñas indígenas y afrodescendientes rurales tienen más desventajas relativas que sus coetáneos urbanos, pero las desigualdades respecto del resto de la población infantil son mayores en la ciudad (CEPAL/UNICEF, 2012). En el caso del género, las niñas de pueblos indígenas tienen menos acceso a la educación que los niños (Espíndola et al., 2017)

Si bien más adelante se profundizará sobre el panorama de las políticas educativas en ALC, resulta importante destacar que el promedio regional de la tasa neta de matrícula en educación inicial/ preprimaria/parvularia (desde los 4 años) aumentó de un 51% en 2000 a un 66% en 2012.(UNESCO, 2014) Para este nivel, los datos ponen en evidencia las grandes desigualdades entre los países: por ejemplo, a los cinco años, los datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) del 2017 muestran que la escolarización oscila entre el 53% en Guatemala y el 99% en Uruguay. Aunque de manera general en los últimos años el acceso ha mejorado en cada país (SITEAL, 2017), persiste la desigualdad que afecta a las familias de menores ingresos, aquellos que viven en zonas rurales, y los y las indígenas. Para los años iniciales, las desigualdades son aún mayores: el Informe *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica 2016* de la OEI (2016) destaca que el acceso de niños y niñas hasta los tres 3 años, en Argentina es del 4%, en Brasil del 18%, en Costa Rica el 3%, El Salvador 2% y México 4%.

Dentro de las escuelas es posible identificar prácticas y expresiones discriminatorias que se manifiestan a través de humillaciones, chistes, insultos, baja expectativa con relación al aprendizaje, violencia física, aislamiento y exclusión en actividades pedagógicas. La discriminación se relaciona también con aspectos étnico-raciales, socioeconómicos y por razón de identidad de género y orientación sexual (CLADE, 2013).

SOBRE EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN

Los derechos humanos son *garantías jurídicas universales* que protegen a las personas y los grupos contra acciones u omisiones que obstaculizan las libertades, sus derechos fundamentales y la dignidad humana (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006). Son universales, inalienables, se centran en la dignidad propia de cada ser humano, todos tienen el mismo valor y por ello son indivisibles e interdependientes. Los derechos no pueden ser suspendidos o retirados e imponen obligaciones a los Estados y sus agentes. Todos ellos se garantizan en los marcos normativos, para todas las personas en virtud del sistema internacional de protección de los derechos humanos, sin discriminaciones.

Hillebrand Steve



Entre todos los derechos humanos, la educación presenta una calidad particular al ser al mismo tiempo derecho y herramienta para la consecución de los demás derechos. La educación es un derecho humano fundamental, la base para la garantía de la realización de otros derechos, y es esencial para la prosperidad y un crecimiento pacífico, inclusivo, equitativo y sostenible (UNESCO, 2014). La educación es un bien social y un derecho del que nadie puede quedar excluido, fundamentalmente porque el derecho a la educación hace posible el goce de otros derechos y el pleno ejercicio de la ciudadanía.

El derecho a la educación no se reduce a la escolarización, el proceso educativo es permanente, es decir, a lo largo de toda la vida, y tiene el propósito fundamental de lograr el desarrollo pleno de cada persona. “Educar es en cierta forma el nombre del trabajo (el hacer algo) con los recién llegados, es decir, el gesto milenario de ocuparse de otro/s...La pedagogía, si aspira a la supervivencia, precisa involucrarse con unas teorías de la recepción, la hospitalidad y el amparo. (Antelo, 2009)

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) se sostiene que: “La educación ha de tener por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favoreciendo la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos” La educación es también un elemento clave del desarrollo sostenible, de la paz, así como de la estabilidad de cada país y entre naciones, y, por consiguiente, un medio indispensable para participar en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI (UNESCO, 2015) Es decir, la educación hace posible la ciudadanía, porque habilita la participación, la expresión, el desarrollo de la capacidad de reclamar derechos y de aportar a la construcción de un mundo mejor.

En la OG N°13 (1999) del Debe decir Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales se sostiene que la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos. Como todos los derechos humanos, impone tres tipos de obligaciones a los Estados: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir el derecho a la educación. La obligación de cumplir implica la obligación de facilitar y de proveer. Sin embargo, el texto de esta OG no especifica indicaciones para la construcción de políticas educativas dirigidas a niños y niñas a toda la etapa de la primera infancia, refiriéndose a niños y niñas a partir de la primaria, la cual es gratuita y obligatoria en ALC.

La CDN aborda y define los derechos de toda la infancia e incluye el derecho a la educación en varios de sus artículos, particularmente en el 23 y el 24. Resulta importante señalar que la primera OG, que el Comité de los Derechos del Niño formuló en 2001 fue dedicada al derecho a la educación. Es así como la OG N°1 se aboca a ampliar y aclarar los sentidos de los propósitos de la educación. Entre sus valiosos conceptos, incorpora una aclaración central para entender a la educación no solo como escolarización, sino como un proceso de desarrollo integral en un contexto amplio. “La «educación» es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad”. Esta afirmación, también redefine y reorienta la acción de los Estados, que no puede limitarse a ofrecer educación inicial sistematizada.

Al analizar las consecuencias que tiene cada principio de la CDN en la primera infancia, se visualiza la interdependencia de prácticas como la atención, el cuidado

y la educación para su desarrollo integral. En la OG N°7, vuelve a enfatizarse la responsabilidad de los Estados Partes en prestar asistencia adecuada a los padres, representantes legales y familias en la crianza (arts. 18.2 y 18.3), “en particular ayudando a los padres a ofrecer las condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño” (art. 27.2) y garantizando que los niños reciban la protección y **cuidado adecuados** (art. 3.2), dado que la realización de los derechos del niño depende en gran medida del bienestar y los recursos de que dispongan quienes tienen la responsabilidad de su cuidado. En el punto 21, el Comité propone que la mejor forma de prestar una asistencia adecuada a los padres puede ser en el marco de **políticas globales** en favor de la primera infancia, en particular mediante **la atención de la salud, el cuidado y la educación durante los primeros años**.

¿Cuáles son las condiciones con las que tendrían que contar esas políticas globales? Además del nivel de vida, la seguridad social y la atención a la salud, una de las condiciones explicitadas en el punto 28 es el **derecho a la educación en la primera infancia** que “comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible” (art. 6.2) En el punto 29, se afirma el principio de que los padres (y otros cuidadores) son los primeros educadores de los niños, por lo que se insta a los estados a tener en cuenta a los padres al momento de elaborar programas complementarios a las familias.

En el **punto 30**, el Comité convoca a los Estados Partes para que los programas de educación para los niños y las niñas en los primeros años de vida sean amplios y ofrecidos por el Estado, la comunidad o las instituciones de la sociedad civil. Asimismo, advierte la importancia de que los mismos ofrezcan una **educación de calidad** dado que podrá “repercutir de forma muy positiva en la transición con éxito de los niños pequeños a la escuela primaria, en sus logros educativos y en su integración social a largo plazo. Muchos países y regiones proporcionan en la actualidad educación integral en la primera infancia a partir de los 4 años, una educación que en algunos países se integra en los servicios de guardería para padres trabajadores” Este punto de la OG No7 es absolutamente central para comprender y formular el tipo de abordaje que se plantea para la primera infancia. Así, el Comité reconoce “que las divisiones tradicionales entre servicios de «**cuidado**» y «**educación**» no siempre han redundado en el interés superior del niño, el concepto de «**Educare**» se usa en algunas ocasiones para indicar esta evolución hacia unos servicios integrados, y viene a reforzar el reconocimiento de que es necesario adoptar un enfoque coordinado, integral y multisectorial de la primera infancia”

Con el concepto de “**educare**”, el Comité disuelve posibles argumentaciones o antinomias respecto del contenido que deben tener los programas para la atención y educación de la primera infancia. En la primera infancia no podemos hablar de educar sin cuidar y de cuidar sin educar, son **prácticas sociales inseparables**, aunque en los últimos años, en el campo de las políticas públicas, parece haberse reactivado un antiguo debate que las oponía. En la región, en los primeros años de la década del 70 del siglo XX hubo fuertes debates en torno a esta temática, porque se comenzó a reconocer la necesidad de que la atención a niños y niñas pequeños/as debía contemplar su derecho a la educación. Con los años, la oposición entre cuidado y educación pudo disolverse, entendiéndose que el cuidado, es una ética que debe atravesar todas las prácticas y las relaciones humanas, y que involucra cuatro elementos indispensables e indicadores: *responsabilidad, competencia, integridad y capacidad de respuesta* (Moss, 2001).

¿Porque vuelve a aparecer este debate en los últimos años en ALC? En parte porque se plantean políticas para la franja del nacimiento a los tres años separadas de las políticas educativas para los niños y niñas mayores, lo que ha reforzado las fracturas en la AEPI. Con ello se vienen instalando discursos y conceptos vinculados a la economía, las neurociencias y el enfoque de capital humano, en el marco de justificación de las políticas dirigidas a la AEPI que no ubican a los derechos humanos ni a la pedagogía -en tanto conocimiento sistemático sobre la educación- en un papel central. En este sentido, Lopez y D’Alessandre (2015) señalan que: “Un discurso fuerte, con puntos de convergencia, pero muchos otros en conflicto con el enfoque de derechos es el de las neurociencias. El discurso de las neurociencias está definiendo una agenda que no necesariamente abarca todo el espectro de derechos. En paralelo, el enfoque del capital humano es también un fuerte orientador de las políticas para la primera infancia. Este enfoque instala una agenda de política que prioriza aquellos aspectos del desarrollo de los niños que tienen altas tasas de retorno y nuevamente desplaza la atención del goce presente de los derechos e incluso al desarrollo integral de todas las capacidades de los niños”

Lo mismo ocurre con las políticas públicas o programas que reemplazan al derecho humano a la educación por la **estimulación temprana o el desarrollo infantil temprano**, ligados a las intervenciones vinculadas a riesgos en el desarrollo y cuyo marco epistemológico proviene de la medicina y la psicología clínica. Su inclusión no toma en cuenta la perspectiva de Educare planteada por

el OG N°7 que considera al cuidado y a la educación, como un proceso dialéctico y holístico, en relación con la apropiación de la cultura, para el logro de un desarrollo integral del sujeto humano.

El Comité advierte que, para poder implementar estos **planes globales, estratégicos y con plazos definidos para la primera infancia en un marco basado en los derechos**, los Estados deben aumentar y asegurar la asignación de recursos humanos y financieros a los servicios y programas destinados a la primera infancia (art. 4). “El Comité reconoce que los Estados Partes que hacen efectivos los derechos del niño en la primera infancia lo hacen desde diferentes puntos de partida, en cuanto a las infraestructuras existentes relativas a las políticas, los servicios y la capacitación profesional para la primera infancia, así como en lo que respecta a los niveles de recursos de los que pueden disponer para asignarlos a la primera infancia”. En este sentido, la primera infancia, para afirmar sus derechos ciudadanos, necesita de políticas públicas comprehensivas, que incluyan una fuerte perspectiva “educare” y por lo que resulta fecunda la visión integral para el abordaje de la problemática de la niñez temprana que propone la UNESCO al referirse a la **Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI)** como el conjunto de políticas, programas y acciones implementadas para los niños y niñas pequeños/as y sus familias.

Cabe consignar que tales programas, agencias y servicios abarcan diversas estrategias: desde los programas destinados a los padres, hasta formatos más institucionales como las iniciativas comunitarias o los servicios de atención en centros institucionales y la enseñanza inicial del sistema educativo. **Sin embargo, en la región latinoamericana y caribeña y en muchos programas apoyados internacionalmente, podemos constatar que este enfoque no se adopta con este sentido**, es decir, reconociendo que el cuidado y la educación son prácticas sociales inseparables, y que así deben expresarse en las políticas públicas.

Dentro de la diversidad de formatos programáticos, el Comité reconoce *programas de base comunitaria* e insta a los Estados Partes a que los apoyen, en particular *los programas preescolares basados en el hogar y la comunidad*, regulando con marcos legislativos para asegurar una prestación de “servicios de calidad suficientemente dotados de recursos, y para velar por que los criterios se adapten a las circunstancias de los grupos e individuos concretos, y a las prioridades de desarrollo de determinados grupos de edad, desde la lactancia hasta la transición a la escuela” (OG N°7). Es decir, que se alienta a elaborar programas de alta calidad, adecuados

al desarrollo y la cultura de cada uno, para lo cual trabajarán con las comunidades locales en lugar de imponer un enfoque uniforme de la atención y la educación en la primera infancia.

Todas las OG contienen implicaciones para la definición de políticas de atención y educación de la primera infancia, a los efectos de este estudio se destaca también la importancia de la *OG No.17: Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes*, dadas las implicaciones que estos temas tienen en la educación de la primera infancia. Tal como reconoce el Comité, los países casi no reportan, ni desarrollan políticas públicas que permitan la ampliación a todos los sectores de la población infantil de estos derechos. “El juego y la recreación son esenciales para la salud y el bienestar del niño y promueven el desarrollo de la creatividad, la imaginación y la confianza en sí mismo y en la propia capacidad, así como la fuerza y las aptitudes físicas, sociales, cognitivas y emocionales. El juego y la recreación contribuyen a todos los aspectos del aprendizaje; son una forma de participar en la vida cotidiana y tienen un valor intrínseco para los niños, por el disfrute y el placer que causan” (OG N°17, 2013). En la misma línea, esta OG revela la importancia del derecho humano a la cultura, y en este sentido, resulta imprescindible abordar la alfabetización cultural dentro de la educación infantil -diferenciada de la idea de impartir contenidos-, planteando que se trata de activar un proceso de humanización, ofreciendo a los niños y niñas las herramientas humanas que nos ayudan a organizar el mundo, a estar con otros, a vivir en sociedad, a construir ciudadanía, a apropiarse de la lengua y de los lenguajes artísticos, etc. (Mayol Lassalle, 2016). Igualmente, es fundamental señalar el valor pedagógico que tiene el capítulo VI de la OG N°17: *Creación del contexto* para el ejercicio del artículo 3, que también aborda tanto las condiciones que favorecen el acceso al derecho al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes, como los problemas que desafían a las políticas públicas.

En la OG N°19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4), elaborada en el año 2016, el Comité subraya que “la legislación, las políticas y los programas mencionados no pueden aplicarse si no se movilizan recursos financieros suficientes, y si estos no se asignan y se utilizan de manera responsable, eficaz, eficiente, equitativa, participativa, transparente y sostenible” (OG N°19, 2016). Las

obligaciones y los compromisos que asumieron los Estados deben superar los cambios formales para concretar políticas públicas que aseguren el goce de los derechos por la niñez, es decir, dar *efectividad a los derechos del niño*. Más adelante se retomará esta temática.

Una importante reflexión que resulta de la lectura de los marcos vinculantes es que, pese la potencia de la descripción del concepto de niño y niña como sujetos de derecho inaugurado por la CDN, y de las valiosas orientaciones sobre el derecho a la educación y sus propósitos, resulta clara la ausencia de **directrices precisas sobre cómo se realiza el DHE en la primera infancia**. Dicha orientación, tanto en el sistema de Naciones Unidas como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tendría un rol fundamental de aclarar, con base en las premisas y piezas preexistentes, las obligaciones gubernamentales y especificidades de esta etapa fundamental.

Como se verá en el capítulo siguiente, mismo sin dichas orientaciones internacionales es posible ver a nivel nacional importantes precedentes de países que ya consolidaron la noción de la AEPI como derecho humano fundamental.

ACUERDOS Y COMPROMISOS REGIONALES E INTERNACIONALES

En paralelo a los esfuerzos en el marco del Comité de los Derechos del Niño, internacionalmente se forjaron una serie de acuerdos asumidos por el conjunto de los Estados bajo la coordinación de agencias multilaterales, que expresan sus compromisos con la puesta en práctica de dichos principios.

La *Declaración Mundial sobre la Educación para Todos* (Jomtien, 1990) ya reconocía que “el aprendizaje comienza con el nacimiento” y que “ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia” (artículo 5). De manera similar, 10 años después, en el Foro Mundial de Educación para Todos (Senegal, 2000), el *Marco de Acción de Dakar* aprobó en su primera meta el compromiso de “Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y desfavorecidos”. Pero fue en el 2010, en Moscú, que se realizó la primera Conferencia Mundial sobre AEPI, cuando fue aprobada el *Marco de Acción y Cooperación de Moscú* (2010).



Este Marco de Acción se constituyó en un potente instrumento orientador para la construcción de políticas públicas para la AEPI. Éste recomienda desarrollar marcos jurídicos y mecanismos de aplicación que propicien la AEPI desde el nacimiento; adoptar y promover un enfoque de la AEPI integrado y multisectorial (nacimiento a ocho años), en particular en el grupo de edad del nacimiento a los tres años; asegurar calidad a través de pedagogías acordes con las necesidades de la infancia valorando: juegos, cariño, cooperación, talento y creatividad, alegría, el fomento de la confianza en sí mismo y autonomía, aprendizaje activo y punto de vista del niño; y garantizar las condiciones humanas y materiales necesarias.

Para la región de ALC, un hito importante fueron las *Metas Educativas 2021*, aprobadas por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) también en el 2010, las cuales establecen en su meta específica 6 “aumentar la oferta de educación inicial para niños y niñas de de 0 a 6 años” y en la 7 de “potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella”. Ya más recientemente,

en el marco de la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y más precisamente del ODS4, la *Declaración de Lima (2014)* recomienda un acceso inclusivo y equitativo al aprendizaje de calidad para todos -niños, niñas, jóvenes y personas adultas-, en todos los niveles del sistema educativo, desde la AEPI, hasta la educación terciaria y superior. La Declaración también afirma que “Como la AEPI cumple un rol crucial en la construcción de bases sólidas para el aprendizaje y el desarrollo, debe priorizarse la continua expansión de los servicios de una AEPI de calidad, con énfasis en un desarrollo integral de la niñez. Recomendamos la provisión de al menos doce años de educación formal gratuita, obligatoria y de calidad para todos y todas al 2030, de los cuales al menos uno debe ser de educación preprimaria, y realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el acceso a oportunidades de aprendizaje de calidad a través de programas comunitarios y parentales, en la escuela y en centros educativos, y cuando sea necesario, se provean trayectorias alternativas de aprendizaje”

A su vez, la *Declaración de Incheón (UNESCO 2015)* y el mismo ODS4, finalmente definen en la meta de primera infancia: “De aquí a 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”. Cabe aquí señalar que, si bien considera la primera infancia como un primer ciclo de los sistemas educativos, se expresa más como una etapa dedicada a la preparación para la escuela primaria, que como un derecho humano desde el nacimiento, con sentido y valor propio.

Ya en el marco del proceso de seguimiento a la implementación de la Agenda 2030, los ministerios de educación de ALC reafirman en la *Declaración de Buenos Aires (2017)* “el compromiso de continuar avanzando en la expansión de los programas de atención y educación de la primera infancia, priorizando aquellos grupos marginados y/o excluidos, a partir de una oferta de calidad que promueva el desarrollo integral de niños y niñas con la participación activa de las familias y comunidades y que se encuentre articulada interinstitucional e intersectorialmente, asegurando así el éxito escolar en los ciclos sucesivos”

A continuación, la síntesis de algunos de los compromisos centrales asumidos desde año 2010. (En Anexo 3 se amplía información sobre los mismos)

Tabla 2: Compromisos Internacionales y Regionales vinculados con el derecho a la educación de la Primera Infancia

Fecha y Lugar	Organizador y Participantes	Compromiso	Conceptos Centrales vinculados a la AEPI
1990: 5-9 de marzo, Jomtien (Tailandia)	Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Convocada conjuntamente por los jefes ejecutivos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y el Banco Mundial.	Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje	El aprendizaje comienza con el nacimiento” y que “ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia” (artículo 5).
2000: 26-28 de abril, Dakar (Senegal)	Organizado por el Foro Consultivo Internacional para la Educación para Todos (EFA Foro), creado en 1991 para dar seguimiento a las metas de Educación para Todos y compuesto por representantes de UNESCO, UNICEF, PNUD, FNUAP y Banco Mundial	Marco de Acción de Dakar Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación	Meta 1 “Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y desfavorecidos”.
2010: 27 a 29 de septiembre, Moscú (Federación de Rusia)	Organizado por la UNESCO y la Federación de Rusia. Mil participantes de 193 Estados Miembros de la UNESCO (responsables de la formulación de políticas, investigadores, profesionales, representantes de organizaciones intergubernamentales, ONG, organizaciones de la sociedad civil, donantes bilaterales y multilaterales y organismos de las Naciones Unidas)	Marco de Acción y Cooperación de Moscú: Aprovechar la riqueza de las naciones. Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI): Crear la riqueza de las naciones.	La atención y educación de la primera infancia (AEPI) como imperativo del desarrollo social, humano y económico. Se insta a los gobiernos a: 1. Lograr un mayor compromiso con la AEPI 2. Aumentar la eficacia de la ejecución de los programas de AEPI 3. Aprovechar los recursos para la AEPI
2010: 3 y 4 de diciembre, Mar del Plata (Argentina)	Organización de Estados Iberoamericanos. Jefes de Estado Iberoamericanos.	Metas Educativas 2021 y Declaración de Mar del Plata. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios	Meta general tercera: Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo. Meta específica 6. aumentar la oferta de educación inicial para niños de 0-6 años Meta específica 7. Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella.
2014: 30 y 31 de octubre, Lima (Perú)	Organizado por UNESCO, con la participación de ministros, jefes y miembros de delegaciones, jefes de organismos y funcionarios de organizaciones multilaterales y bilaterales, así como representantes de la sociedad civil.	Declaración de Lima. Reunión ministerial. Educación para todos en América Latina y el Caribe: Balance y desafíos post-2015.	Debe asegurarse un acceso inclusivo y equitativo al aprendizaje de calidad para todos -niños, niñas, jóvenes y personas adultas, en todos los niveles del sistema educativo, desde la educación y el cuidado de la primera infancia (AEPI), hasta la educación terciaria y superior. Como la AEPI cumple un rol crucial en la construcción de bases sólidas para el aprendizaje y el desarrollo, debe priorizarse la continua expansión de los servicios de una AEPI de calidad, con énfasis en un desarrollo integral de la niñez. Recomendamos la provisión de al menos doce años de educación formal gratuita, obligatoria y de calidad para todos/as al 2030, de los cuales al menos uno debe ser de educación preprimaria, y realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el acceso a oportunidades de aprendizaje de calidad a través de programas comunitarios y parentales, en la escuela y en centros educativos, y cuando sea necesario, se provean trayectorias alternativas de aprendizaje relevante que sean debidamente acreditadas.

2015: 19 a 22 de mayo, Incheon (República de Corea)	Organizado por UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres y ACNUR. Corea. Más de 1.600 participantes de 160 países, incluidos 120 ministros, jefes y miembros de delegaciones, jefes de organismos y funcionarios de organizaciones multilaterales y bilaterales, así como representantes de la sociedad civil.	Declaración de Incheon. Foro Mundial sobre la Educación 2030.	De aquí a 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.
2017: 24 y 25 de enero, Buenos Aires (Argentina)	La Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC /UNESCO, Santiago), Ministerio de Educación y Deportes de la República de Argentina organizadores. Participaron más de 170 representantes provenientes de 26 países, entre ellos ministros, jefes y miembros de delegaciones, jefes de organismos y funcionarios de organizaciones multilaterales y bilaterales, representantes de la sociedad civil, entre otros.	Declaración de Buenos Aires "E2030: Educación y Habilidades para el siglo 21"	Reconocemos la importancia que revisten las metas educativas del ODS 4 las cuales contemplan la educación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, desde la primera infancia hasta la educación superior y de adultos, junto con los temas transversales de la Agenda de Desarrollo Sostenible, particularmente aquellos directamente vinculados a la educación (E2030). Reafirmamos el compromiso de continuar avanzando en la expansión de los programas de atención y educación de la primera infancia, priorizando aquellos grupos marginados y/o excluidos, a partir de una oferta de calidad que promueva el desarrollo integral de niños y niñas con la participación activa de las familias y comunidades y que se encuentre articulada interinstitucional e intersectorialmente, asegurando así el éxito escolar en los ciclos sucesivos.



USCDCP

CUESTIÓN DE PRIORIDADES: LA POLÍTICA COMO PRÁCTICA FUNDAMENTAL EN LA EDUCACIÓN.

Por Peter Moss*

‘[La pedagogía es] siempre un discurso político, aunque no lo sepamos... implica claramente trabajar con opciones políticas’ (Loris Malaguzzi, citado en Cagliari et al., 2016, p. 267).

Actualmente, la educación en la primera infancia, y de hecho toda la educación, se ve dominada por las prácticas, las interrogantes y el discurso técnico. Hay una constante búsqueda de evidencia sobre lo que funciona, para identificar las «tecnologías humanas» que darán los mejores resultados predeterminados. Se exigen servicios de «calidad» que formarán a los niños y a las niñas, así como a las personas jóvenes, para la próxima etapa del sistema educativo y, en definitiva, para ser trabajadoras y trabajadores flexibles y sumisos en un mercado global hipercompetitivo. Las expectativas están puestas en unidades de «capital humano» que amortizarán la inversión inicial en la educación de los niños y las niñas. Así es la educación en la era neoliberal, una educación de racionalidad instrumental, de pensamiento económico y de práctica técnica, una educación donde no hay lugar para la política porque el neoliberalismo solo acoge la gestión y el liderazgo, dejando de lado la política y la democracia.

Considero que los y las que nos preocupamos por la educación debemos cuestionar la supremacía que se le otorga a la práctica técnica. En su lugar, debemos recuperar a la educación, ante todo, como práctica política que implica un discurso político y opciones políticas, tal como lo reconoce el gran educador italiano, Loris Malaguzzi. Afirmar la importancia de la práctica política significa reconocer que la educación debe construirse sobre una base política, sobre las respuestas a interrogantes políticas, interrogantes que la politóloga Chantal Mouffe define como «no meros problemas técnicos cuya resolución está en manos de expertos... [sino interrogantes que] nos obligan a tomar decisiones ante alternativas contrapuestas» (Mouffe, 2007). Por lo tanto, las interrogantes políticas exigen decisiones políticas debido a que, en un mundo diverso y plural, un mundo con una variedad de posiciones y perspectivas, hay infinidad de respuestas a tales interrogantes. En pocas palabras, la educación es inevitable e ineludiblemente debatible; el consenso no es posible ni deseable, conduciendo muy probablemente a lo que Roberto Unger llama «la dictadura de la ausencia de alternativas» (Unger, 2005).

¿Cuáles son las interrogantes políticas de la educación en la primera infancia y, de hecho, de cualquier tipo de educación? Esta pregunta en sí es política, porque las preguntas variarán en función de las distintas personas. Considero que las siguientes son importantes, aunque admito que no todos estarán de acuerdo:

- ¿Cuál es el «diagnóstico de nuestra era»?
- ¿Qué paradigma hay que adoptar?
- ¿Cuál es el perfil del niño... de la niña... del educador... de la educadora... de la escuela...?
- ¿Qué es el conocimiento? ¿Cómo aprendemos?
- ¿Qué es la educación? ¿Para qué sirve la educación?
- ¿Cuáles son los valores fundamentales? ¿Qué tipo de ética?
- ¿Qué tipo de sociedad queremos? ¿Qué aspiramos para nuestros niños y niñas ahora y en el futuro?

Voy a responder brevemente tres de estas preguntas para explicar a qué me refiero cuando hablo de tomar decisiones políticas (para leer el debate completo, véase Moss, 2014). En primer lugar, ¿cuál es el perfil del niño o de la niña? Malaguzzi no dudó en la importancia que reviste esta pregunta: «Determinarlo [el perfil del niño o de la niña] no es solamente necesario a los efectos de claridad y precisión, sino que es la premisa que necesita cualquier teoría pedagógica, en cualquier proyecto pedagógico» (Cagliari et al., 2016, p. 374). Tampoco dudó sobre su decisión política:

Existen niñas y niños ricos, así como niñas y niños pobres. Decimos [en Reggio Emilia] que todas las niñas y todos los niños son ricos, no los hay pobres. Todas las niñas y todos los niños independientemente de su cultura y de su vida son ricos, con mejores recursos, más talentosos, más fuertes y más inteligentes de lo que nos podemos imaginar (Ibidem, p. 397).

Este niño o niña nace con cien lenguajes y el deseo de darle un sentido al mundo; es un protagonista «activo de la construcción de sí mismo y del conocimiento a través de las interacciones sociales y de las interdependencias» (Ibidem, p. 377) y es un ciudadano, un sujeto de derechos, en particular, del derecho a la educación desde que nace.

En segundo lugar, ¿cuáles son los valores fundamentales de la educación? Podría elegir unos cuantos, como cooperación y solidaridad, igualdad e inclusión, experimentación e incertidumbre. Pero el valor que quisiera destacar aquí es la democracia: la democracia es un valor fundamental de la educación en la primera infancia, de toda la educación (para leer el debate completo, véase Fielding y Moss, 2011). Con democracia me refiero a una forma de regir, por ejemplo, cómo regimos las escuelas; pero también una forma de vida y de vincularse con los demás. Citando las palabras de John Dewey, «más que una forma de gobierno: es principalmente una forma de vida colectiva, arraigada en la cultura y las relaciones sociales de la vida cotidiana» (Dewey, 1939); o, como expresa Carolina Rinaldi, la democracia es «una forma de ser, de pensar en uno mismo con respecto a los demás» (Rinaldi, 2006). La democracia, entendida de esta forma, se basa en escuchar y dialogar, en la diversidad y la infinidad de perspectivas, en la confrontación y la negociación; y se aprende a través de la acción, de la experiencia vivencial en lugar de ser una materia que se deba enseñar. Por consiguiente, para Malaguzzi, la escuela debe ser un «centro vivo de práctica democrática y abierta» y debe ser capaz de llevar a cabo procesos y cuestiones de participación y democracia en sus relaciones interpersonales, en la gestión de los proyectos y el diseño de programas, en la creación y el estudio de los planes de trabajo y en las acciones de renovación organizacional (Cagliari et al., 2016, p. 354).

Malaguzzi tampoco es el único partidario y propulsor de la democracia como valor educativo fundamental. La educación democrática tiene una rica y variada trayectoria, de hecho, la democracia es una característica fundamental de la fuerte y larga tradición de la educación progresista.

En tercer lugar, ¿qué tipo de ética para la educación? Para responder esta pregunta parto de la base de la educación entendida como una práctica relacional; porque se entiende que el aprendizaje es un proceso de construcción colectiva del significado, en relación con los demás; este entendimiento le confiere una gran importancia al grupo, al diálogo, a escuchar, en pocas palabras, a las relaciones. Esto a su vez infiere una respuesta a la pregunta «¿qué tipo de ética?» La importancia de la ética relacional, cómo debemos relacionarnos con los demás.

Aquí encontramos dos enfoques sobre la ética relacional que revisten especial interés. En primer lugar, la «ética del cuidado» que Joan Tronto, la máxima exponente en este tema, describe como una «práctica en lugar de un conjunto de reglas o principios... [que implica]

todos los aspectos de la vida moral» (Tronto, 1993, p. 127). Esta «mentalidad» incluye cualidades como la atención (ante las necesidades de los demás), la responsabilidad, la aptitud y la capacidad de respuesta. Si bien el cuidado en sí incluye cuidarse a uno mismo, a otros y al entorno, en este debate encontré un lugar para el «cuidado» en la educación. El «cuidado» no es un bien que las madres y los padres que trabajan deben comprar, no es el conjunto de tareas físicas que desempeñan las madres sustitutas. En cambio, se trata del «cuidado» como ética necesaria a lo largo del proceso educativo y más allá del mismo.

El otro enfoque es la «ética del encuentro» que se asocia con el filósofo francés Emmanuel Lévinas quien parte de la base del fuerte deseo, observado en el pensamiento occidental, de conocer a alguien o algo, aplicando nuestro propio sistema de comprensión, nuestros conceptos y categorías. En mi deseo de conocer, «capto» al otro y lo convierto en lo mismo, lo domino incorporándolo a mi mundo, en un acto de opresión, hasta violento. La ética del encuentro se opone a este deseo de conocer bajo la presunción de la alteridad absoluta y el desconocimiento del otro; el otro es un ser único al que no puedo entender a través de la imposición de mis ideas y perspectivas. En cambio, mi relación ética con el otro debe basarse en el respeto de su alteridad absoluta, reconociendo que es un desconocido y que «es imposible limitarlo a mí mismo, a mis ideas y pertenencias».

Este enfoque de la ética relacional cuestiona la educación contemporánea basada en la estandarización y la clasificación. Citando a mi colega sueca Gunilla Dahlberg:

Clasificar todo lo que uno encuentra en categorías preestablecidas implica convertir al otro en lo mismo... Pensar que no puedo captar al otro es un cambio importante y desafía todo el ámbito de la pedagogía. Esto nos plantea otras interrogantes en calidad de pedagogos y pedagogas. Interrogantes de esta índole: ¿cómo la experiencia con la alteridad, con la diferencia, se puede dar de la manera más responsable posible? (Dahlberg, 2003, p. 270)

Estos enfoques y otros similares comparten ciertas interpretaciones sobre la ética relacional. En primer lugar, todos comparten la inquietud por la responsabilidad, en particular, qué significa ser responsable del otro (p. ej. qué significa para una maestra ser responsable de un niño o una niña). En segundo lugar, todos reconocen la responsabilidad que implica el respeto por la alteridad. En tercer lugar, todos rechazan el pensamiento calculador y racional con respecto al otro. Finalmente, todos rechazan depender de un libro de reglas que nos indica qué debemos hacer; por el contrario, debemos asumir la responsabilidad de optar por lo que es correcto.

El perfil del niño o de la niña, la ética y los valores fundamentales: estas son solo tres de las opciones políticas que enfrentamos en la construcción de una educación. Pero no quiero concluir sin reconocer la importancia de la práctica técnica. No cabe duda de que reviste importancia, pero al servicio de la práctica política. Porque una vez que hayamos elegido las opciones políticas, una vez que sepamos el tipo de educación que anhelamos, entonces debemos pensar cuidadosamente y crear las condiciones necesarias para implementar y mantener esa educación. La educación en la primera infancia en las escuelas municipales Reggio Emilia es, sin duda, inspiradora, innovadora y política. Pero al mismo tiempo es sumamente práctica y la envergadura y trayectoria que tiene es fruto de la atención permanente a la práctica técnica. Entonces, no se trata de uno u otro, o práctica política o práctica técnica; se trata de saber cuál es prioritaria.

*Peter Moss es profesor emeritus de Primera Infancia en el UCL / Instituto de Educación de la University College London

2. LOS MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS

LA AEPI DENTRO DE LOS MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS

A partir de la adopción de la CDN realizada a finales de la década del 80 del siglo XX y los posteriores procesos de adhesión o ratificación por los países de ALC, se inició un proceso de adecuación de leyes y normativas que reconocen los derechos ciudadanos de la primera infancia.

Los marcos jurídicos y normativos⁷ que incluyen a la primera infancia presentan un campo complejo y multifacético planteando diversos lineamientos para la construcción de políticas sectoriales desde distintas áreas del Estado (educación, desarrollo social, equidad, salud), con variadas lógicas, y distintos niveles de institucionalización. La situación se torna aún más compleja en los países federales, donde también intervienen los gobiernos provinciales o estatales, como así también los locales, organizados en municipios o alcaldías.

Dentro del campo estrictamente educativo, las regulaciones se produjeron en diferentes etapas histórico-políticas, en las que podemos reconocer:

- a) Las Leyes Generales de Educación (LGE) sancionadas antes de la CDN, como son los casos de Cuba (1961) y Costa Rica (1957)
- b) Las LGE sancionadas o modificadas en la década del 90 del siglo XX, que reconocen formalmente la CDN, pero que habilitan concepciones provenientes del Consenso de Washington (López, 2015), como, por ejemplo, Colombia, México, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Brasil.
- c) Las LGE sancionadas en el nuevo milenio que responden, más ajustadamente, al espíritu de la CDN, como, por ejemplo, las de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁷ Se entiende por marcos jurídicos y normativos el conjunto de normas aplicables dentro del ámbito de la educación y las normas y/o reglas específicas para realizar y atender el derecho a la educación.

d) Otros marcos normativos que regulan la educación, como en los casos de Haití y Trinidad y Tobago.

En el siguiente cuadro se exponen los marcos jurídicos y normativos vigentes en 23 países de las regiones Latinoamericana y del Caribe

Tabla 3. Marcos jurídicos y normativos que regulan la AEPI

País	Normativa	Año sanción	Año de reforma o actualización
Antigua y Barbuda	Ley de Educación N°21.	2008	
Argentina	Ley de Educación Nacional N°26.206. Modificatoria Ley 27.045 Año 2015.	2006	2015
	Ley N°26.061. Protección Integral de los Derechos del niño, niña y adolescentes.	2005	
	Ley N 26075. Ley de Financiamiento Educativo.	2005	
	Ley N°26.150. Programa Nacional de Educación Sexual Integral.	2006	
	Ley N°26.233. Creación de Centros de Desarrollo Infantil.	2007	
	Decreto N°1202. Asignación Universal por Hijo.	2008	
	Decreto N°1.602. Asignación Universal por Hijo para Protección Social.	2009	
	Ley N°27.064. Regulación y supervisión de instituciones de educación no incluidas en la Enseñanza Oficial.	2014	
Bolivia	Ley de la Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez” N°070.	2010	
	Ley N°548. Código Niña, Niño y Adolescente.	2014	
Brasil	Lei N° 9.394. Diretrizes e Bases da Educação. Modificada en 2006, 2009 y 2013.	1996	2006, 2009 y 2013
	Lei N° 13.010. Modifica la Ley N ° 8069. Estatuto del Niño y Adolescente.	2014	
	Lei N° 13.257. Políticas públicas para a primeira infância (dos primeiros anos de vida). Modifica la Ley N ° 8069. Estatuto del Niño y Adolescente.	2016	
Chile	Ley N° 17.301. Creación de la corporación denominada Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Ley General de Educación.	1970	
	Ley General de Educación.	2009	
	Ley N° 20.379. Chile Crece Contigo.	2009	
	Ley N° 20710. Reforma Constitucional que Establece la Obligatoriedad del Segundo Nivel de Transición y Crea un Sistema de Financiamiento Gratuito desde el Nivel Medio Menor.	2013	2017
	Ley N° 20835. Crea Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y Modifica diversos cuerpos legales.	2015	
	Ley N° 20.832. Crea la Autorización de Funcionamiento de Establecimientos de Educación Parvularia.	2015	

Colombia	Ley General de Educación N° 115. Modificada por Decreto N° 2.247.	1994	1997
	Ley N° 1098. Código de la Infancia y la Adolescencia.	2006	
	Decreto N° 4875 Se crea la Comisión Intersectorial Para la Atención Integral de la Primera.	2011	
	Ley N° 1804 Establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.	2016	
Costa Rica	Ley N° 2160. Ley Fundamental de Educación. Versión actualizada del 06/06/2017.	1957	2017
	Ley N° 181. Código de Educación. Versión vigente del 27/10/2014.	1944	2014
	Ley N° 7184. Aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño.	1990	2011
	Ley N° 7.739. Código de Niñez y Adolescencia. Modificaciones Ley 9001.	1998	2011
	Ley N° 9220. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.	2014	
	Ley N° 9456. Reforma Ley de Planificación Nacional y Ley Fundamental de Educación, para reconocer el carácter multiétnico y pluricultural de Costa Rica.	2017	
Cuba	Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza.	1961	
	Ley 1289. Código de la Familia.	1975	
	Ley N° 16 Código de la Niñez y la Juventud (artículo 17 se centra específicamente en la atención y la educación de los niños y niñas menores de 6 años)	1978	
Ecuador	Ley Orgánica de Educación Intercultural.	2011	2016
	Decreto Ejecutivo N° 1241 Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y sus modificaciones. Actualizada 01/03/2017.	2012	2017
El Salvador	Decreto N° 917. Ley General de Educación. Reformas 2014	1996	2014
	Decreto Legislativo N° 487. Aprueba La Convención sobre los Derechos del Niño Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas.	1990	
	Decreto Legislativo N° 839. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA).	2009	
Guatemala	Ley de Educación Nacional. Decreto Legislativo N°12	1991	
	Acuerdo Ministerial N.º 193. Plan de Estudios del Nivel Preprimario. Reglamento de Evaluación del Rendimiento Escolar del Nivel de Educación Preprimaria, Reglamento para las Escuelas Parvularias y Secciones Anexas de la República.	1996	
Haití	No cuenta con Ley General de Educación		
Honduras	Ley Fundamental de Educación. Decreto N°262. Finalidad de la Educación Prebásica definida en el art.21. Acuerdo Ejecutivo N°1358-SE- Reglamento general de la Ley.	2011	2014
	Decreto N° 73 Código de la Niñez y Adolescencia (Reformado - Decreto N° 35)	1996	2013
	Decreto N° 199 Ley del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA)	1997	
Jamaica	Ley de Educación.	1965	
México	Ley General de Educación. Reforma 22/03/2017.	1993	2017
	Decreto que reforma la Ley Educación sobre Educación Preescolar	2002	
Nicaragua	Ley N° 582 Ley General de Educación	2006	
	Ley N° 287 Código de la Niñez y Adolescencia.	1998	
	Ley N° 623 Ley de Responsabilidad Paterna y Materna. Ley General de Salud	2007	

Panamá	Ley N° 34 Por la cual se deroga, modifican, adicionan y subrogan artículos a la Ley Orgánica de Educación.	1995	
	Decreto Ejecutivo N° 201 Adopta Política Pública de Atención Integral de la Primera Infancia y se Crea el Consejo Asesor de la Primera Infancia (PAIPI)	2009	
Paraguay	Ley General de Educación N° 1.264	1998	
	Ley N° 4.088. Establece la Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media.	2010	
Perú	Ley General de Educación N° 28.044. Ley N° 28.123 modifica el Art. 36, la Ley N° 28.302 modifica el Art. 73 y la Ley N° 28.329, la Undécima Disposición Transitoria de dicha ley.	2003	
	Decreto Supremo N° 002 -MIMDES. Implementación y funcionamiento de servicios de cuidado diurno: Cunas o Wawa Wasí Institucional.	2007	
	Decreto Supremo N° 001 Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021	2012	
	Decreto Supremo N° 003 Programa Nacional 'Cuna Más'.	2012	
	Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS Aprueban Lineamientos "Primero la Infancia" en el marco de la Política de Desarrollo de Inclusión Social.	2016	
República Dominicana	Ley 66. Ley General de Educación	1997	
	Decreto N° 491. Crea la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia define a la AEPI como uno de sus principales componentes.	2012	
	Decreto N°102. Declara de alto interés nacional la Protección y Atención Integral de todas las personas entre 0 a 5 años y la inclusión de todos los niños y niñas de 5 años de edad a la educación inicial.	2013	
Trinidad y Tobago	Capítulo de Educación en Carta Constitucional.	1976	
Uruguay	Ley N° 18.437	2009	
	Leyes N° 16.137. Convención sobre los Derechos del Niño.	1990	
	Ley N° 17.823 Código de la Niñez y Adolescencia (Actualizado o revisado a marzo de 2014).	2004	
Venezuela	Ley Orgánica de Educación - G.O. N° 5.929	2009	

En los diez países de la muestra abordada por este estudio⁸, los compromisos asumidos por los Estados, aún con características diferenciadas, presentan algunos puntos de encuentro que permiten afirmar que, al menos en sus formulaciones, las decisiones de los marcos legales se encuadran en el enfoque de derechos. Ello implica que se adopta la concepción de niño y niña como sujeto de derecho a la educación desde el nacimiento; los derechos a la participación, a la libertad de expresión, al desarrollo integral y al derecho al juego, entre otros. No obstante, estos puntos de encuentro no implican total coincidencia

8 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México y República Dominicana.



Kassoum Kone

entre los países, sino que reflejan diferencias acentuadas según la historia y la particularidad de la conformación de la educación para la primera infancia.

Las LGE reconocen a la educación como **derecho humano y bien social**. Asimismo, destacan la **responsabilidad de los Estados** de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación desde la primera infancia con distintos puntos de partida: algunos desde el nacimiento como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador y República Dominicana, y otros desde los tres o cuatro años como Costa Rica, Honduras y México, que cuentan con leyes complementarias para la AEPI desde el nacimiento dentro de sus políticas sociales.

Junto con las LGE, la mayoría de los Estados de ALC habilitaron el surgimiento de leyes de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, como así también leyes para la construcción de políticas sociales y de salud. Es decir que las LGE conviven con otros cuerpos normativos que inciden en las prácticas y políticas destinadas a la AEPI. Este es un rasgo distintivo

de la AEPI debido a que en su regulación conviven normas provenientes de distintos sectores del Estado que incluso pueden presentar contradicciones en los enfoques que sostienen⁹. Esta variedad de normas plantea discontinuidades en la construcción de la institucionalidad y la gobernanza de la AEPI, dificultando las necesarias articulaciones entre las áreas y los actores del Estado, el buen uso de los recursos, la efectividad y transparencia del financiamiento, así como construir políticas que cumplan con el principio de integralidad de los derechos humanos.

En **Argentina**, por ejemplo, la AEPI se plantea atomizada, ya desde el marco nacional, a pesar de que la legislación muestra la intención de construir articulaciones y complementariedades¹⁰:

la Ley 26.061 de Educación Nacional, que se sancionó en el mes de diciembre de 2006, tiene como autoridades de aplicación, a los Ministerios de Educación Nacional y Provinciales. En el Artículo 18°, dispone que: “La Educación Inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive (...). En el Art. 22° resuelve que: Se crearán en los ámbitos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mecanismos para la articulación y/o gestión asociada entre los organismos gubernamentales, especialmente con el área responsable de la niñez y familia del Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/as establecidos en la Ley N°26.061. Tras el mismo objetivo y en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales”.

9 Tal es el caso de las tensiones entre los enfoques asistenciales y los enfoques educativos presentes en los debates y la construcción de políticas públicas para la primera infancia.

10 Cabe señalar que la Argentina es un país federal por lo que cada Ministerio Nacional actúa como articulador mientras que los Ministerios Provinciales son los verdaderos gestores de las Políticas Públicas.

Por otro lado, la Ley 26.233 de Promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, sancionada en marzo de 2007 tiene como autoridad de aplicación a la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. En su Artículo 2º, define que: “Se entenderá por Centro de Desarrollo Infantil a los espacios de atención integral de niños y niñas de hasta CUATRO (4) años de edad. En el Decreto Reglamentario N°1202/2008, se dispone: Art. 4º - Establécele que en el marco de una planificación local y/o provincial, cada Centro de Desarrollo Infantil integrará y/o complementará sus actividades a las que se implementen según las previsiones que en materia de educación inicial contiene la Ley N°26.206. En caso de no hallarse aún implementados los servicios de educación inicial para niños y niñas de hasta CUATRO (4) años de edad inclusive, acorde a las necesidades que presente cada localidad, los Centros de Desarrollo Infantil propiciarán las acciones necesarias para promover la integración de un área destinada a la educación inicial”

Como se puede comprobar, las leyes argentinas, plantean dos modelos institucionales con una rectoría y presupuestos gestionados en diferentes ministerios dentro del ámbito estatal: Educación y Desarrollo Social, que también definen, estructuras organizativas, servicios, instalaciones y personal diverso. Dado que los mecanismos de *articulación y/o gestión asociada* planteados en las normas y las reglamentaciones no orientan suficientemente, ni definen claramente las prácticas y las políticas, son escasas las experiencias que han podido avanzar en su concreción. De esta forma tampoco se logra construir un enfoque integral para la protección de los derechos del niño y la niña en la AEPI, porque una se enfoca en la educación, la cultura y los aprendizajes cognitivos, sociales, físicos y afectivos; mientras que la otra prioriza la atención, la supervivencia, la higiene y el desarrollo, teniendo como base la maduración del niño y como acción la estimulación temprana.

Por otra parte, las normativas precedentes dejaron un vacío legal y regulatorio respecto de las instituciones pertenecientes a organizaciones con y sin fines de lucro: sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias, universidades y

a otras similares. Por ello en diciembre de 2014 se aprobó la *Ley de Promoción, regulación y supervisión pedagógica de las instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia*, que aún no ha sido reglamentada, por lo que un amplio espectro de instituciones se maneja con poco o ningún apoyo/control estatal.

La situación descrita se repite con diversos matices en los marcos jurídicos y normativos de otros países como **Costa Rica, México, El Salvador, Honduras** y se observan tanto en las omisiones como en las *Leyes de cuido* y las políticas públicas de AEPI. En este sentido, **Colombia**, intentando salvar esta dispersión, ya que cuenta con una Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), al mismo tiempo formuló la Estrategia Nacional De Cero a Siempre, de carácter intersectorial.

Otro intento de articular y generar gestiones asociadas con una perspectiva integral ha sido el de **Brasil**. En marzo de 2016 se promulgó la ley N°13.257, que crea el *Marco Legal para la Primera Infancia* que establece los principios y pautas para la formulación e implementación de políticas públicas para la primera infancia. Como dice la ley en el Art. 5°. “Constituyen áreas prioritarias para las políticas públicas para la primera infancia la salud, la alimentación y la nutrición, la educación infantil, la convivencia familiar y comunitaria, la asistencia social a la familia del niño, la cultura, el juego y el ocio, el espacio y el medio ambiente, así como la protección contra toda forma de violencia y de presión consumista, la prevención de accidentes y la adopción de medidas que eviten la exposición precoz a la comunicación mercadológica. En el Art. 6 La Política Nacional Integrada para la primera infancia será formulada e implementada mediante el abordaje y la coordinación intersectorial que articule las diversas políticas sectoriales a partir de una visión integral de todos los derechos del niño en la primera infancia”.

Este marco jurídico pretende asegurar la integralidad en la protección de los derechos de la primera infancia, incluyendo la salud, la nutrición, la educación, la relación con la familia y la comunidad, el bienestar social, la cultura, el ocio, el espacio y el medio ambiente. Entre sus disposiciones incluye la ampliación de las licencias por maternidad y paternidad, así como pautas de política pública para la orientación y capacitación de las familias. También propone la creación de una red articulada de políticas, programas y acciones. Como el Estado es Federal, todos los estados y los 5.560 municipios,

tienen competencias propias y específicas y deberes de colaboración entre sí en el campo de la AEPI. La municipalización ha sido notoria e implica grandes riesgos para la gestión y la calidad de las instituciones. Con el fin de contrarrestar desigualdades derivadas de las inequidades entre los recursos económicos, sociales y culturales entre cada comuna, el FUNDEB (Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación) está obligado a proveer el financiamiento necesario para garantizar el funcionamiento, la expansión y la calidad de la educación infantil en Brasil.

Tal y como se ejemplificó, muchas de las leyes generales vinculadas con la educación y/o la AEPI en la región tienen características *programáticas*¹¹, porque avanzan en la definición de las estrategias de acción de las áreas encargadas de concretar las políticas públicas e *intentan crear nuevas realidades*, antes que ordenar o regular una situación.

Sintetizando lo anterior, el Comité de los Derechos del Niño considera que: “En muchos países y regiones, la primera infancia ha recibido escasa prioridad en el desarrollo de servicios de calidad, que a menudo han sido fragmentarios. Frecuentemente han sido responsabilidad de diversos departamentos gubernamentales en los planos central y local, y su planificación a menudo ha sido poco sistemática y descoordinada. En algunos casos, también han corrido a cargo en gran medida del sector privado y el voluntariado, sin recursos, normativas o garantías de calidad suficientes. Se insta a los Estados Partes a desarrollar estrategias basadas en derechos, coordinadas y multisectoriales, a fin de que el interés superior del niño sea siempre el punto de partida en la planificación y prestación de servicios. Éstos deberán basarse en un enfoque sistemático e integrado de la elaboración de leyes y políticas para todos los niños de hasta 8 años de edad. Se necesita una estructura global de servicios, disposiciones y centros para la primera infancia, respaldada por sistemas de información y supervisión. Esos servicios globales se coordinarán con la asistencia ofrecida a los padres y respetarán plenamente sus responsabilidades, así como sus circunstancias y necesidades (según lo previsto en los artículos 5 y 18 de la Convención; véase la sección IV supra)”.

11 Programáticas en tanto que definen normas dirigidas a los órganos públicos, como programa de acción o directivas de actuación

EL ROL DE LAS FAMILIAS EN LOS MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS DE LA AEPI

En **Bolivia**, la Ley 070, *Avelino Siñani y Elizardo Perez* de diciembre de 2010, propone un enfoque diferente e integrador, desde la perspectiva de derechos. Para la primera infancia, la educación regular define dos etapas, según lo dispuesto en el **Artículo 12: Educación Inicial en Familia Comunitaria**. “Constituye la base fundamental para la formación integral de la niña y el niño, se reconoce y fortalece a la familia y la comunidad como el primer espacio de socialización y aprendizaje. De cinco años de duración, comprende dos etapas: **1. Educación Inicial en Familia Comunitaria, no escolarizada**. Es de responsabilidad compartida entre la familia, la comunidad y el Estado, orientada a recuperar, fortalecer y promover la identidad cultural del entorno de la niña y el niño, el apoyo a la familia en la prevención y promoción de la salud y la buena nutrición, para su desarrollo psicomotriz, socio-afectivo, espiritual y cognitivo. De tres años de duración. **2. Educación Inicial en Familia Comunitaria, escolarizada**. Desarrolla las capacidades y habilidades cognitivas, lingüísticas, psicomotrices, socio-afectivas, espirituales y artísticas que favorezcan a las actitudes de autonomía, cooperación y toma de decisiones



Rita Willaert

en el proceso de construcción de su pensamiento, para iniciar procesos de aprendizajes sistemáticos en el siguiente nivel. De dos años de duración”.

Es decir, la educación inicial se da a través de dos vías: **una no escolarizada** para niños y niñas en los primeros años de vida y **otra escolarizada** para los niños y niñas de tres y cuatro años. Además de asignar la rectoría de la AEPI al Ministerio de Educación, la Ley boliviana destaca la corresponsabilidad de la educación con las familias y las comunidades. En este sentido la OG N°7 (2006) señala que, “el preámbulo de la Convención se refiere a la familia como «el grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños». El Comité reconoce que «familia» aquí se refiere a una variedad de estructuras que pueden ocuparse de la atención, el cuidado y el desarrollo de los niños pequeños y que incluyen a la familia nuclear, la familia ampliada y otras modalidades tradicionales y modernas de base comunitaria, siempre que sean acordes con los derechos y el interés superior del niño.

En **Cuba**, la estructura del sistema educativo no se halla en una LGE. Por disposiciones gubernamentales derivadas de iniciativas como las de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), se definió que la *Educación Preescolar* se constituya en el primer subsistema del Sistema Nacional de Educación. Ésta, no es obligatoria y atiende a niños y niñas desde los 6 meses de nacidos hasta los 5 años. Consta de tres estrategias principales: 1) El *Círculo Infantil*, institución preescolar para la atención y educación de niños y niñas desde los 6 meses hasta los 5 años. 2) El *Preescolar*, o grado preparatorio para la escuela para los niños y niñas de 5 años, y que puede estar indistintamente ubicado en un círculo infantil o una escuela primaria y 3) Las *vías no formales*, para niños y niñas que no asisten a las instituciones, pero que propician la educación, mediante el concurso de los padres y la comunidad. Esta última instancia se desarrolla a través del Programa *Educa a tu hijo*, implementado a través de un Grupo Coordinador, integrado por representantes de varios órganos políticos, de educación, salud, cultura, trabajadores sociales y otros centros importantes de la comunidad. Este grupo es el encargado de coordinar las acciones con un carácter intersectorial, fundamentalmente a través de una *Promotora de Educación* quien se encarga de la capacitación general al grupo, familias, ejecutores, entre otros actores.

Revisando los marcos jurídicos y legales de los demás países, casi todos coinciden en la importancia de garantizar a la participación de las familias en la AEPI, aunque con otros matices. Argentina, Bolivia y Colombia reconocen a la familia

como el primer agente socializador y educador, pero no la incluyen claramente dentro de las estrategias, salvo en programas específicos que se verán en el capítulo siguiente. En Honduras, la reglamentación de la LGE promueve la participación de la familia a fin de proteger y acompañar la crianza. En El Salvador, la LGE determina en el Artículo 16 que “la Educación Inicial comienza desde el nacimiento del niño hasta los cuatro años de edad”. Además, que “la educación inicial desarrollará sus acciones a partir de la familia, mediante programas de orientación para padres, madres o tutores, fortaleciendo de esta manera el rol central que la familia tiene como núcleo de la sociedad”. En el artículo 17 se deja clara la importancia de “revalorizar y fomentar el rol educativo de la familia y la comunidad a través de la participación de los padres como primeros responsables del proceso educativo de sus hijos”. Por su parte, la LGE de República Dominicana dispone en su Artículo 33, que “El Nivel Inicial es el primer nivel educativo y será impartido antes de la Educación Básica coordinada con la familia y la comunidad”.

Es posible afirmar que en ALC los marcos jurídicos y legales contemplan las consideraciones de la OG N°7 en cuanto a la importancia de desarrollar “estrategias multisectoriales basadas en los derechos, con la participación de las familias: los padres de un niño pequeño desempeñan una función esencial en la realización de sus derechos, junto con otros miembros de la familia, la familia ampliada o la comunidad, incluidos los tutores legales, según sea el caso. Ello se reconoce plenamente en la Convención (especialmente en el artículo 5) junto con la obligación de los Estados Partes de ofrecer asistencia, en particular servicios de atención infantil de calidad”. En otro tramo se afirma: “deberá también consultarse a los padres, que participarán en la planificación de servicios globales”

FORMAS DE NOMBRAR A LA AEPI EN LOS MARCOS NORMATIVOS

Reconociendo que los conceptos y las palabras encierran significados y por lo tanto maneras de concebir el mundo, resulta oportuno analizar las distintas formas de nombrar la AEPI en los países. Ello permitirá inferir algunas de las concepciones que subyacen en las mismas, como así también las contradicciones, los marcos conceptuales, las inconsistencias y las redefiniciones que se fueron dando a lo largo del tiempo. En este sentido, se introducirán algunas pistas de carácter analítico.

En los marcos jurídicos y normativos se encuentran una variedad de palabras para denominar a la AEPI, como así también el uso de estas para designar diferentes estructuras. Ello también se refleja en la diversidad de rectorías (en educación, en desarrollo social u otras áreas) y las formas de definir los tipos de servicios existentes, y a educadores y educadoras¹² a cargo de niños y niñas.

1. Para nombrar el **NIVEL dentro de la estructura del sistema educativo**, en los países de la muestra, se utilizan las denominaciones como: Nivel Inicial, Preescolar, Educación Infantil, Educación Parvularia, y Prebásica. Nótese en la tabla siguiente los distintos grupos etarios que nombra la misma denominación. Si consideramos los sistemas educativos de toda la región y de cada jurisdicción, en el caso de los países federales o sistemas municipalizados, las diferencias y modos de nombrar son aún más diversos.

Tabla 4: Denominación del nivel en los sistemas educativos

País	Denominación del Nivel
Argentina	Nivel Inicial , entendida como la Unidad pedagógica que atiende a los niños y niñas de 45 días a los 5 años inclusive, hasta el ingreso a la escuela primaria.
Bolivia	Educación Inicial en familia comunitaria . En la estructura del Subsistema de Educación Regular es el primer nivel educativo de 5 años de duración. Modalidades no escolarizadas (3 primeros años) y escolarizadas (2 años antes de la primaria)
Brasil	Educación Infantil : se considera la primera etapa de la educación básica. Es ofrecida en creches hasta los 3 años y pre-escolas para 4 y 5 años
Colombia	Nivel Preescolar se extiende desde los 3 a los 6 años siendo el último obligatorio.
Costa Rica	Educación Preescolar : de 0 a 4 y de 5 a 6 años siendo el último(transición) obligatorio
Cuba	El Sistema de Educación Preescolar atiende a desde la concepción a los 6 años.
El Salvador	Educación Inicial para niños y niñas menores de 4 años Educación Parvularia para niños y niñas entre 4 y 6, momento del ingreso a la primaria
Honduras	Educación Prebásica . los últimos grados (para 5 y 6 años) de la Educación Prebásica son obligatorios
México	Educación Inicial y Preescolar . La Inicial se imparte en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), Guarderías de Instituciones de seguridad social y Estancias de la Secretaría de Desarrollo Social/Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia para 0 a 3 años y en centros privados de atención infantil inicial o maternal. El Preescolar pertenece al nivel de educación básica, es obligatorio y se imparte generalmente en tres grados escolares para 4, 5 y 6 años.
República Dominicana	Educación Inicial . Primer nivel educativo antes de la Educación Básica. Obligatorio a los 5 años

12 En este estudio usamos el concepto de educador/a para nombrar a las personas adultas a cargo de los niños y niñas que cuidan y educan en forma intencional o no, incluyendo a maestros/as y profesores/as graduados a tal fin, como a las personas que se desenvuelven dentro del campo de la AEP: madres-cuidadoras, educadores/as empíricos/as, promotoras/as, monitores/as, etc.

2. Para nombrar los **MODELOS O FORMATOS INSTITUCIONALES**

Cada denominación presenta inclinaciones hacia distintos modelos o paradigmas de AEPI. Es así como, en República Dominicana, encontramos una sola forma: la de *jardines*, mientras que en Argentina y Costa Rica se definen entre siete y once tipos de instituciones. Una oferta variada pero no tan fragmentada se puede encontrar en Brasil, Bolivia, Colombia, México, Cuba y Honduras.

Tradicionalmente, la denominación **guardería o preescolar** refiere a dos formas que responden a modelos superados vinculados con concepciones de infancia y educación alejados de los marcos actuales y cercanos a enfoques asistenciales y de tutelaje. La *guardería* remite a una institución que se hace cargo de la guarda de la niñez y que, por lo tanto, lo que ofrece, son servicios que atienden a las necesidades básicas ligadas exclusivamente al cuidado. Algo similar ocurre con las *estancias* (Salinas-Quiroz, 2017). En estas instituciones, los niños y niñas son concebidos como sujetos de tutela, por lo tanto, lejos estaban de ser reconocidos como sujetos de derecho tal como se plantea en el paradigma vigente en la AEPI. La pregunta que debemos hacernos es por qué continúan vigentes estas denominaciones cuando gran parte de los marcos teóricos y las normativas que orientan las políticas públicas se sustentan en el enfoque de los derechos humanos. Probablemente, sea el indicador de la coexistencia de concepciones que creemos superadas, y que conviven con las propuestas de educación integral.

En cuanto a la denominación *preescolar*, nos encontramos frente a una paradoja. En un primer acercamiento, podemos afirmar que lo preescolar está ligado a formas de enseñar que no tiene el status de los siguientes niveles. Desde esta acepción, preescolar es lo anterior, lo previo a la *enseñanza auténtica*, al *verdadero aprendizaje*. Modelos enciclopédicos y memorísticos sostienen esta definición. Sin embargo, en el contexto de ALC, lo *preescolar* también ha tenido otra acepción. Suele entenderse como aquellas propuestas que se *diferencian de la escolaridad básica* y, sostienen y defienden los modelos de enseñanza y enfoques pedagógicos propios de la AEPI. En otras palabras, preescolar se reconvierde en un concepto que defiende la especificidad educativa para los niños y niñas más pequeños/as.

Es decir que, los modos de nominar a las instituciones o las políticas de AEPI que se implementan puede implicar que se está respondiendo a las particularidades de cada uno de los países por razones culturales, de índole pedagógica y/o la libertad de elección, de organización administrativa, entre otras cuestiones o, por

el contrario, la heterogeneidad puede ser indicador de la fragmentación, falta de articulación y disparidades en la AEPI. Aquí nos encontramos con un nudo constitutivo de la educación en la primera infancia que nos interpela sobre la identidad de la AEPI y nos demanda la generación de un profundo debate, junto con el desarrollo de investigaciones, que ayuden a definir la mejor manera de nombrar a las instituciones, el nivel educativo y sus políticas públicas.

Tabla 5: Denominación de modalidades institucionales en los sistemas educativos y del área social

PAIS/AREA DE GOBIERNO	DEL AREA EDUCATIVA	DEL AREA SOCIAL
ARGENTINA	1. Jardín maternal	1. Centros de Desarrollo Infantil (CDI)
	2. Jardín de infantes	2. Centros de Primera Infancia (CPI)
	3. Escuela infantil	3. Jardines Comunitarios
	4. Sala anexa (a la escuela primaria)	4. Centros de Acción Familiar (CAF)
	5. Espacios de Primera Infancia	5. Salas Cuna
	6. Centros Infantiles	6. Casa del Niño
	7. Salas de juego	
BRASIL	1. Guarderías (Crèches) de 0 a 3 2. Preescolar (Pre-éscola) de 4 a 6 años.	1. Centro Referencia de Asistencia Social (CRAS) 2. Programa "Primera infancia mejor" destinado a las familias: Modalidad de Atención Individual Modalidad de Atención grupal
BOLIVIA	1. Educación Inicial en Familia Comunitaria (4 y 5 años)	Modalidad directa 1. Wawa Wasi 2. Manitos
	2. Educación Inicial en Familia Comunitaria No escolarizadas (primeros años de vida)	Modalidad indirecta: 1. Kallpa Wawa 2. Khuskamanta Wiñaspa. Salas de estimulación temprana
COLOMBIA	1. Centro de Desarrollo Infantil (CDI)	1. Ludotecas
		2. Sala de lectura en familia
		3. Centro comunitario
	2. Educación Inicial Familiar 3. Transición, jardín y prejardín	4. Hogares comunitarios de bienestar familiar 5. Centros de atención integral a la primera infancia
COSTA RICA	1. Centros educativos y Jardines de Niños 2. Centros de Educación Especial 3. Servicios Educativos para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 6 años, con discapacidad o riesgo en el desarrollo 4. Centros de Educación y Nutrición	1. Centros Infantiles de Atención Integral 2. Centros de Educación y Nutrición (CEN) 3. Centros de Educación y Nutrición con Comedor Escolar (Cence) 4. Hogares comunitarios 5. Alternativas de protección del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) 6. Centros articulados (CECUDI) 7. Centros de Atención Integral (CAI)



Angela Rucker

CUBA	1. Círculos Infantiles 2. Aulas Preescolares 3. Programa “Educa a tu Hijo”	
EL SALVADOR	1. Centros de guarda y de desarrollo infantil	1. Centros de Educación y Desarrollo Integral (CEDI)
	2. Centros educativos	
HONDURAS	1. CEPB (Centros de Educación Prebásica) 2. CCEPREB (Centros comunitarios de Educación Prebásica) 3. Educas (Educación en casa)	1. Centros Comunitarios de Educación Prebásica (CCEPREB)
MÉXICO	1. Jardines 2. Centros Infantiles Comunitarios 3. Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS)	1. Guaderías 2. Estancias
REPÚBLICA DOMINICANA	1. Grado Preprimario funciona en los Centros Educativos del Nivel Primario	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI) gestiona 1. Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (Estancias Infantiles) 2. Centros Comunitarios de Atención a la Infancia y a la Familia

LOS MARCOS JURIDICOS Y NORMATIVOS DE LA AEPI DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

LA ASEQUIBILIDAD/DISPONIBILIDAD

Como se presentó en la Introducción, el estudio adopta como perspectiva analítica el enfoque de derechos humanos, como marco referencial teórico que se asienta, en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La OG N°13 define la Asequibilidad (Disponibilidad) estableciendo que “debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, en el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.” (OG N°13, 1999)

¿Cómo garantizan **las LGE y otras normativas** analizadas las condiciones para que el derecho a la educación en la Primera Infancia sea una realidad y esté disponible?

Es posible observar que las LGE y marcos conexos, con el fin de asegurar **disponibilidad**:

Fundan la estructura de los sistemas educativos en un nivel dedicado a la AEPI, llamado Inicial, Infantil, o Preescolar.

- Las edades abarcadas que tendrán disponibilidad al derecho son disímiles, aunque existe una tendencia mayoritaria a garantizar el derecho a partir de los tres años. Algunos países se reconoce el derecho como disponible desde el nacimiento (Cuba, Colombia y El Salvador).
- La arquitectura institucional define una educación formal, pero reconoce y/o promueve sistemas alternativos, que son presentados como no *formales*. Ambas modalidades conviven y pueden ser gestionadas por el ámbito estatal (nacional, provincial o municipal) y el sector privado.

- En la mayor parte de los Estados, los marcos habilitan varios ámbitos o sectores de gobierno que organizan políticas y servicios destinados a la AEPI. Es decir que, la **rectoría** se encuentra dispersa en diferentes dependencias estatales como, por ejemplo: Educación, Desarrollo Social, Salud, Asuntos Indígenas, Trabajo, Seguridad y otros.
- Varias normas plantean la necesidad de construir un enfoque integral requiriendo articulaciones intersectoriales. La gobernanza de la AEPI en pocos casos es exclusiva del sector educativo (Cuba, Bolivia).
- En tanto primer nivel del sistema, las disposiciones vinculadas a la construcción de establecimientos incluyen los espacios necesarios.

Como podemos observar en la letra de algunos marcos jurídicos y normativos se muestran lazos de articulación o complementariedad, pero también se perciben contradicciones entre los diferentes modelos y concepciones de organización, rectoría e institucionalidad de la AEPI.

LA ACCESIBILIDAD

La OG N°13 define como **Accesibilidad** a “Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: **(1) No discriminación.** La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos; **(2) Accesibilidad material.** La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia); **(3) Accesibilidad económica.** La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita” (OG N°13,1999)

Como afirma Tomasevski (2005), el acceso “tiene distintas modalidades en cada nivel educativo. El derecho a la educación debe ser realizado progresivamente, asegurando la educación gratuita, obligatoria e inclusiva, lo antes posible” (p. 12).

¿Cómo formulan **las LGE y otras normativas** las condiciones para que la educación en la primera infancia sea gratuita, obligatoria e inclusiva, para asegurar el acceso de niños y niñas de todos los sectores?

En una región atravesada por las desigualdades y la pobreza, sobre todo en los primeros años de vida de los niños y niñas, la gratuidad y la universalización de la oferta son las condiciones indispensables para garantizar el derecho a la educación.

Los marcos legales internacionales regionales y nacionales históricamente marcaron la obligatoriedad de la escolarización para la educación primaria y crecientemente para la educación secundaria. Las reformas educativas en la región latinoamericana de la década del 90 del siglo pasado y del inicio del siglo XXI, han permitido incorporar el inicio de la obligatoriedad escolar a partir de los cinco años. Vale resaltar que el *Marco de Acción de la Educación 2030* reafirma esa consigna, al haber acordado 12 años de obligatoriedad, siendo, al menos, uno de educación en la primera infancia. Pese a lo anterior, especialmente el rango etario del nacimiento a los tres años sigue



Melanie Hutto

mayoritariamente desatendido en lo que se refiere a la gratuidad de su oferta en el sector educación, porque en el área de protección social, al dirigirse a sectores vulnerados en sus derechos, los servicios ofrecidos suelen ser gratuitos y de menor calidad.

En congruencia con lo anterior, si se analizan los distintos países de la región, se evidencian diferencias respecto a la **obligatoriedad**. En muchos países se indica a partir de los cinco años (Colombia, Costa Rica, Honduras, República Dominicana), encontramos otro grupo de países donde la obligatoriedad se inicia a los cuatro años (Argentina, Brasil, Uruguay, Guatemala) mientras que un tercer grupo marca la obligatoriedad desde los tres años (México). Por el contrario, en Cuba no se plantea la obligatoriedad, pero se garantiza el derecho a la educación a partir del tópico de la universalización. La accesibilidad se complejiza cuando la forma de abordarla se limita a la obligatoriedad; garantizar el acceso, no puede estar restringido a este tópico. La oferta de propuestas educativas de la AEPI debe tomar el camino de garantizar el derecho a la educación por encima de su carácter obligatorio, es decir, la **universalización** debe presentar una oferta pública amplia que garantice el acceso de manera gratuita para todos niños y niñas, en un profundo diálogo con las familias, la pertinencia cultural y el respeto por la infancia. En el caso de Brasil, por ejemplo, el rango desde el nacimiento a los tres años no es obligatorio para las familias, pero el Estado está obligado a garantizar su oferta gratuita y de calidad, incluyendo ese rango etario en su ley de financiamiento, conocida como FUNDEB.

Cabe advertir que, en el entrecruzamiento de la obligatoriedad, la gratuidad y la universalización, las LGE y los otros marcos consideran la oferta privada de educación, como así también, las propuestas existentes de otros sectores del Estado que no son el educativo, dado el impacto que tienen sobre la demanda existente para la AEPI.

Si se analiza la forma de consignar la **gratuidad**, es posible afirmar que el conjunto de los países de la muestra la asocian de manera directa a la oferta estatal de los servicios de la AEPI. Es decir, la gratuidad se apoya en la asignación presupuestaria de los Estados, ya sean a nivel nacional o local. Cabe recordar que en la oferta de los servicios de la AEPI la presencia del ámbito privado es significativa, lo que implica que el pago de aranceles está a cargo de las familias, sean o no sean instituciones subvencionadas por el Estado.

Tabla 6: Educación primera infancia: gratuidad, obligatoriedad

País	Edad	Niveles	Gratuita	Obligatoria
Argentina	0 a 2 incl.	Jardín Maternal	SI	NO
	3 a 5 incl.	Jardín de Infantes	SI	Desde 4 años
Bolivia	0 a 3 incl.	Educación en Familia. Comunitaria no Escolarizada	SI	NO
	4 a 5 incl.	Educación Comunitaria Escolarizada	SI	Desde 4 años
Brasil	0 a 3 incl.	Creches	SI	NO
	4 a 6 incl.	Pré-escolas	SI	SI
Colombia	3	Prejardín	S/D	NO
	4	Jardín	S/D	NO
	5 a 6	Transición	SI	Desde 5 años
Costa Rica	0 a 4 incl.	Ciclo: Materno Infantil - Bebés I y II - Maternal I y II- Interactivo I - Interactivo II	S/D	NO
	5 hasta 6	Ciclo: Transición:	SI	Desde 5 años
Cuba	0 a 12 meses	1er ciclo	SI	NO
	12 meses a 2	2° ciclo	SI	NO
	3 y 4	3er ciclo	SI	NO
	5 incl.	4° ciclo	SI	NO
	6 incl.	Primer grado de primaria	SI	SI
El Salvador	0 a 3 incl.	Lactantes, Inicial 1, 2 y 3	S/D	NO
	4 a 6 incl.	Parvularia 4,5y6	SI	Desde 4 años
Honduras	0 a 3 incl.	Primer ciclo	S/D	NO
	4 a 6 incl.	Segundo Ciclo: Primer grado, segundo grado y tercer grado	SI	Desde 5 años
México	0 a 3 incl.	Educación Inicial: Lactantes y maternal	S/D	Desde 3 años
	4 a 6 incl.	Educación Preescolar	SI	Desde 4 años
República Dominicana	0 a 2 incl.	Maternal, Infantes, Párvulos	S/D	NO
	3 a 5 incl.	Prekinder, Kinder, Preprimaria	SI	Desde 5 años
Cuadro de elaboración propia S/D: sin datos				

Sintetizando, sobre la dimensión **accesibilidad** del derecho a la educación las LGE y marcos conexos muestran que:

- La mayor parte de las LGE establecen su universalización y la obligatoriedad de al menos un año.
- El ciclo obligatorio es pasible de ser ofrecido gratuitamente por parte del Estado.
- El ciclo no obligatorio, si es ofrecido por instituciones o programas gestionados por los Estados, es gratuito.
- En las LGE más recientes y otras leyes complementarias, se incluyen disposiciones vinculadas a la educación intercultural y el respeto a la diversidad
- Otra característica a resaltar gira en torno a la organización de la oferta, dado que la misma plantea distintos modos, a saber: por edades, por cuestiones específicas de la ruralidad, la dispersión geográfica, la población indígena, la población inmigrante, entre otras.

LA ACEPTABILIDAD Y ADAPTABILIDAD

La OG N°13 define la **Aceptabilidad** como: “La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del Artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza. Asimismo, puntualiza que la **Adaptabilidad** debe asegurar que la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados” (OG N°13,1999)

Las LGE y otras normativas: ¿consideran y exigen que las instituciones, los diseños curriculares y las formas de enseñanza en la educación infantil sean adecuados, pertinentes a las posibilidades y necesidades de los niños y niñas? ¿Se plantean proteger su derecho al juego, al movimiento, a sus

experiencias previas vinculadas a las formas de crianza y las culturas de sus familias y comunidades? ¿Plantean la necesidad de contar con ciertas condiciones que garanticen la calidad de la AEPI?

Las LGE y otros marcos sobre estas dimensiones del derecho a la educación, de manera particular para la educación infantil, enuncian todos los objetivos deseables para que ésta sea aceptable y adaptable. Para ilustrar la idea, a continuación, se exponen algunos ejemplos:

- *Promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social* (Argentina: Ley de Educación Nacional, 2006)
- *Desarrollar programas educativos pertinentes a cada contexto socio-cultural, lingüístico, histórico, ecológico y geográfico, sustentados en el currículo base de carácter intercultural* (Bolivia: Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez, 2010)
- *Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación* (Colombia: Ley General de Educación, 1997)
- *Todos los centros docentes deben reunir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad* (República Dominicana: Ley General de Educación, 1997)
- *Respetar las individualidades y los ritmos de desarrollo de los niños y niñas y valorizar a diversidad de la infancia brasilera, así como las diferencias entre los niños y niñas en sus contextos sociales y culturales* (Brasil: Lei N° 13.257, 2016.)

Un elemento central para el análisis de la **aceptabilidad** de la AEPI, son los lineamientos curriculares. Al diseñar un currículum, los Estados desarrollan una herramienta de política pública para la concreción del derecho a la educación. Los currículos sintetizan los principios políticos y pedagógicos de la AEPI y se constituyen en un documento de carácter público en el que se plasma el proyecto educativo de una comunidad, una nación. Es en este sentido que sostenemos que el currículo es una carta de derechos (Zabalza, s/f) de niños y niñas a aprender, a desarrollarse, y a apropiarse y a recrear



Angela Rucker

la cultura, lo que posibilita la expansión de su ciudadanía y compromete al Estado y todos los actores sociales del sistema educativo para su cumplimiento. Al mismo tiempo es una herramienta para los/as educadores/as dado que les permite contar con un proyecto político, educativo, social y ético que organice la tarea; un proceso dinámico y participativo y que les brinda la posibilidad de asumir decisiones fundadas en relación con las acciones de enseñanza y a sus propuestas de actividades. Por otra parte, el currículum es una instancia fundamental en la decisión acerca de los contenidos valiosos y relevantes de la cultura que serán transmitidos.

En líneas generales, el currículum plantea qué enseñar, cómo enseñar y delimita los múltiples destinatarios. Al mismo tiempo define la identidad pedagógica y didáctica de las propuestas educativas. Se considera que el currículum debe ofrecer un conjunto de experiencias que enriquecen la vida de niños y niñas: experiencias ligadas al desarrollo corporal, cognitivo, psicológico, social, personal, lúdico y artístico, así como experiencias que potencian la alfabetización cultural y multidimensional en un marco de desarrollo integral.

Asimismo, una AEPI aceptable debe garantizar la no discriminación, pilar transversal para la realización de todos los derechos humanos, poniendo énfasis en superar todo tipo de discriminación en y desde la educación, (sexo, género, idioma, religión, origen étnico, origen social, posición económica, discapacidad y orientación política, por mencionar algunos) a iniciar en la edad más temprana. Implica asumir la obligación de la identificación de los obstáculos que impiden el disfrute del derecho a la educación evitando patrones de exclusión.

La **adaptabilidad** es otro eje fundamental del derecho a la educación, y como se mencionó anteriormente, refiere al carácter flexible que deben adoptar las propuestas educativas para adecuarse a las características de la niñez y no de manera inversa. Es así como toda iniciativa de AEPI debe respetar las características de cada comunidad y responder las particularidades de niños y niñas según su contexto cultural y social. Es en este sentido que se habla de flexibilidad de los sistemas para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación. La adaptabilidad está en consonancia con la CDN, el interés superior del niño y el principio de indivisibilidad de los derechos humanos.

La adaptabilidad considera también la importancia de la interculturalidad. La interculturalidad y la lengua materna forman parte de los nuevos aportes de los marcos normativos que renovaron el discurso en educación. Bolivia y Ecuador, son ejemplo de cómo fueron incorporándolos en sus marcos legales de manera contundente, tal es así que fue contemplado en la sanción de última Constitución Nacional y luego en las leyes educativas. En sintonía, Argentina y Brasil fueron incorporando, en distintas instancias, el abordaje de la educación intercultural, por ejemplo, en los modelos institucionales y en los marcos curriculares.

Reafirmar el *“currículo como carta de derechos”* nos aleja de aquellos diseños o marcos curriculares que operan como obstáculo al no contemplar ni reconocer la particularidad de enseñar, cuidar y proteger a la primera infancia. Los lineamientos curriculares, se encuentran presentes -en diferentes formatos- en los distintos documentos que los países generan. Por una parte, podemos decir que los principios pedagógicos pueden estar plasmados en diseños curriculares, materiales de desarrollo curricular, orientaciones generales o guías de acompañamiento. Por otra parte, se cuenta también con publicaciones con

propósitos diversos, donde se incluyen sugerencias para el trabajo de las familias respecto a la crianza, como así también orientaciones para personas adultas a cargo de niños y niñas que no poseen títulos habilitantes.

En este sentido, podemos afirmar que la mayoría de los países cuentan con diseño o directrices curriculares, en tanto normativas curriculares. Su formulación comprende la atención a necesidades físicas, motoras, lúdicas, emocionales, sociales, afectivas, cognitivas y la prevención y detección alertas en el crecimiento y el desarrollo. Algunos en formato de diseño curricular, como Argentina y Colombia. Otro grupo de países presenta una diversidad de documentos curriculares que varían según destinatario u objetivo de dicho documento; aquí destacan Cuba y Costa Rica.

Si tomamos el grupo de países seleccionados en el presente estudio, es posible afirmar que Argentina y Brasil, en tanto países federales con sistemas educativos jurisdiccionales y/o municipales, presentan documentos curriculares en dos niveles: nacional y local, lo que permite inferir que contemplan las líneas y principios generales de política educativa, tanto en los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios de Argentina, como en las Referencias Curriculares brasileras. Mientras que a nivel local o jurisdiccional se habilita a las adecuaciones consistentes con el territorio de desempeño. Es decir, los gobiernos locales cuentan con la potestad de elaborar sus propios documentos curriculares retomando las orientaciones nacionales.

Un hallazgo importante por resaltar es que las modalidades alternativas o no convencionales de la AEPI igualmente se incluyen en los marcos curriculares oficiales. El Salvador, República Dominicana y Cuba son ejemplo de esta situación.

Tal y como se expresó con anterioridad, el currículo se encuentra plasmado en una variedad importante de documentos, que varían según destinatarios, tipo de institución o edad de los niños y niñas que atiende. Por ejemplo, Honduras cuenta con un diseño curricular destinado al trabajo con niños y niñas de cuatro y cinco años a lo que denomina educación prebásica, aunque incluye orientaciones para el trabajo con niños y niñas desde el nacimiento a los tres años. Por su parte, Costa Rica presenta una *guía pedagógica* para el trabajo con niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años que no solo está destinada a los profesionales, sino que también incluye a las familias, y para el Nivel Interactivo II y el de Transición cuenta con un Programa de Educación Preescolar diferente.

Los ejes en común presentes en los países de la muestra suelen ser el enfoque globalizador del currículo, el desarrollo personal y social (cuerpo, autonomía e identidad), el conocimiento del medio natural y social, la comunicación, la expresión y la exploración, el juego y el arte.

La educación integral coincidente en todos los países es superada en el modelo curricular que propone Bolivia en tanto que el currículo se anuncia desde una propuesta descolonizadora, antiimperialista y despatriarcalizadora abarcando contenidos inéditos como: Cosmos y pensamiento, comunidad y sociedad, vida, tierra-territorio y ciencia, tecnología y producción. Acompaña este enfoque, El Salvador, en tanto que incluye en su diseño curricular al modelo de oferta de nivel inicial denominado Vía familiar-comunitaria que toma a los niños desde el nacimiento hasta los cuatro años e integra a los niños y niñas de cinco y seis que no cuentan con acceso a un centro educativo.

Más allá del modelo de institución, del sistema de regulación o de los perfiles convocados para la AEPI, el currículo marca el enfoque didáctico y plantea los lineamientos de política educativa, por lo tanto, se torna en un instrumento indispensable en todo tipo de propuesta vinculada a la AEPI.

LA JUSTICIABILIDAD Y LA EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA AEPI

Los derechos humanos se gozan, se ejercen y se exigen. La educación, como derecho humano desde el nacimiento, se ve fortalecida cuando existe la posibilidad de saltar de los meros enunciados legales e implementar mecanismos para asegurar su protección efectiva. En la primera infancia, el derecho a la educación, al cuidado, al juego y a la cultura siguen estando en tensión y siendo poco atendidos por los Estados, sobre todo en los primeros años de vida.

Cuando los Estados de ALC firmaron y ratificaron la CDN, y adecuaron o dictaron nuevas LGE y otras normativas nacionales de conformidad al espíritu del tratado, se sellaron nuevos compromisos a desarrollar a través de acciones concretas destinadas a garantizar el goce de los derechos a todos los niños y niñas. Cumplir con ello es un acto de justicia, y no cumplir con las leyes es un delito. En este sentido, todos estamos comprometidos a exigir la realización de los derechos enunciados a través de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad del Derecho a la AEPI.

A continuación, se incluye el aporte y las reflexiones del jurista brasileiro Salomão Ximenes.

BRASIL: 30 AÑOS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN INFANTIL, TRES ETAPAS DE RECONOCIMIENTO JURÍDICO.

Por Salomão Ximenes

El derecho humano a la educación, como cualquier otro derecho fundamental, tiene como fuentes jurídicas primarias la Constitución, la Ley y la interpretación de los tribunales. Ello puede explicar el desarrollo del derecho a la educación infantil (*creches* y preescolares) en el Brasil durante las últimas tres décadas, desde la Constitución Federal de 1988 (CF88) hasta la actualidad. A efectos analíticos, podemos afirmar que ese desarrollo está marcado por tres períodos de reconocimiento de los derechos y deberes específicos a esa etapa de la educación.

Constitucionalización y legalización: guarderías y preescolares como derechos fundamentales a la educación.

La primera etapa está caracterizada por la constitucionalización y legalización del derecho, la que se extiende desde 1988 hasta 1996, año de aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional LDB, Ley N°9.394). La Constitución de 1988, el principal marco de redemocratización de Brasil innova al reconocer el derecho a guardería y preescolares como parte del deber del Estado con la educación formal, atribuyendo a los municipios el deber de oferta directa, a impartir con la colaboración técnica y financiera de la Unión Federal.

Tal reconocimiento, fue conquistado en virtud de décadas de movilización de bases, promovidas por movimientos feministas y comunitarios, que, ya en la década de 1970, presionaban por la oferta de guarderías en las grandes ciudades de Brasil. Las guarderías y preescolares constituían así las pautas de reivindicación de los movimientos sociales que emergían en la resistencia a la dictadura militar y en la reivindicación de un nuevo orden constitucional y social. “El hijo no es solo de la madre”, se leía en los carteles durante las manifestaciones¹³.

En 1990, el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA por su acrónimo en portugués, Ley n. 8.639) reitera la previsión constitucional y agrega el deber de “Protección Judicial de los Intereses Individuales, Colectivos y Difusos”, frente al “no ofrecimiento u oferta irregular de atención en guarderías y preescolares de los niños y niñas de cero a cinco años de edad”. Tal protección debería ser viabilizada por el Ministerio Público – órgano público independiente refundado en la CF88, cuya función es defender los derechos e intereses fundamentales de la colectividad – y por las asociaciones civiles de defensa de derechos u Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que tuvieran entre sus propósitos la promoción de los derechos reconocidos en el ECA.

En 1996, la LDB avanza en la definición legal del derecho, al definir la educación infantil como “primera etapa de la educación básica”. Esto en la práctica significó para esa etapa inicial toda una regulación normativa de los sistemas de educación, como directrices curriculares y cualificación docente, por ejemplo, separando las guarderías existentes hasta el momento, del sistema de asistencia social. Esta primera etapa de *constitucionalización y legalización* del derecho a la educación infantil, sentó las bases para un nuevo período.

13 Cf. Fúlvia Rosemberg (org.), *Temas em Destaque/Creche*. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

Movimientos por la justiciabilidad: guarderías y preescolares como derechos exigibles al Estado

La segunda etapa está marcada, por un lado, por las movilizaciones en torno al reconocimiento de *justiciabilidad* de la educación infantil, al mismo tiempo en que movimientos sociales, ONGs, administraciones públicas locales e investigadores/as reivindicaban el desarrollo de políticas de políticas públicas nacionales capaces de concretar la estipulación legal.

En esta etapa, inaugurada en los años que siguieron a la publicación del ECA se acentúa después de la LDB, centenas de acciones judiciales colectivas (Acciones Civiles Públicas - ACPs) fueron promovidas por el Ministerio Público y por las ONGs, contra los municipios, tomando como base la nueva legislación y buscando como objetivo la obtención de determinaciones judiciales de matrícula de la creciente demanda popular por cupos en guarderías y preescolares. En algunas de esas ACPs se presentaba una lista predefinida de niños/as, en otras se solicitaba el reconocimiento del deber de matrícula de todos/as los/as niños/as demandantes¹⁴.

Mientras se incrementaba la presión social e institucional, eran prácticamente inexistentes los programas nacionales de promoción del derecho y de la colaboración con los municipios, abandonados a su propia suerte. El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (Fundef por su acrónimo en portugués) principal política nacional de financiamiento, concentraba los recursos en la escolarización obligatoria, a pesar de la previsión amplia establecida en la Constitución.

En ese contexto, el movimiento por la justiciabilidad del derecho a la educación infantil tenía como propósito de apartar los efectos locales de la focalización de las políticas y de la protección judicial exclusivamente sobre la enseñanza fundamental obligatoria, hasta el momento única etapa considerada “derecho público subjetivo”, o sea exigible inmediatamente al Estado.

Tal comprensión, extendida entre los gestores públicos, era reforzada por parte del Poder Judicial, que entendía la educación infantil como norma “programática”, cuya realización dependía de la disponibilidad de recursos y de la implementación de políticas públicas por parte de los demás poderes de la república. Según esa perspectiva, no correspondía al Poder Judicial intervenir en las decisiones de esos poderes, salvo para la protección de la educación obligatoria¹⁵.

Es cierto que acciones judiciales de ese período lograron decisiones favorables a la educación infantil, pero el ambiente de gran controversia en la interpretación de la Constitución y de las leyes, mantenía en segundo plano este derecho. Desamparados de políticas públicas estructurantes de financiamiento a la educación infantil, y presionados por la prioridad atribuida a la educación fundamental, los gestores municipales se apegaban a la controversia judicial para mantener el tema fuera de las prioridades de políticas públicas municipales.

14 Cf. Alessandra Gotti; Salomão Ximenes. *Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil*. Disponible en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002627/262765por.pdf>>.

15 Cf. Adriana Dragone Silveira, *Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica*, Educação & Sociedade, disponible en <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000200003&lang=pt>

Contra esa posición hegemónica y movido por el creciente número de demandas procesales colectivas del Ministerio Público y de las ONGs, el poder judicial comenzó a desarrollar algunos criterios para la intervención judicial en casos relacionados a los derechos sociales. Para la consolidación del derecho a la educación en el país, es muy relevante que el cambio de criterio jurisprudencial haya ocurrido justamente en el marco del análisis de un caso judicial de guarderías y preescolares.

El caso paradigmático que consolida una nueva postura del Poder Judicial en Brasil es el Recurso Extraordinario n. 410.715, juzgado por el Supremo Tribunal Federal (STF), con decisión publicada en el año 2006. Se trataba de un recurso del Ministerio Público de São Paulo contra una decisión del Tribunal de Justicia de este mismo estado, que, con base en los argumentos presentados con anterioridad, daba la razón al municipio ante la pretensión de reconocimiento de la exigibilidad jurídica del derecho a la educación infantil.

En esa decisión, el STF reconoce la educación infantil como “prerrogativa constitucional indisponible”, atribuyendo a los padres y responsables el derecho de manifestar interés en la matrícula de los niños y niñas y el derecho a ser atendidos con igualdad en guarderías y preescolares. Aunque la matrícula no sea obligatoria, como ocurre en la educación fundamental, una vez manifestado el interés, este equivaldría a un derecho público subjetivo, obligando al Estado y específicamente a los municipios. Estos no podrían alegar el principio de separación de poderes o la ausencia de recursos para liberarse de la obligación jurídica, dado que guarderías y preescolares son políticas públicas previstas directamente en la propia Constitución¹⁶.

De la justiciabilidad a la exigibilidad de políticas públicas y planificación estatal: una etapa necesaria

La decisión del STF de 2015 abre una nueva etapa de reconocimiento jurídico a la educación infantil en Brasil. Dado su carácter simbólico y paradigmático, el primer efecto fue una creciente uniformización de la interpretación de los tribunales. En la práctica, se formó un consenso nacional sobre la posibilidad de exigir en el ámbito judicial (justiciabilidad) el derecho a un cupo en guarderías y preescolares, ante la insuficiente oferta de los municipios. Acciones judiciales con ese propósito tienen hoy altísimas posibilidades de éxito, al menos en términos judiciales. Es así que centenas, o mismo, miles de acciones son promovidas cada día.

Este nuevo escenario, en que ganó densidad jurídica el derecho a guarderías y preescolares, fue a la vez decisivo en la reestructuración de las políticas públicas. El nuevo fondo nacional de financiamiento - Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) - creado por la Enmienda Constitucional n° 53 de 2006, pasa a contemplar desde la guardería hasta la educación media, como resultado de la presión ejercida por el movimiento “Fundeb pra Valer”, coordinado por la *Campaña Nacional por el Derecho a la Educación*. Otras políticas fueron conquistadas, direccionando recursos específicamente para la educación infantil.

Entre 2005 y 2015 avanzamos más rápidamente que en el período anterior, aumentando de 16,7% para 30,4% y de 72,5% para 90,5% las tasas de frecuencia a guarderías y a

16 STF. ARE 410.715 Ag, Relator: Min. Celso de Mello, Segunda Turma, de 22/11/2015, publicado en 03/02/2006, disponible en <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=RE&numero=410715&origem=AP>.

preescolares, respectivamente¹⁷. Aunque en el segundo caso, nos aproximamos a una casi universalización, la ampliación de cupos en guarderías fue insuficiente para que se pudiese percibir la reducción de la demanda cotidiana por lugares.

La pacificación del debate sobre exigibilidad en el STF, en este contexto, estabilizó un padrón decisorio cada vez más cuestionado por los gestores públicos, investigadores/as y algunas instituciones del sistema de justicia. En la práctica, decisiones judiciales favorables que determinan la matrícula de niños/as o de grupos de niños/as, tiene efectos muy controversiales en la dinámica de la propia política educativa. No son raras situaciones en que las filas de espera públicas son sustituidas por las decisiones judiciales, o mismo, casos en que la determinación de la matrícula inmediata implica atestar salas y con eso rebajar la calidad de atención.

La superación de la controversia en favor de la justiciabilidad fue determinante en la propia definición del derecho a la educación infantil en Brasil, aun así, cumplida esa etapa se hace cada vez más evidente una nueva perspectiva de justiciabilidad precisa ser construida, desplazando el foco de la movilización judicial del foco actual, que es mero reconocimiento del derecho individual para la densificación de los instrumentos de planificación, de control social y de políticas públicas.

Con ese propósito, otro caso paradigmático fue juzgado y viene siendo acompañado con atención. Se trata de dos Acciones Cíviles Públicas (ACPs) promovidas por la ONG *Ação Educativa* y otras organizaciones y movimientos, contra el municipio de São Paulo, con el fin de construir un nuevo padrón decisorio en el país. En el juzgamiento de los recursos presentados por las ONGs, ocurrido en diciembre de 2013, el municipio recibió del Tribunal de Justicia (TJ) la orden de crear 150 mil nuevos cupos en educación infantil hasta 2016, con un mínimo de al menos 105 mil en guarderías de tiempo completo¹⁸. Además de eso, la decisión refiere a la obligación de respetar los estándares de calidad estipulados en los instrumentos nacionales y locales.

La magnitud de atendimento determinado en esta decisión no tiene precedentes. Se debe a una confluencia de factores: primeramente, el Plan de Metas 2013 - 2016 del entonces Alcalde Fernando Haddad (PT), con proyección de ampliación de 150 mil cupos en educación infantil, y la realización inédita de la Audiencia Pública en el TJ, en la cual el Plan de Metas fue reafirmado por el Secretario de Educación y ampliamente debatido; y no menos importante, la propia existencia de acciones judiciales con solicitudes fuera del padrón, que requerían no solo la matrícula de niños/as nominalmente listados o la decisión sobre la matrícula de todos los demandantes en un determinado plazo, sino la presentación por parte del Municipio, de planes públicos de construcción de construcción de unidades y de expansión para la atención de la demanda en un plazo razonable, cuyo cumplimiento pasaría a ser monitoreado por el propio poder judicial. Otro factor relevante en ese proceso fue la estrategia de articulación, a partir de 2012, del Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTIEI), reuniendo los principales litigantes judiciales en favor de ese derecho – MP, Defensoría, ONGs e incidencia– con el objetivo de construir estrategias comunes de actuación.

¹⁷ Fuente: IBGE/PNAD.

¹⁸ En la fecha de la decisión, habían 170.472 niños y niñas esperando cupos en guarderías y 14.701 en pre-escuelas (Fuente: Secretaría Municipal de Educación)

En ese caso, para la toma de decisión el poder judicial tuvo como referencia el propio Plan de Metas, fortaleciendo así, con la densificación jurídica el propio instrumento de planificación pública. Con ese objetivo, el Tribunal resolvió que el Municipio debería presentar en un plazo de 60 días, un plan detallado de ampliación de cupos y construcción de unidades, de forma de cumplir con lo prometido, además de reservar recursos suficientes en los futuros presupuestos.

Finalmente, también innovó al decidir instituir un Comité Técnico de Asesoramiento, constituido por quince instituciones, centros de investigación, foros y movimientos sociales, que pasó a monitorear el cumplimiento de la decisión judicial y a realizar audiencias semestrales con la participación del Secretario de Educación del Municipio y de su equipo técnico, para discusión de balance parcial de cumplimiento. Entre 2014 y 2016 acontecieron 6 de esas audiencias¹⁹.

Al final, no se alcanzó a implementar la decisión judicial, pero según el balance del Comité, fueron creados 89.249 nuevos cupos, 72.814 en guarderías y 16.435 en preescolar. En lugar de una ejecución judicial por incumplimiento, las ONGs autoras de las acciones y el Comité, optaron por construir un acuerdo judicial con la nueva administración municipal que se inició en 2017.

Como parámetros jurídicos perseguimos la formalización de un compromiso de meta de expansión incluida en el Plan Municipal de Educación de São Paulo, ley aprobada en 2015, además de mejoras en los indicadores objetivos de calidad, con número máximo de niños/as por sala/educador/a, existencia de área externa y formación permanente de los/as profesionales. Finalmente, fue homologado por el poder judicial, el deber de ampliación en 85.500 nuevos cupos de guarderías, además de los aspectos relativos a la calidad.

En esta experiencia, los instrumentos de justiciabilidad son utilizados con tres propósitos principales. El primero y más evidente, es mantener el tema en como prioridad pública permanente, mediante la presión social fortalecida en el ámbito judicial. El segundo, es abrir canales de interlocución entre el Sistema de Justicia, los gestores públicos y los investigadores/as, ONGs, redes y movimientos sociales con actuación en el campo de la infantil, fortaleciéndose la participación en el acompañamiento de las políticas de implementación, y cualificando la actuación del propio poder judicial.

Por último, el propósito de exigir y fortalecer la planificación pública para la garantía y monitoreo de este derecho fundamental, propósito que en Brasil ganó mayor relevancia con la edición del Plan Nacional de Educación (PNE, Ley n. 13.005, de 2014) y de los consecuentes planes municipales y estatales de educación. Para que sea posible, el Sistema de Justicia debe tener como prioridad acompañar y exigir el cumplimiento de esos planes, constantemente amenazados por las políticas de austeridad económica.

Salomão Barros Ximenes es Profesor adjunto de la Universidade Federal do ABC (UFABC) y abogado pro bono. Es Doctor en Derecho por la Universidad de São Paulo (USP) y miembro de la Red Escuela Pública y Universidad.

19 Para una presentación detallada de la estrategia de justiciabilidad de este caso, Cf. Ester Rizzi; Salomão Ximenes, Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo, ANDHEP, 2014. Disponible en <http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf>

3: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LA AEPI EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA REGION

Como se destacó en el capítulo anterior, los Estados de la Región ALC disponen de LGE y de marcos jurídicos que contemplan a la AEPI y apuntan a procurar los objetivos establecidos por el marco internacional de los derechos humanos. Pero ¿a través de qué mecanismos se hacen realidad las Leyes? ¿Cómo crear condiciones de posibilidad para la realización de los derechos en la primera infancia?

Para que las intenciones legales se transformen en realidades, resulta necesario desarrollar caminos estratégicos y operativos, es decir, deben definirse unas **Políticas Públicas (PP)** de AEPI. Como sostuvo Chiqui González (2006) frente a la pregunta: ¿Qué son las políticas públicas para las infancias? "...una política pública es un impulso colectivo y transformador con perspectiva estratégica, una energía regulada y sistematizada que hace frente a una necesidad, interpreta un imaginario social, construye sentido en la fragmentación, moviliza la acción en la abulia y teje su red infinita de futuro en el presente del territorio. Tiene algo de solemne cuando relaciona y religa un pulverizado sentido de conjunto, convirtiéndose en misteriosa construcción como "artefacto" de cambio"(González, 2006).

Tal y como se destaca en el cuadro siguiente, los países de ALC han venido formulando las políticas públicas de AEPI con formatos diversos, tanto desde la creación de estructuras del Estado dedicadas a la ejecución de PP a largo plazo, como a la gestión de proyectos y programas de distinta vigencia y extensión.

Tabla 7. Políticas públicas y programas de AEPI

País	Año	Denominación	Área de Gobierno de dependencia funcional
Argentina	1993/ 2006	Nivel Inicial	Ministerio de Educación
	2005	Programa Nacional de Desarrollo Infantil: Primeros Años (actualización 2009)	Ministerios de: Educación; Salud; Desarrollo Social; Trabajo y Justicia
	2010	Sistema Integrado de Información sobre las Políticas Públicas dirigidas a la Niñez, la Adolescencia y la Familia: SIIPNAF	SENNAF; Ministerios de: Educación; Salud; Desarrollo Social y Finanzas de las Provincias.
	2011	Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Calidad Educativa: PROMEDU II	Ministerios de: Planificación Federal; Inversión Pública y Servicios; Educación.
	2012	Plan Nacional para la Educación Inicial	Ministerio de Educación.
	2016	Plan Nacional de Primera Infancia	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. SENNAF. Ministerio de Desarrollo Social
Bolivia	1997	Programa de Atención a niños y niñas menores de seis años (PAN)	Ministerio de Educación
	2007	Programa Multisectorial “Desnutrición Cero”	Ministerios de: Salud y Deportes; De la Presidencia; Planificación del Desarrollo; Hacienda; Desarrollo Rural y Tierras; Educación; Producción y Microempresa; Medio Ambiente y Agua
	2010	Educación Inicial en Familia Comunitaria	Ministerio de Educación
	2013-2017	Plan de Acción del Programa País	Ministerios de: Desarrollo Social; Salud y Deportes; Medio Ambiente y Agua; Educación y Culturas; Justicia; Trabajo, Empleo y Previsión Social; Autonomía.
	2014-2018	Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos	Consejo Nacional de los Derechos Humanos (Ministerios de: Justicia, Relaciones Exteriores y Cultos; Educación y Culturas; Salud y Deportes; Trabajo, etc.)
Brasil	1996/ 2006/2009	Educación infantil	Ministerio de Educación
	2006	Política Nacional de Educación Infantil por el Derecho de los Niños de 0 a 6 años a la Educación	Ministerio de Educación
	2009	Estrategia brasileritos y brasileritas saludables (EBBS)	Ministerio de Salud
	2009	Educación Infantil / Pro-infancia	Ministerio de Educación y órganos de gobierno responsables a nivel provincial y municipal.
	2011-2020	Plan Nacional para la Primera Infancia (PNPI)	Presidencia de la República; Secretaría de Derechos Humanos (SEDH); Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA)
	2011-2020	Plan Decenal de Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia	Consejo Nacional de la Infancia y Adolescencia. Secretaría de Derechos Humanos Presidencia de la República
Colombia	1994	Educación Preescolar	Ministerio de Educación
	2007	Política Pública Nacional de Primera Infancia	Ministerios de: Educación Nacional; Protección Social; ICBF
	2012	Estrategia Nacional “De Cero a Siempre”	Comisión Intersectorial de la Primera Infancia: Ministerios de: Cultura, de la Protección Social, y de Educación; ICBF; Depto. Nacional. de Planeación; Altas Consejerías Presidenciales para: Programas Especiales y para la Prosperidad Social
	2012	Observatorio del Bienestar de la Niñez	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
	2016	Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia
	2017	Bases Curriculares para la Educación inicial y preescolar	Ministerio de Educación

Costa Rica	1998/2011	Educación Preescolar	Ministerio de Educación Pública
	2010	Programa CEN, CINAI y CENSE	Ministerio de Salud.
	2015	Tecno-ambientes de aprendizaje en educación preescolar	Ministerio de Educación Pública
	2010-2025	Política “Red Nacional de Cuido”	Instituto Mixto de Ayuda Social
	2012-2021	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional	Ministerios de: Salud; Agricultura y Ganadería; Industria y Comercio.
Cuba	S/F	Sistema de Educación Preescolar	Ministerio de Educación
	1961	Política de Círculos Infantiles y Aulas Preescolares	Ministerio de Educación
	1992	Programa “Educa a tu Hijo”	Ministerios de: Educación; Salud Pública; Cultura; INDER
	1993	Programa de Suplementación con “Prenatal” en la Atención Primaria de Salud	Ministerio de Salud
	1998	Programa Nacional Materno Infantil	Ministerio de Salud
El Salvador	1993	Política “Centros de Bienestar Infantil”	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)
	1993	Política “Centros de Desarrollo Integral”	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)
	1996/2008	Educación Inicial y parvularia	Ministerio de Educación
	2009	Política de Educación Inicial y Desarrollo Integral para la Primera Infancia	Ministerios de: Educación; Salud; y el ISNA
	2013-2023	Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia de el Salvador (PNPNA)	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia - CONNA
Honduras	2011/2014	Educación Inicial y Pre-Básica	Secretaría de Educación, Direcciones Departamentales de Educación y Consejo Nacional de Educación.
	2012	Política pública para el desarrollo integral de la primera infancia	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
	S/F	Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
	2012	Plan para los Pueblos Indígenas y Afro-hondureños	Secretaría de Educación
	2013	Dirección General de Educación Intercultural Multilingüe (DIGEIM)	Secretaría de Educación
México	1993/2017	Educación Inicial y Preescolar	Secretaría de Educación Pública (SEP) y Gobiernos Federales
	S/F	Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC)	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)
	2008	Programa de Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil (PFETYDI)	Presidencia de la República, SNDIF, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, SEP.
	2011	Educación Básica Sin Fronteras	SEP. Dir. Gral de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa; Coord. Nacional de Programas Educativos para Grupos en Situación de Vulnerabilidad
	2013	Programa para la Protección y el Desarrollo de la Infancia	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)
República Dominicana	1997/2012	Educación en el Nivel Inicial	Ministerio de Educación
	-	Programa Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI y CAIFI)	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)
	2013	Programa de Atención Integral a la Primera Infancia de Base Familiar y Comunitaria	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)
	2008-2018	Plan Decenal de Educación	Secretaría de Estado de Educación
	2013	Plan Quisqueya Empieza Contigo (QEC)	Dir. Gral. de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP)

Todos los países de la muestra desarrollan políticas, programas o planes de AEPI. Dentro de las políticas educativas el nivel dedicado a la AEPI se reconoce como: *Educación Inicial* en Argentina, Honduras, El Salvador y México; *Educación Infantil* en Brasil; *Atención y Educación Inicial en Familia Comunitaria*, en Bolivia; *Educación Inicial y Preescolar*, en Colombia, Costa Rica y Cuba. A estas políticas generales se suman otros programas, como el caso de *Jugando construimos ciudadanía y Primeros Años*, en Argentina; la *Estrategia Brasileños y brasileñas saludables*, en Brasil; el *Programa de Bienestar familiar y desarrollo comunitario y Plan para los Pueblos Indígenas y Afro-hondureños* en Honduras; la *Política de Bienestar Infantil, Centros de Desarrollo Integral*, en El Salvador; el *Plan Nacional para la eliminación de las peores formas de Trabajo Infantil* y el *Plan de acción para la erradicación del abuso y la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes*, en República Dominicana; entre otros casos.

Estas PP de AEPI buscan fortalecer distintos derechos como el juego, la inclusión de niños y niñas con discapacidad, de pueblos originarios, de niños y niñas que viven en contextos violentos, el abordaje y restitución de derechos de vulnerados por el abuso o maltrato o el trabajo infantil. Existen otros programas que contribuyen a la AEPI aportando recursos como: libros, netbooks o instrumentos musicales: en el caso de Argentina, ludotecas escolares, títeres, orquestas y coros infantiles; en El Salvador bibliotecas infantiles, en México, producción y distribución de libros, y otros. De igual forma, se desenvuelven proyectos de formación y capacitación a las educadoras y los educadores, familias y otras personas adultas a cargo de los niños y niñas en diferentes contextos.

Así, las PP de AEPI desarrolladas en los países de ALC, presentan una gran **heterogeneidad en sus propuestas** vinculadas con:

- La atención sectorial o intersectorial: una o varias áreas son responsables de la gobernanza
- Las áreas de gobierno de la que dependen de manera directa o multilateral: Educación, Desarrollo Social, Salud, Institutos autárquicos, Presidencia de la Nación.
- El nivel de gobierno: nacional, provincial/estadual, municipal/local
- La gestión pública, comunitaria o privada.

Andre Macieira



- Los sentidos de sus prácticas: enfoque de trabajo centrado en la educación, en la estimulación temprana, en la psicomotricidad, en la salud, en el cuidado, en la crianza, el juego, los lenguajes artísticos, etc.
- La población a la que se dirige: niños y niñas, familias, padres, madres, gestantes, comunidad.
- Las edades y los agrupamientos de niños y niñas.
- El perfil de las personas adultas a cargo del trabajo de los niños y niñas: docentes, educadoras, educadores, madres cuidadoras, agentes educativos, promotoras comunitarias y otros.

- Los ámbitos donde se desarrollan: urbano, semi rural, rural, comunidades originarias, radial, virtual, gráfico.
- Los formatos de sus propuestas, horarios, calendarios.
- Los apoyos o recursos asignados: fondos públicos, privados, mixtos y otros.

Con el objeto de abarcar esta realidad compleja y cambiante, proponemos proceder a la descripción y análisis de la PP para la AEPI, teniendo en cuenta las categorías planteadas por el enfoque de derechos.

ACERCA DE LA ASEQUIBILIDAD/DISPONIBILIDAD

Tal y como se planteó con anterioridad, la OG N°13 define que la *disponibilidad* considera que: "...debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan" (OG N°13, 1999).

Si enmarcamos esta definición en las PP para la AEPI cabe preguntarse:

- **Sobre el tipo de PP, su institucionalidad y su gobernanza:** ¿Qué tipo de programas e instituciones de AEPI se ofrecen? ¿Qué tipo de gobernanza desarrollan los Estados para la AEPI? ¿Qué áreas del Estado participan? ¿En qué niveles (nacional, provincial/estatal, municipal) del Estado participan? ¿La AEPI es ofrecida o gestionada por otros actores públicos, comunitarios, privados?
- **Sobre la materialidad de la PP:** ¿El Estado provee instalaciones/edificios y equipamiento? ¿Cuáles son sus características?
- **Sobre la disponibilidad de los/as educadores/as:** ¿Qué tipo de personal se desempeña en la AEPI? ¿Qué condiciones profesionales se exigen? ¿Se dispone educadores/as suficientes para atender a los niños niñas? ¿Cuál es la razón (ratio) entre los adultos y los niños y niñas?

SOBRE EL TIPO PP, LA INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA

En ALC, las PP de AEPI se han ido desarrollando desde fines del siglo XIX, con la consolidación de los Estados y la creación de los sistemas educativos, de salud, de desarrollo social, justicia, seguridad, entre otros. Asimismo, los cambios sociales devenidos de la incorporación de las mujeres al trabajo y las leyes laborales, y el posterior reconocimiento de la ciudadanía de los niños y las niñas desde la infancia y sus derechos humanos, fueron impulsores del crecimiento de estas PP. Lentamente, la AEPI fue tomando lugar en las agendas políticas, consolidándose, prioritariamente a través de dos vías de gobernanza:

- a) Una dentro de los Ministerios de Educación, con un enfoque más universalista, vinculada con la *educación común*:
 - En los primeros grados de la escuela primaria (para niños y niñas de seis y siete años);
 - En la fundación *salas anexas* a las escuelas primarias y/o de *jardines de infantes* /parvularios /preescolares, dirigidos a niños y niñas de cinco años, que, a lo largo del tiempo, han ido también incluyendo a los tres y los cuatro años; y
 - En los *jardines maternos/guarderías/crèches* (desde el nacimiento a los tres años) o las *escuelas infantiles* (desde el nacimiento a los seis años), que, aunque los gestionados por el Estado sean escasos y numerosos los gestionados privadamente, se han constituido en parte de los Sistemas Educativos en gran parte de los países.
- b) Al mismo tiempo, dentro del área de Desarrollo o Protección Social de los Estados se fueron consolidando otras formas institucionales, que en sus orígenes estuvieron ligadas a la atención de los huérfanos/as, niños/as en conflicto con la ley, en situaciones de pobreza, con vulnerabilidad de derechos y otras problemáticas. A lo largo de los años, en esta área se fueron creando instituciones específicas para la AEPI nombradas como: Centros de Primera Infancia, Centros de Desarrollo Infantil (Argentina), Centro Referencia de Asistencia Social (Brasil) Wawa-wasi (Bolivia), Centros de Desarrollo Infantil y Hogares comunitarios de bienestar familiar (Colombia), Centros de educación y Nutrición (Costa Rica) Centros de Educación y desarrollo infantil (El

Salvador), Centros Comunitarios de Educación Prebásica (Honduras), Estancias Infantiles (República Dominicana), por mencionar algunas.

Estas modalidades de gobernanza conviven dentro de la mayor parte de los países en todos los niveles del Estado. Es decir, que, así como se desarrollan en el nivel nacional, muchas también se gestionan en los gobiernos jurisdiccionales - provincias/departamentos/gobernaciones/municipios/alcaldías/prefecturas - generando fragmentaciones, superposiciones y contradicciones entre los modelos y enfoques institucionales y en la población que atienden. En consonancia, en los últimos años han crecido los procesos de *municipalización* de la AEPI, con la creación de instituciones y/o la regulación de las existentes en las ciudades. La gobernanza se complejiza aún más, si tenemos en cuenta que esa gestión puede ser supervisada por las áreas de Educación o de Desarrollo/Protección Social o ambas, siendo operadas por actores estatales, privados o mixtos.

En el Informe Regional elaborado para la Conferencia Mundial sobre AEPI, de 2010 en Moscú, por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) y el IYPE-UNESCO Buenos Aires y el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano – (CINDE), se reconoce que



Pablo Castro

“...los programas de educación y cuidado de la primera infancia se caracterizan por tener una amplia gama de dependencias y modalidades. En lo referido al ámbito del Estado existen programas que dependen de los ministerios de Salud, Trabajo, Bienestar Social, de la Familia, Educación u Organismos responsables de las políticas de la primera infancia. También en esta etapa educativa es muy frecuente el desarrollo de programas por parte de iniciativas privadas, las Iglesias, Organismos no Gubernamentales, y Agencias de Cooperación Internacional”. (UNESCO, 2010)

El Informe también diferencia dos tipos de modalidades en las PP: a) **Los programas formales o escolarizados:** que pueden funcionar en establecimientos específicos para tal fin o en aulas dentro de las escuelas de educación básica. Está a cargo de docentes y personal calificado y sus actividades se ajustan a un currículo, poseyendo regulaciones y orientaciones. Puede cubrir áreas relacionadas con necesidades básicas, tales como, alimentación, salud y cuidado físico, junto con las propiamente educativas, así como presentar variedad de formatos, según las demandas diferenciadas regionales o locales. b) **Los programas no formales, no convencionales, o no escolarizados:** se desarrollan en ámbitos más flexibles en cuanto a su organización y funcionamiento, abordando en muchos casos el desarrollo de las familias y de la comunidad. No necesariamente se ajustan a una pauta curricular y suelen estar a cargo de promotores o voluntarios, agentes comunales, madres y padres sin exigencia de profesionalización. Estos agentes educativos que son partícipes de la cultura, valores y costumbres del lugar donde se desarrolla el programa, pueden brindar una atención y educación culturalmente pertinente a los niños y niñas, pero también se encuentran situaciones en las que se aplican modelos simplistas de crianza. Estas modalidades no formales atienden prioritariamente niños y niñas en situación de pobreza, en zonas rurales o dispersas. “Una dificultad señalada por algunos países es precisamente la falta de articulación entre programas formales y no formales, y el escaso apoyo y conocimiento sobre la calidad y eficiencia de los programas de educación no formal”. (UNESCO 2010).

Si bien muchos documentos internacionales y autores sostienen esta categorización, para los efectos del presente estudio, se propone agruparlos en dos *modelos*:

- **PP centradas en la concurrencia del niño a establecimientos**, reconociendo que existen propuestas: a) prioritariamente **educativas**, b) más focalizadas en la protección social, o c) **integrales**, con enfoque *educare*.

- **PP centradas en el apoyo y empoderamiento de las familias y la comunidad** que comprenden educación para las familias; programas de cuidado con base en el hogar; programas que combinan la salud, la alimentación y el desarrollo.

Las **PP centradas en la concurrencia del niño a establecimientos** son más comunes y demandadas, en los centros urbanos. Su disponibilidad está fuertemente atravesada por **la fragmentación de la oferta** con base en la edad de los niños y niñas:

- a) Para los **de cuatro a ocho** años, el sector educativo de los Estados ha desarrollado un gran protagonismo creando instituciones o habilitando salas dentro de las escuelas del sistema educativo y autorizando la gestión privada de establecimientos. En los últimos cincuenta años, dentro de los **sistemas educativos** de la región, han aumentado significativamente, asegurando el acceso, de niños de cinco y de cuatro años en las instituciones del nivel inicial y para los niños de seis y siete dentro del nivel primario (o de enseñanza básica). Existe una tendencia creciente en ALC a seguir ampliando la cobertura. No obstante, para que la disponibilidad esté asegurada, resulta necesario que la oferta será evaluada y reestructurada, sobre todo respecto de los calendarios y los horarios de funcionamiento de las instituciones, muchos de las cuales sólo atienden menos de mediodía a los niños y niñas. Si bien existen algunos establecimientos de doble jornada o jornada extendida, y funcionamiento continuado durante todo el año, los formatos flexibles y los horarios más extensos son un reclamo habitual de las mujeres, las familias y las comunidades. Los Sistemas Educativos son poco propensos a abandonar sus estereotipos organizativos y a adecuarse a las nuevas demandas y actores del siglo XXI. Esta es una de las razones centrales por las que, las familias de los sectores populares terminan eligiendo inscribir a sus hijos a las propuestas atendidas por las Áreas de Desarrollo o Protección Social o a las escuelas parroquiales confesionales, las que por una cuota baja o inclusive, gratuitamente, ofrecen una AEPI más flexible, en esa dimensión.
- b) Para **los niños y niñas desde del nacimiento a los tres** años, a la fragmentación antes descrita, se suma la **atomización en las formas organizacionales y de gestión**. El sector educativo ofrece poca disponibilidad de establecimientos y esta vacancia es cubierta por otros sectores gobierno, como las áreas de desarrollo o protección social, las iniciativas comunitarias y la acción del mercado.

En cuanto a las **PP centradas en el apoyo y empoderamiento de las familias** y la comunidad, pueden ser ofrecidas desde cualquier una o varias áreas de gobierno. En la región se destacan programas como:

- *Educa a tu hijo* de Cuba, con la rectoría de Educación, pero con la participación de diferentes áreas de gobierno. En la misma línea, y proponiendo un enfoque de articulación y coordinación entre diversos sectores de gobierno se crearon los programas *Primeros Años* de Argentina, el *Programa de Atención Integral a la Primera Infancia de Base Familiar y Comunitaria* en República Dominicana. El soporte pedagógico de todos estos programas suelen ser publicaciones y materiales gráficos que se acompañan con la realización de actividades de formación de operadores comunitarios y de miembros de las familias a través de talleres y reuniones técnicas.
- Colombia dentro de la *Ruta Integral de Atenciones* de la PP de *Cero a Siempre*, dispone de estrategias de trabajo para *cada hombre y cada mujer en edad fértil*, así como para *cada mujer gestante y a su pareja o persona significativa*, así como para *cada madre, padre y familia de un niño o niña*, así como otros grupos etarios. Igualmente propone la modalidad de educación inicial en el entorno hogar. Esta política está a cargo de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y cuenta con la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, los ministerios de Educación Nacional, de Cultura, de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, Prosperidad Social y otras entidades del Estado.

SOBRE LAS CONDICIONES MATERIALES

La disponibilidad requiere de establecimientos y/o instalaciones adecuadas a cada modalidad en el territorio del país. El Informe Regional (UNESCO, 2010), referido con anterioridad, señala que la disponibilidad de infraestructura constituye un déficit muy significativo en buena parte de los países de la región, por lo que algunos programas incluyen su mejoramiento como un componente central; particularmente el desafío de ampliar y extender la oferta de los servicios educativos.

Para las **PP centradas en la concurrencia del niño** la carencia de establecimientos es significativa, sobre todo para la franja etaria del nacimiento a los tres años (lo cual es uno de los factores determinantes en el acceso al derecho). La construcción de edificios especialmente para la AEPI es insuficiente en toda la Región de ALC: se funciona en salas que fueron construidas para otros usos en edificios

escolares del nivel primario, en casas remodeladas, en espacios comunitarios, y también en locales empobrecidos y hasta indignos. Impulsados por los reclamos de justicia o enfrentados a situaciones límite (incendios, contaminaciones, etc.), los Estados están asumiendo la necesidad de establecer regulaciones para el funcionamiento de los servicios de AEPI, planteando normas para las condiciones edilicias, de seguridad y equipamiento, implementando sistemas de registro de instituciones y de inspección y de supervisión, principalmente sobre el sector de gestión privada. Sin embargo, este proceso es lento y desigual y está obstaculizado por la insuficiente inversión en la AEPI (ver apartado sobre Financiamiento).

Algunos países y ciudades de la región han ido construyendo edificios para la AEPI con altos estándares de calidad, como en las ciudades de Medellín en Colombia, o de Santa Fe en Argentina²⁰. En Medellín, el programa *Buen Comienzo*, amplió significativamente la oferta educativa en las áreas más estigmatizadas (por las pobreza, las violencias y el tráfico de drogas). La PP creó nuevos jardines infantiles de educación pública; algunos por concurso público y otros por acción de la EDU (Empresa de Desarrollo Urbano). Según informa la página web de este organismo: “Su objetivo es garantizar el derecho fundamental a un sistema educativo público, con especial atención a la primera infancia, por medio de la definición de un nuevo programa integral que complemente y cualifique la prestación del servicio. Cada espacio del jardín infantil está pensado para abordar y acompañar las diferentes etapas del desarrollo del niño. Por eso, el programa arquitectónico para los jardines infantiles de calidad cuenta con sala-cuna, sala de lactancia, zona de cambio de pañales para la atención de niños y niñas de 3 meses a 1 año de edad. Sala de gateadores y caminadores con baños de aprendizaje para los niños de 1 a 2 años. Diez salas de atención e interacción para niños de 2 a 5 años, baterías de baños a escala de los niños, restaurante, cocina, consultorio de atención disciplinar, sala de expresión corporal y lúdica. Se cuenta también con espacios tales como huertas, teatrino, bosques frutales, solarium y áreas de juego. Adicionalmente, tienen zona administrativa, oficinas de coordinación, secretaría, salas de trabajo para docentes y las áreas técnicas para funcionamiento y mantenimiento del jardín infantil como lavandería, cuartos

20 Cabe consignar que también Chile y Ecuador, países no considerados en la muestra de este Estudio también han inaugurado centros modelos. En el primer caso dependientes de la JUNJI y de Fundación Integra y en el segundo dentro del programa de los Centros Infantiles del Buen Vivir dependientes de la Ministerios de Inclusión Económica y Social (MIES)



Thatcher Cook

técnicos y baños para empleados. Los jardines infantiles Altavista, Moravia y Manantiales fueron diseñados por la EDU en una segunda versión arquitectónica de estos equipamientos. Su concepción parte de la idea de crear un espacio que propicie emociones y sorpresas, una caja de juegos para que sus usuarios, niños entre los cero y los cinco años, tengan un desarrollo integral acorde con sus necesidades. Se trata de un edificio que con una rampa que vincula espacios lúdicos, recreativos y de aprendizaje. En la primera versión arquitectónica se propuso el concepto del edificio juguete, un equipamiento creado a la medida de los pequeños usuarios, para propiciar su desarrollo integral. Cada espacio es hecho según la estatura de los niños, entonces, se convierte en un maravilloso edificio en escala de sus necesidades. Así se construyeron los jardines de Castilla- Pedregal, Doce de Octubre, Aures, La Huerta, La Aurora, Santo Domingo Savio y Calazanía”.²¹

²¹ <http://www.edu.gov.co/site/multimedia-edu/audios/125-proyectos-edu/proyectos-jardines-infantiles/529-jardines-infantiles>

Es interesante destacar el enfoque que se ha asumido para la construcción de edificios pertinentes para la infancia, ya que tiene en cuenta a las culturas infantiles y al derecho de cada niño y niña pequeña al juego, al movimiento y a la naturaleza, es decir, a una educación integral. En la ciudad de Santa Fe de Argentina y en otros países, se asumieron iguales desafíos con una misma perspectiva, lo que demuestra que, cuando existe decisión política de garantizar la disponibilidad del derecho a la educación para la primera infancia, la construcción de instituciones se torna en una realidad tangible.

SOBRE LA DISPONIBILIDAD DE LOS/AS EDUCADORES/AS

Una de las condiciones fundamentales para garantizar una AEPI de calidad es disponer de adultos a cargo de los niños y niñas pequeñas en cantidad suficiente y con la formación adecuada. Los requerimientos de **certificación educativa** de educadoras y educadores a cargo de la AEPI son dispares, no solo entre países, sino dentro de cada subsistema que ejercen la gobernanza: sea este educación, desarrollo o protección social. Un estudio reciente de UNESCO (2016) sobre la formación y el desarrollo profesional de los docentes en ALC señala que en Brasil se requiere como mínimo la formación en Enseñanza Media en su modalidad Normal, sin que sea imprescindible contar con una especialización. A pesar de ello, el 62% de los docentes de *pre-escuela* y un 59% de la creches tienen título profesional, de los cuales el 92% ha asistido a cursos de licenciatura. Colombia presenta un 19% de docentes con título profesional y un 32% de técnicos laborales en la AEPI desde el nacimiento a cuatro años. En el nivel preescolar (cinco años) cuenta con un 59% de docentes con título profesional.

“El nivel de certificación de las docentes en los diferentes países estudiados se distribuye inequitativamente, en relación a la zona geográfica donde se desempeñan, a la edad que tienen y a los diferentes desarrollos profesionales que presentan. Como ha quedado evidenciado, los servicios y/o programas no formales, donde se tiende a trabajar con niños del tramo etario menor y que se encuentran en zonas rurales, reciben a las docentes de menor calificación (fundamentalmente agentes comunitarios capacitados y técnicos en educación inicial)”. (UNESCO, 2016) La diversidad, también se expresa en la cantidad y distribución de las educadoras y los educadores con o sin calificaciones, entre los niños y niñas hasta los tres años y con edades comprendidas entre los tres y los seis años, diferenciándose por su formación y por el tipo de labores que llevan a cabo. Por lo general, “los educadores de la primera infancia que trabajan con los niños más mayores están mejor formados y mejor remunerados.

En la educación de la primera infancia existe una tendencia transnacional a exigir un título de enseñanza superior de al menos tres años al personal responsable (normalmente, docentes) en los países desarrollados”. (OIT, 2012)

Asimismo, es notoria la poca disponibilidad de hombres educadores que se desempeñan en la AEPI: “Una de las características que prevalecen en el campo profesional de la educación para la primera infancia, en los distintos países estudiados, es la feminización de la profesión. En América Latina y el Caribe el porcentaje de docentes mujeres que se desempeñan en el nivel inicial de educación, supera ampliamente el porcentaje de docentes hombres, llegando en varios países, a cerca del 100% (como Chile y Trinidad y Tobago que presentan un 99% de presencia femenina). Cabe destacar que esta presencia femenina es también mayor al compararla con la de otros niveles del sistema educativo (primaria y secundaria)”. (UNESCO, 2016)

Además de la formación y el género de los adultos a cargo de la AEPI, resulta fundamental determinar la **cantidad disponible**: para las instituciones supervisadas por el sector estatal existen pautas y reglamentaciones que determinan la relación/razón entre la cantidad de niños y niñas a cargo de cada adulto. Esta ratio está pautada y descende en la medida en que el niño es más pequeño²². La OIT (2012) sostiene que “un factor esencial para la calidad de la educación de la primera infancia es el número de educandos por cada educador o cada profesional a cargo en general; el personal auxiliar desempeña una función particularmente importante en los primeros años. Algunas organizaciones internacionales (UNICEF, 2008; IE, 2010) sugieren una relación de referencia de un máximo de 15 niños por profesional a cargo en la educación de la primera infancia. No obstante, datos recopilados en 2009 indican que la relación media es de 21 alumnos por docente (UNESCO-UIS, 2011), si bien se constatan variaciones importantes entre regiones y países...Esta relación reviste mayor importancia cuanto más pequeños sean los niños...” (OIT, 2012) Mantener un *ratio adecuado* a través de la disposición de educadoras y educadores en cantidad suficiente, constituye una garantía para asegurar una AEPI con enfoque integral, que respete los ritmos y necesidades de los niños y niñas pequeñas en su proceso de desarrollo, tanto como sus derechos a la participación, al juego y a la cultura. No obstante, esta meta no está cumplida en la región de manera generalizada; como sostiene la OIT (2012) “uno de los mayores obstáculos para la provisión adecuada de servicios de educación de la primera infancia es su

²² La OCDE recomienda la siguiente Razón adultos- infantes: 0 a 12 meses 1 para 4; 12 – 15 meses 1 para 6; 15 – 24 meses 1 para 6, 2– 3 años 1 para 8, 3 – 4 años 1 para 15 y 4 – 5 años 1 para 15

costo (Penn, 2008, p. 35). La dotación de personal suele ser el principal factor de gasto, como sucede en otros niveles de enseñanza. Por eso mismo, se debe garantizar un financiamiento adecuado para poder garantizar el derecho humano a la educación en la niñez” (OIT, 2012).

Marco Navarro (2014) también afirma que la razón: *adulto/educadora* presenta mucha diversidad entre los países, así como al interior de ellos, es decir, entre los diversos programas y entre los sectores formal y el comunitario o informal. “Es así que, por ejemplo, para los lactantes menores de un año los coeficientes establecidos por las regulaciones nacionales oscilan entre 3 y 20 infantes por persona adulta cuidadora. Además, en el cuidado de niños de 0 a 1 año, existen programas en los cuales hay 2 niños por cuidadora y otros en los cuales hay 20, esto es 7 veces más que el estándar de 3 niños menores de 1 año por



Aniel López

cuidadora que recomienda la Academia Americana de Pediatría (Araujo, 2013). Además, existen muchos países y jurisdicciones que aún no tienen regulada la ratio cantidad niños por educador/a, y cuando se tienen, no suele cumplirse con las mismas. En el estudio realizado por Araujo (2013) se indica que los promedios de estos coeficientes eran el doble de los estándares fijados por la Asociación Americana de Pediatría y la Asociación Americana de Salud Pública. En el año 2010, en Bolivia y Honduras se apreciaba que, teniendo una baja tasa de asistencia a la edad de cinco años, tenían una más alta razón de niños por educador/a, en comparación con los demás países. En El Salvador dicha razón es baja, pero esto no necesariamente constituye un dato positivo, ya que se relaciona con una baja asistencia escolar (Itzcovich, 2013).

SOBRE LA DISPONIBILIDAD DEL FINANCIAMIENTO

Un punto clave para que la educación esté disponible es contar con un financiamiento público adecuado y suficiente para garantizar todas las especificidades de este nivel educativo. Como se subrayó con anterioridad, en la OG No 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (Art. 4), elaborada en el año 2014, el CDN subraya que "...la legislación, las políticas y los programas mencionados no pueden aplicarse si no se movilizan recursos financieros suficientes, y si estos no se asignan y se utilizan de manera responsable, eficaz, eficiente, equitativa, participativa, transparente y sostenible".

En general, hay poca información sobre la financiación educativa en la primera infancia en los países de ALC, en especial para el grupo de edad de 0 a 3 años. Los datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, disponibles para la educación preescolar -y no para los años iniciales-, permiten observar cómo la ampliación de la inversión educativa en estas etapas sigue siendo un desafío para los países analizados en dicho estudio y para la totalidad de la región de manera general.

Entre los 10 países seleccionados en el presente estudio, Cuba es el que más invierte en este nivel de enseñanza, dedicando un 0,88% del PIB para la educación preescolar (dato de 2010). En seguida viene México, con el 0,53% (dato de 2011). Por otro lado, los países con menores porcentajes son Colombia, con el 0,26% (dato de 2016); República Dominicana, con el 0,27% (dato de 2015); y El Salvador, con el 0,32% (dato de 2015).

Asimismo, el análisis de la serie histórica apunta un lento crecimiento en la inversión en esta etapa preescolar. En el período disponible, la ampliación de la inversión en relación con el PIB en la educación preescolar en México (1998-2011) fue de 0.26 puntos porcentuales, mientras Bolivia (1996-2014), Cuba (1998-2010) y República Dominicana (2002-2015) crecieron 0.23 puntos porcentuales. Ya en Honduras, entre el 2010 y el 2013, la inversión con relación al PIB en la educación preescolar cayó del 0,47% a 0,43%.

Tabla 8: Inversión por alumno en la educación preescolar US\$ PPP

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	1096,28181	1058,15232	1237,80157	1360,11892	958,97836	1020,42186	1048,83807	1208,8528	1322,47472
Bolivia	326,75147	387,92028	468,5514	..	277,02463	311,40597	..	..	272,47015
Brazil	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Honduras	248,27048	265,15265	213,56335	238,00499	..	..	337,62095	337,32144	..
Colombia	..	1169,79504	1018,23367	1240,52474	1245,44259	..	1482,0625	..	1208,9245
Costa Rica	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Cuba	..	..	..	..	127,94851	..	17,26518	72,28431	..
Dominican Republic	322,30144	..	286,61461	..	325,6085	332,25388	..	356,72806	410,01049
El Salvador	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Mexico	751,66206	1060,55048	..	1223,83711	1457,75207	1860,17342	1485,31538	1647,5115	1733,98795

En términos absolutos, según datos proporcionados por el Instituto de Estadística de la UNESCO, Brasil invierte US\$ PPP²³ 3.210,15 por estudiante/año en la educación preprimaria, seguido por Costa Rica, con US\$ PPP 2.988,03, y Argentina, US\$ PPP 2.566,04. Cabe destacar que estos valores todavía son mucho menores que el promedio practicado por los países miembros de la OCDE, que en 2014 fue de US\$ PPP 7.782,5. Honduras, El Salvador y Bolivia tienen las menores inversiones por estudiantes en esta etapa: US\$ PPP 672,68; US\$ PPP 742,17 y US\$ PPP 785,56, respectivamente.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1639,46509	1940,30327	1928,90593	1882,87971	2349,22783	2239,76204	2433,72682	2296,79232	2519,89865	2536,01255
..	360,44322	475,43145	490,99042	578,29584	614,19161	587,56091	785,59431	..	..
1903,37728	2044,87506	2016,55529	2554,54572	3210,15167	..	..	..	..	..
..	..	918,46348	1062,27376	1101,68635	..	..	..	..	..
..	1429,643	1725,47668	1922,1176	2047,95753	2156,89056	2599,03885	2618,40013	2840,80108	2965,30521
..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
376,02368	429,55806	453,59844	431,16571	485,5189	553,66049	855,74187	1030,27937	1135,09052	..
522,36648	674,34616	702,17653	535,60397	..	531,79103	542,14545	549,00555	588,15221	744,30756
..	..	..	608,75307	..	..	672,67833	..	..	..
1651,5367	1957,51555	1787,40799	1983,91645	2149,68914	..	..	..	..	..

23 US\$ PPP quiere decir: Paridad del poder adquisitivo (Purchasing Power Parity o PPP) per cápita en el mundo.

La siguiente tabla indica el esfuerzo del gobierno y de las familias en la financiación de la educación preescolar. Cuanto más grande el porcentaje, más grande la participación del Estado. En la evolución de la serie histórica, llama la atención el hecho de que Bolivia y República Dominicana redujeron la participación de la inversión pública en la educación preescolar, resultando en el aumento de la participación del sector privado en esta etapa. En Argentina, la disminución fue de 8.43 puntos porcentuales. En Cuba ocurrió el movimiento contrario, la participación de los gastos públicos en la educación preescolar pasó del 95,17%, en 2000, a 99,27%, en 2010.

Tabla 9: Gasto público con relación al total de los gastos con preprimaria

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Argentina	95,34			98,54	99,06	99,19	99,16		
Bolivia (Plurinational State of)			85,51	100,00	100,00				
Brazil	95,21	94,87	93,86	92,31	91,03		94,07	93,87	
Colombia									
Costa Rica					96,84		94,35		
Cuba				100,00	100,00				
Dominican Republic			92,09	88,93	83,50		86,04	86,82	
El Salvador				93,06	93,29		96,61		
Honduras			93,33		87,54	90,09		94,16	
Mexico				96,94	97,24	96,88	96,83	96,90	



Serge Bibauw

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	97,51	96,79	96,15	96,05	95,78		95,08	94,15	93,03	89,23	
						90,03	88,62		83,21		
	94,07	93,29	92,25	93,18	92,75	93,88	92,01	93,76	93,43		
		100,00	100,00		77,73	79,11	77,72	72,65	74,05	74,78	77,50
											96,01
	88,90	96,94	97,89	98,47	99,10						
		82,43									
	87,58		89,52			89,75	91,36			93,78	92,98
	96,76	96,87	96,53	95,92	96,08	96,10	96,39	95,61	95,70		

Lo que se nota es que en los países en donde la legislación vincula la obligación de un financiamiento suficiente, el nivel de recursos disponible tiende a aumentar. En Argentina, por ejemplo, la Ley de Financiamiento Educativo, del 2005, y a la Ley de Educación Nacional, de 2006, establecen el piso mínimo del 6% del PIB de inversión pública en educación básica obligatoria. En el 2000, se notó aumento gradual en la inversión en la educación de nivel inicial que logró proporcionar tasas de matrículas próximas de la universalización de la educación para niños y niñas de 4 o cinco años. Entre los años 2003 y 2013, hubo también un aumento considerable de los salarios de los docentes. En los años recientes, las organizaciones locales apuntan una tendencia de queda en la inversión en educación y en los servicios públicos en general, que todavía no puede precisarse.

Quizás el caso más paradigmático sea el de Brasil, que incluyó la etapa desde el nacimiento hasta los 3 años en la legislación que trata del financiamiento educativo. En el año 2009, el país pasó a tener una nueva política de fondos: el FUNDEB, que abordaba toda la educación en la primera infancia hasta la secundaria alta. Esta política permitió apoyar a los municipios en la ampliación de la atención a niños y niñas desde el nacimiento hasta los tres años, en el ámbito de la política educativa, y no en el ámbito de la asistencia social. Por otra parte, la actual política fiscal determinada por la Enmienda Constitucional 95 del 2016, vuelve inocuo el dispositivo constitucional que garantizaba un piso de inversión educacional en el país, impactando severamente el presupuesto público educativo para los próximos 20 años, lo que pone en riesgo, entre otras cosas, el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024 (Ley Federal N°13.005), incluso la meta 1. Dicha meta determina que, hasta 2016, el país debería garantizar que 100% de niños y niñas de cuatro y cinco años estuvieran matriculados en la educación preprimaria y que, hasta 2024, las matrículas de niños y niñas entre el nacimiento y los tres años deberían llegar a los 50% de la población de este rango etario. El PNE también determina que, hasta 2024, la diferencia entre las tasas de asistencia a programas de educación entre niños y niñas provenientes de los quintiles más altos y bajos no sea superior a los 10%.

ACERCA DE LA ACCESIBILIDAD

Según la OG N°13, la **accesibilidad** implica que:

...las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación). ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia). iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita. (OG N°13, 1999)

Camilla



Contextualizando lo consignado dentro a las PP para la AEPI, se plantean los siguientes interrogantes:

- **Sobre la oferta y la matrícula:** ¿Las instituciones y programas de AEPI son accesibles a todos y todas? ¿Cómo se comporta la oferta y la matrícula? ¿Existe discriminación en el acceso a la AEPI? ¿Qué patrones de exclusión o inclusión se presentan? ¿Cómo se asegura la AEPI para los niños y niñas en contextos de pobreza, rurales? ¿Existen políticas sociales complementarias para asegurar el acceso educativo?
- **Sobre la universalidad, la obligatoriedad y la gratuidad:** ¿Las PP para la AEPI son universales? ¿En qué casos las PP para la AEPI planean la obligatoriedad? ¿Qué papel ha tenido la obligatoriedad en la expansión de la AEPI? ¿La AEPI se ofrece gratuitamente? ¿Está siendo la AEPI asegurada progresivamente de manera universal y gratuita?

SOBRE LA OFERTA Y LA MATRÍCULA

De acuerdo con el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017-2018*, elaborado por la UNESCO (2017), la tasa bruta de matrícula en enseñanza preescolar y desarrollo educacional de primera infancia en la región alcanza el 75%. El 63% de los países dispone que haya al menos un año de enseñanza gratuita para la primera infancia; en el 53% dicho año es obligatorio, mas no gratuito, y en el 47% es tanto obligatorio como gratuito.

Cabe consignar que, para toda la franja de edad (nacimiento a ocho años) la información disponible sobre la situación de la AEPI en la región ALC, está muy atrasada y es escasa. Los últimos censos de población, en muchos países fueron realizados hace varios años (los próximos están programados para el 2020) y pocos incorporan el relevamiento de datos detallados sobre la situación de la primera infancia. Algunos países basan sus diagnósticos en las encuestas permanentes de hogares, pero la mayor parte sólo reflejan las realidades de las grandes urbes.

El *Sistema de información sobre la Primera Infancia en América Latina SITEAL/UNESCO (SIPI)* realiza estudios y seguimientos. En el *Resumen Estadístico Comentado de 2015* el SIPI releva 18 países de la región, para reflejar numéricamente las situaciones entre los países en cuanto a la garantía del acceso del derecho a la educación en la primera infancia. Los datos más conocidos responden a la franja etaria de los cinco años, que en casi todos los países es

obligatoria. Por ello podemos apreciar el considerable aumento en el acceso de los niños y niñas en sólo tres años.

Tabla 10: Tasa de escolarización a los 5 años por país. América Latina, 18 países. 2000-2013

PAÍS	2000	2013
Argentina	73,7	94,8
Bolivia	47	62,5
Brasil	65,9	86,6
Colombia	77,7	82,4
Costa Rica	38,3	77
Chile	71,8	94
República Dominicana	64,3	82,2
Ecuador	75,2	93,7
El Salvador	50,9	66,5
Guatemala	21,8	47,1
Honduras	54,8	73,2
México	85,2	98
Nicaragua	60,5	62,0
Panamá	68,6	80,7
Paraguay	53,1	72,2
Perú	74,7	91,4
Uruguay	91,9	98,6
Venezuela	81,2	93,3
Total Regional sobre 18 países	74,1	84,3

Fuente: SITEAL- SIPI (2015) con base en encuestas de hogares de cada país

En el mismo periodo, la tasa de escolaridad en la región presentó los mayores incrementos en los sectores históricamente postergados del acceso a la educación, como son los ubicados en áreas rurales y aquellos de nivel socioeconómico bajo. En este sentido en los grupos de áreas rurales, dentro del contexto de expansión generalizada de la escolarización de los niños y niñas de cinco años en la región, se amplió la cobertura, aunque aún con diferencias significativas de accesibilidad en relación con los grupos de áreas urbanas.

Tabla 11: Tasa de escolarización a los 5 años de, según área geográfica de residencia y país. América Latina, países de la muestra. 2000-2013

PAÍS	Urbano	Rural	Urbano	Rural
	2000		2013	
Argentina	73,7	*	94,8	*
Bolivia	53,8	38,6	69,7	52,4
Brasil	70,1	48,3	88,3	78,7
Colombia	84,1	63,9	85,1	69,1
Costa Rica	40,6	36,7	81,6	70,6
República Dominicana	64,3	*	82,3	82,1
El Salvador	63,4	36,5	73	58,3
Honduras	63,1	49,2	82,6	66,6
México	88,6	76,6	98,3	97,2
Total Regional sobre 18 países	79,9	59,8	87,7	72,5

Fuente: SITEAL- SIPI (2015) con base a encuestas en hogares de cada país (*) sólo urbano

Asimismo, los hogares con nivel socioeconómico bajo que se encontraban en una peor situación de partida al inicio del período resultaron los más beneficiados de este proceso de expansión. Sin embargo, las desigualdades se siguen presentando, ya que los hogares con nivel socioeconómico alto alcanzan los 30 puntos porcentuales por encima de los valores de acceso de los niños y niñas provenientes de los hogares más pobres. Entre los países con mayor desigualdad en el acceso a la educación, se encuentran Costa Rica, Honduras y El Salvador.

Tabla 12: Tasa de escolarización a los 5 años, según nivel socioeconómico del hogar y país. América Latina, países de la muestra. 2000-2013

PAÍS	2000		2013	
	Bajo	Alto	Bajo	Alto
Argentina	64.3	81.3	87.6	97.2
Bolivia	33.7	72.6	48.7	76.7
Brasil	57.4	85.3	80.7	94.5
Colombia	64.4	95.8	70.3	95.3
Costa Rica	30.7	64.4	63.6	94.2
República Dominicana	45.3	87	72.9	92.5
El Salvador	35.2	86.5	56.1	83.3
Honduras	45.8	89.2	62.7	94.3
México	71.3	97.8	90.3	100
Total Regional sobre 18 países	60.4	92.4	71.6	95.3

Fuente: SITEAL- SIPI (2015) con base en encuestas de hogares de cada país

Las desigualdades en el acceso se ratifican también en otros grupos etarios como los de los niños de tres y cuatro años.

Tabla 13: Tasa de asistencia en niños y niñas de 3 y 4 años de edad según nivel de ingresos per cápita del hogar por país. América Latina, países de la muestra. 2010.

PAÍS	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
Bolivia					
Brasil	49.72	60.14	75.6	1.52	1.13
Colombia	36.48	45.43	59.86	1.64	1.04
Costa Rica					
República Dominicana					
El Salvador	10.13	22.6	41.58	4.1	1.79
Honduras	12.89	17.57	21.32	1.65	1.21
México	52.22	61.16	70.88	1.36	1.04

Fuente: SITEAL- SIPI (2015) con base en encuestas de hogares de cada país

El *Informe Miradas sobre la Educación en Iberoamérica 2016* de la OEI, es uno de los pocos que considera el acceso a la educación de niños y niñas hasta los tres años. En el mismo, pueden apreciarse los avances que se han realizado la región en el acceso de esa franja etaria a la AEPI, así como también la gigantesca diferencia entre el acceso a la AEPI de los niños y niñas a partir de los tres años y la etapa del nacimiento a los tres años.

Tabla 14: Tasa neta de matrícula de niños y niñas de hasta los dos años y de tres años hasta el inicio de la educación Primaria

Tasas de matrícula				
País	2010		2015	
	Nacimiento a 2 años	3 años al inicio de la educación primaria	Nacimiento a 2 años	3 años al inicio de la educación primaria
	% Total	% Total	% Total	% Total
Argentina	4	74	4	72
Bolivia	...	...	...	...
Brasil	s/d	s/d	18	68
Colombia	s/d	51	s/d	s/d
Costa Rica	2	51	3	51
Cuba	86	100		s/d
El Salvador	1	55	2	57
Honduras	s/d	60	s/d	60
México	4	77	4	80
R. Dominicana	1	37	s/d	48

Sobre la construcción de datos e información sobre matrícula, es importante volver a señalar que las debilidades estadísticas vinculadas a las definiciones e instrumentos para relevar la información dificultan la comparabilidad de los datos y el análisis de incidencia de las políticas de acceso a la AEPI. Resulta aún más difícil conocer la situación de las instituciones dependientes de las áreas de protección social y/o comunitarias, que atienden a niños y niñas provenientes de familias con bajos recursos económicos, como así también el espectro de instituciones de gestión privada no reguladas por los Estados. Los datos disponibles sobre la matriculación son escasos y difíciles de sistematizar.

La información sobre acceso y matrícula consignada hasta acá da cuenta de las instituciones relacionadas con el sector educativo de los países. En cuanto a los datos, de los servicios dependientes de las áreas de desarrollo/protección, su conocimiento resulta aún más difícil. Un reporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014), que contiene información sobre 19 países de la región, por medio de un análisis comparativo de 42 programas. Según los datos recabados, parecería que la mayor cobertura promedio y total de este tipo de programas se encuentra en la Región Andina, seguida por Centroamérica y por último el Cono Sur. En congruencia con lo anterior, el reporte afirma que “Las coberturas de los principales servicios de desarrollo infantil son muy bajas, en parte porque los distintos programas e iniciativas han surgido en forma aislada, sin articularse con una política nacional de desarrollo infantil, y se han mantenido fragmentados. La poca evidencia sobre la calidad de los servicios existentes sugiere que ésta es heterogénea y, en muchos casos, de niveles precarios. La baja cobertura y la mala calidad van de la mano con presupuestos magros para el sector. Además, en la mayoría de los países existen importantes déficits en regulación y rectoría. Esto supone que tanto los servicios operados por instancias públicas como aquellos que ofrece el sector privado lo hacen con poco o ningún control. Por lo expuesto, destacamos el hecho de que, a pesar del mejoramiento en cobertura, la desigualdad en el acceso a la educación preescolar continúa siendo un inconveniente. Por ejemplo, en El Salvador el porcentaje de niños matriculados pertenecientes al quintil más bajo de la distribución de riqueza era alrededor de la mitad del de los niños del quintil más alto. En Brasil y Nicaragua la brecha entre el primer y el quinto quintil era de 27 puntos porcentuales. Por su parte, el acceso en países como Uruguay, Costa Rica y Argentina parece ser más equitativo” (Araujo, 2013)

¿Qué ha manifestado el Comité de los Derechos del Niño respecto del acceso?

El Comité de los Derechos del Niño se ha pronunciado sobre la necesidad de aumentar la cobertura de la AEPI en diversos países e implementar programas de desarrollo infantil, haciendo también referencia a la calidad de los servicios. Así, respecto del Estado Plurinacional de Bolivia, el Comité sugiere que “...establezca programas holísticos para el desarrollo en la primera infancia e imparta formación a los puericultores y profesores, de modo que puedan aplicar, de manera adecuada y con sensibilidad hacia las cuestiones culturales, los nuevos temarios para el desarrollo en la primera infancia, que deberían ser holísticos y estar centrados en el niño” (Comité de

los Derechos del Niño, 2009). Para El Salvador, le preocupa “La actual falta de una política y de un programa amplios en materia de cuidados y de educación para la primera infancia, así como la limitada cobertura de los niños de edad preescolar” (Comité de los Derechos del Niño, 2010). En México, el Comité expresa su preocupación por: “La escasa cobertura de la educación en la primera infancia y la falta de políticas públicas en este sentido”. Por ello indica que se: “...desarrolle y amplíe una educación en la primera infancia desde el momento del nacimiento, sobre la base de una política exhaustiva e integral de atención y desarrollo en la primera infancia” (Comité de los Derechos del Niño, 2015).

SOBRE LA UNIVERSALIDAD, LA OBLIGATORIEDAD Y LA GRATUIDAD

Tal y como se subrayó con anterioridad, la accesibilidad al derecho a la AEPI está vinculada con el carácter universal y la no discriminación. Los marcos jurídicos y normativos señalan como principales estrategias para acceder al derecho a la educación que los Estados aseguren la **universalidad** de la oferta. La misma podrá adquirir diferentes formatos y estrategias adecuadas a los territorios y contextualizadas a las culturas y edades de los grupos etarios, abarcando desde el empoderamiento de las familias y las comunidades hasta la participación del niño y la niña en instituciones de AEPI. Los países que resuelven la universalidad de la atención educativa de la primera infancia no requieren de la obligatoriedad para su cumplimiento, como el caso de Cuba. Las PP para la AEPI, deberían apoyarse en la obligación de los Estados de brindar las prestaciones necesarias para que todos los niños y niñas, puedan acceder a una atención educativa de calidad en condiciones de igualdad.

Vernor Muñoz (2012) plantea que la **obligatoriedad** de la educación tiene una doble dimensión:

- a) Por un lado, se refiere a las **responsabilidades específicas** de los padres, madres, tutores o personas encargadas de los niños y niñas de conformidad con lo dispuesto en la CDN y en las LGE. Con ello se promueve que no sean excluidos, por decisión de sus padres y madres, de las oportunidades educativas.
- b) También, la obligatoriedad se refiere a las **medidas concretas que el Estado** debe tomar en torno a la realización del derecho a la educación. Los Estados deben asumir el principio de no discriminación, para hacer posible que los niños y niñas no sean privados de este derecho.

Entre las Estrategias indicativas para la meta 4.2, el Marco de Acción de la Educación 2030, ODS 4, propone *“Adoptar políticas y leyes integradas e inclusivas que garanticen que se imparta por lo menos un año de educación preescolar de calidad, gratuita y obligatoria, prestando particular atención a llegar a los niños más pobres y desfavorecidos mediante servicios de AEPI”*.

La **obligatoriedad** de la AEPI es limitada. Los acuerdos regionales la indican para al menos el año anterior al ingreso a la Educación Primaria. Muchos de los países han extendido esta condición en dos y tres años. En la Tabla 8 (Educación primera infancia: gratuidad y obligatoriedad) se expone con detalle la información pertinente, pero aún estas metas están lejos de ser alcanzadas.

En los documentos consultados, la obligatoriedad se promueve, basada en los siguientes argumentos:

- Porque obliga a los Estados a la asignación de los presupuestos necesarios para asegurar el acceso al derecho a la educación para esta etapa etaria.
- Por el reconocimiento de la importancia de iniciar en edades más tempranas un proceso de educación más sistemático, relacionándolo con los efectos positivos que ello tiene las trayectorias escolares posteriores.
- Porque se considera que la educación sistemática permite enriquecer el desarrollo cuando se habilita el acceso a la cultura, a través del juego, los lenguajes expresivos, el movimiento, el lenguaje.

La obligatoriedad se vincula con el acceso gratuito al derecho: la **gratuidad** de la educación en los Estados se ofrece a través de la educación pública de gestión estatal generalmente ligada a la obligatoriedad, aunque puede extenderse al ciclo no obligatorio. No obstante, esto no significa dejar de reconocer que la educación privada está ampliamente aceptada en el mundo. Más aún, una pequeña proporción de la educación privada también es gratuita, como es el caso de la que ofrecen instituciones de beneficencia y ciertas congregaciones religiosas (Muñoz, 2012).

Por otra parte, las PP de AEPI gestionadas por las áreas de protección social suelen ser gratuitas porque están dirigidas a las familias de bajos recursos económicos, en tanto políticas ligadas al *combate de la pobreza*. Como sostiene

Rozengardt (2017) en referencia a estos servicios para la primera infancia, “...el recorrido histórico lo confirma y como se define y se enuncia hoy la cuestión del cuidado y la educación de los más pequeños desde la política estatal, desde los organismos internacionales, las organizaciones de derechos humanos y también desde el mundo académico, nos encontramos claramente frente a un servicio destinado a los sectores más pobres de la población, más allá de la definición de pobreza y de los instrumentos elegidos para su medición”.

La oferta educativa gratuita de AEPI brindada por los Estados creció en la medida en que se dispuso su obligatoriedad. Sin embargo, el sector privado sigue participando activamente en las edades no obligatorias. Es así que el acceso todavía está fuertemente marcado por las posibilidades económicas de las familias para financiarla, por ello en ALC, más que un derecho humano de todos y todas, la AEPI es un privilegio para algunos/as, principalmente en la etapa del nacimiento a los tres años.



Agencia de Noticias do Acre

ACERCA DE LA ACEPTABILIDAD

Siguiendo lo planteado por la OG N°13, **la aceptabilidad** es “la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres” (OG N°13,1999)

Esta definición, contextualizada a la AEPI interpela:

- **Sobre la calidad** ¿Qué condiciones deben cumplirse para garantizar una AEPI de calidad? ¿Cómo enseñar a los niños y niñas pequeñas de manera pertinente y adecuada a la etapa? ¿Se han definido y se implementan marcos curriculares orientaciones para la AEPI? ¿Son pertinentes para la comunidad educativa?
- **Sobre el perfil de los y las educadores/as** ¿Cuál es el perfil profesional de los adultos a cargo de la AEPI?
- **Sobre la evaluación:** ¿Cómo se monitorea y evalúa la AEPI? ¿A quiénes se evalúa y con qué criterios?

SOBRE LA CALIDAD

En la OG N°1 Propósitos de la Educación (2001), el Comité de los Derechos del Niño afirma que: “Todo niño tiene derecho a una educación de buena calidad, lo que a su vez exige concentrar la atención en la calidad del entorno docente, de los materiales y procesos pedagógicos, y de los resultados de la enseñanza”

El derecho a la AEPI, no solo implica acceder a instituciones y programas, sino que estas sean de calidad. No obstante, la oferta de PP en ALC presenta grandes desigualdades e inequidades en cuanto a su calidad. En la OG N°7 (2005) Realización de los derechos del niño en la primera infancia el Comité del Niño afirma que “...inquieta especialmente la posible discriminación en cuanto al acceso a servicios de calidad para niños pequeños, en particular donde los servicios de atención de la salud, educación, bienestar y de otro tipo no tienen carácter universal y se proporcionan mediante una combinación de organizaciones públicas, privadas y de beneficencia”.

Las grandes desigualdades en la calidad de los establecimientos y programas están definidas tanto por la poca y discordante inversión en AEPI, como por la parcialidad en sus propósitos y la propuesta educativa que fluctúa desde los centrados en cubrir sólo la supervivencia de los más pequeños, hasta los enfocados en propuestas integrales y holísticas. La oferta de baja calidad suele correlacionarse con las experiencias dirigidas a los niños y niñas que viven en contextos de pobreza, por lo que se redobla la injusticia de no acceder a sus derechos ni en el hogar, ni en las instituciones de AEPI; mientras que niños y niñas de los sectores más privilegiados gozan de una oferta variada (que también puede ser de buena o mala calidad, debido al delicado equilibrio entre las modas pedagógicas que ofrece el mercado, y una educación rica y pertinente). “El acceso y la calidad de los servicios de cuidado y educación institucionalizados son temas de igualdad para la infancia en el presente, pero de no garantizarlos se está minando la igualdad en el futuro (Marco Navarro, 2014).

Muñoz (2012) sostiene que según lo dispuesto en los artículos 28 y 29 de la CDN, “una educación de buena calidad será aquella que permita la construcción de conciencias, conocimientos y acciones que protejan y desarrollen la dignidad de la vida y los derechos humanos de todas las personas. Lo contrario: una educación que no realice los derechos humanos es una educación de baja calidad”.

Para garantizar una política de calidad resulta necesario que los Estados definan criterios y fundamentos de las PP dirigidas a la AEPI, en diversos ámbitos:

- Gobernabilidad e institucionalidad: es decir, coordinación, articulación, definición de estrategias y orientaciones de contenidos de las políticas;
- Regulación y orientación del funcionamiento de instituciones públicas y privadas;
- Financiamiento suficiente y pertinente;
- Enfoque y programa educativo;
- Participación de los actores: educadores, familias, comunidades, niños y niñas;
- Condiciones edilicias de los establecimientos y su equipamiento;

- Formación de los educadores;
- Formatos institucionales y programáticos flexibles;
- Políticas complementarias (alimentación, salud, etc.).

Respecto de la conceptualización sobre la calidad de la AEPI, Rozengardt (2017) sostiene que se pueden identificar coincidencias, regularidades y también controversias entre especialistas. Así, la mayoría de los autores coinciden en no definirla operacionalmente, considerando que la calidad se plantea como un proceso necesariamente participativo e integrador de todos los involucrados: gestores, ejecutores y beneficiarios. Sin embargo, el debate se torna controversial a la hora de relacionar a la calidad con la evaluación. En este sentido entendemos que la calidad es un concepto históricamente situado en medio de un debate político y pedagógico muy acentuado en la región y sobre el cual no se ha saldado el debate.

En un reciente estudio de la CEPAL se propone a los países la definición de estándares de calidad para la AEPI. “Los estándares se refieren a los niveles máximos o mínimos de calidad deseados, es decir, son la norma técnica utilizada para evaluar la calidad de un servicio...Para el cuidado de la primera infancia, suelen distinguirse dos tipos de estándares: i) **estándares estructurales o, de entrada**, referidos a requisitos que facilitan el funcionamiento de los centros y el trabajo de educadores-cuidadores y garantizan seguridad y salubridad. Entre otros, aluden al tamaño de aulas, razón adultos-infantes, calificación de cuidadores-educadores, equipamiento, contenidos curriculares y otros; ii) **estándares procesuales**, relacionados con la forma de implementación del proceso enseñanza-aprendizaje, el clima en el aula, la capacidad de respuesta ante las necesidades individuales de los infantes, sistemas de monitoreo y evaluación de los resultados en los infantes” (Marco Navarro, 2014)

Las categorías de evaluación propuestas son:

1. La dotación y calificación del personal
2. Los contenidos pedagógicos
3. Cuidado y educación con pertinencia cultural e inclusiva

4. Los materiales didácticos
5. Mobiliario
6. La infraestructura
7. La seguridad de los centros de cuidado y educación inicial
8. Los programas de alimentación en los centros de cuidado infantil
9. Las entidades fiscalizadoras

Para definir la calidad de la AEPI desde el abordaje integral y transversal se considera fundamental incluir a las categorías **disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del derecho a la educación**, ya que habilitan la construcción democrática de **criterios de calidad**, en lugar de estándares, que permitan determinar las dimensiones a mejorar y los sentidos de la AEPI. Un concepto globalizador y hegemónico de la calidad resulta poco útil para comprender y evaluar lo que significa una *buena educación* y una buena atención según el contexto de que se trate. Por ello, la calidad no puede plantearse como unívoca en su contenido, puesto que siempre tendrá como referente un conjunto de obligaciones y derechos “a” y “en” la educación, por un lado, y una serie de valores comunitarios que interpretan, recrean y exigen esas obligaciones y derechos, por el otro (Muñoz, 2018). En otras palabras, la calidad se transforma en un *principio de actuación*, un modo de ir haciendo las cosas a la luz de los derechos humanos, la ética y del conocimiento pedagógico.

Hace ya muchos años, Vital Didonet (2000) realizó un análisis de las propuestas vinculadas al establecimiento de criterios e indicadores de calidad en distintos ámbitos vinculados a la AEPI: las políticas, los programas, las propuestas pedagógicas, los ambientes educativos y de cuidado, las relaciones entre adultos y niños/as, el personal y las propuestas educativas. Resulta fundamental rescatar que la definición de criterios de calidad dirigidas a las PP es la primera acción que debe asumirse para verificar si efectivamente los Estados están asegurando los derechos humanos de las niñas y niños pequeños. Sin embargo, en ALC no es común establecer procesos de construcción de criterios para el desarrollo, gestión y evaluación de la calidad de las PP para la AEPI. Es así como cada país/Estado/jurisdicción aplica sus estrategias para definir y medir la calidad

Angela Rucker 2



de unos aspectos o temas parciales, que suelen estar más enfocados en las instituciones y en sus actores (educadoras, educadores y niños/as) que en las PP que deben velar por asegurarlas. Así, por ejemplo, en Brasil (2009) la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación promovió la herramienta: *Indicadores da qualidade na educação infantil* como un instrumento de autoevaluación de la calidad de instituciones de educación infantil, por medio de un proceso participativo y abierto a toda la comunidad. En Argentina, la UNICEF (2016) promovió el Instrumento de Autoevaluación de la Calidad Educativa (IACE) que “es un método a partir del cual toda la comunidad educativa (directivos, docentes, estudiantes y familiares) participa en la evaluación de la calidad de la educación que brinda su propia escuela. Así se procura contribuir de modo participativo y democrático a la mejora de la calidad educativa y a la concreción del derecho a la educación para todos y cada uno de los niños y adolescentes del país”

SOBRE LAS PROPUESTAS FORMATIVAS PARA LA AEPI

Las PP dirigidas a la AEPI están fragmentadas en dos sentidos:

- por su rectoría o ámbito de gestión que puede alcanzar por al menos a dos áreas de gobierno: Educación y/o Desarrollo /Protección Social, Salud, otras.
- por la segmentación la etapa en subperiodos que no abarcan toda la primera infancia: del nacimiento a los tres años, a partir de esta edad hasta el ingreso a la escuela primaria y en los primeros grados de la escuela primaria (hasta los ocho años).

Esta fragmentación también se refleja en el modo de nombrar y entender a la **acción** y modos de abordar a la AEPI: para la etapa del nacimiento a los tres años, organismos como el Banco Mundial, el BID y áreas de protección social promueven la *estimulación temprana*, el *desarrollo infantil temprano* o la *psicomotricidad*. También los documentos vinculados con la Agenda 2030, enfatizan más la atención y el desarrollo que la educación. Entendemos que estas propuestas son parciales y dificultan para la concreción de derecho a la educación desde el nacimiento, en tanto no relacionan el desarrollo personal y social de la primera infancia con la apropiación y recreación de la cultura por parte de los niños y niñas.

Como se viene planteando, la educación en la primera infancia tiene una doble finalidad: la *socialización* y la *alfabetización cultural*. El pedagogo italiano Franco Frabboni afirmó que la educación debe constituirse en “una instancia formativa capaz de asegurar el derecho inalterable a la socialización, conocimientos, creatividad, desde el año cero del niño. Por ello, sostuvo que en la primera infancia se trabaja para el logro de la doble meta, como proceso de *apropiación del capital cultural* y de la *socialización*, como proceso de asunción y asimilación los modelos éticos y sociales de la comunidad de pertenencia. (Frabboni, 1984). Estas ideas coinciden con los planteamientos de Miguel Zabalza (2006) quien reconoce como ejes de la acción educadora al desarrollo de las estructuras básicas del niño, de sus capacidades genéricas y a la iniciación en el proceso de alfabetización cultural, como dimensiones de una verdadera educación integral. “La socialización es un advenimiento que está mediado por la cultura (Frigerio, 2010) y que podemos nombrar proceso de humanización. Por otra parte, la alfabetización cultural tiene algo del orden de la entrega de una herencia, de distribución del capital cultural o del tesoro común” (Mayol Lassalle, 2016).

En algunos países, como Argentina, se valora la importancia de definir para la educación de todos los niños y niñas "...un conjunto de saberes centrales, relevantes y significativos, que incorporados como objetos de enseñanza contribuyen a desarrollar, construir y ampliar las posibilidades cognitivas, expresivas y sociales que los niños ponen en juego y recrean cotidianamente en su encuentro con la cultura, enriqueciendo de ese modo la experiencia personal y social en sentido amplio" (Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, NAP, 2004). Otros países desarrollan documentos curriculares basados en otras perspectivas, pero todos se preocupan por establecer criterios y sentidos de la acción, para asegurar la calidad de la AEPI.

En consonancia con lo anteriormente descrito, la mayor parte de los diseños curriculares están dirigidos a niños y niñas mayores de tres años, período donde se reconoce fácilmente la acción educativa. De igual manera, los gobiernos elaboran otros instrumentos donde se incluyen sugerencias para el trabajo de las familias respecto a la crianza, así como orientaciones para las experiencias dirigidas a familias y comunidades. En este sentido, es posible afirmar que la mayoría de los países cuentan con diseños o directrices curriculares además de programas, cuadernillos y otras propuestas de actividades.

Los currículos que se están implementando en ALC tienen diferente organización, niveles de flexibilidad y concreción. Algunos están estructurados en etapas que abarcan uno o dos años de educación inicial, aunque la tendencia de los últimos años es diseñar un currículo único para todo el nivel, aunque se divida en ciclos, como es el caso de algunos estados/provincias de Argentina, Brasil o en Colombia. Otro tema que atender es la apropiación de los marcos curriculares y orientaciones por parte de los y las educadoras y los educadores, su contextualización y su aplicación en la enseñanza.

La calidad también tiene que combatir, el *isomorfismo* de las formulaciones pedagógicas de la educación infantil con los de la escuela primaria que se extendió a las formas de *funcionamiento* didáctico, con una pérdida importantísima de los sentidos y del tiempo de juego, entre otras características identitarias de la enseñanza en el nivel inicial, *primarizando* la AEPI (Mayol Lasalle, 2016). Investigaciones realizadas en Argentina y en Chile (Sarlé, 1991) han demostrado la pérdida del tiempo de juego en detrimento de la realización de innumerables actividades cotidianas (saludos, registros,



UNESCO/Tomás Muntá

rondas de intercambio, higiene, momentos de alimentación, traslados y momentos de organización del grupo) y “trabajitos” que son ejecutadas acríticamente, y muchas veces *rutinizados* (Sarlé, 2010). También, la construcción de una AEPI de calidad implica poner en cuestión creencias y “didácticas” provenientes de la influencia de las modas y el mercado, que acentúan perspectivas técnicas y/o banalizadas para la acción educativa. La didáctica es un actuar social que posee una dimensión transformadora. Esta integralidad de la didáctica redefine la identidad de los y las educadores/as como profesionales y artesanos de la enseñanza guiados por criterios éticos y estéticos, como constructores de una *buena enseñanza*²⁴.

24 El concepto de buena enseñanza fue definido por Fenstermacher (1988). La buena enseñanza en el sentido moral equivale a preguntar qué acciones docentes pueden justificarse basándose en principios morales; preguntar qué es la buena enseñanza en el sentido epistemológico es preguntar si lo que se enseña es racionalmente justificable y, en última instancia, digno de que el estudiante lo conozca, lo crea o lo entienda.

En este sentido la OG N°17 (2013) *sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes*, en el punto 41, advierte los riesgos que conllevan las exigencias de éxito académico. “Numerosos niños de muchas partes del mundo se ven privados de los derechos consagrados en el artículo 31 como consecuencia de la importancia que se atribuye al éxito académico formal. Por ejemplo: La educación en la primera infancia se está centrando en medida creciente en metas académicas y en el aprendizaje formal, a expensas de la participación en juegos y del logro de resultados de desarrollo más generales; La instrucción extraprogramática y los deberes escolares están reduciendo el tiempo que los niños pueden dedicar a actividades de su elección; El plan de estudios y el programa diario con frecuencia no reconocen la necesidad del juego, la recreación y el descanso, o no prevén tiempo para ello; Los métodos educativos oficiales o de enseñanza en las aulas no aprovechan las oportunidades de aprendizaje activo a través del juego; El contacto con la naturaleza está disminuyendo en muchas escuelas, y los niños pasan ahora más tiempo dentro de estas; Las oportunidades de realizar actividades culturales y artísticas y la presencia de educadores especializados en las artes están disminuyendo en las escuelas de muchos países, en favor de las asignaturas más académicas; Las restricciones de los tipos de juego que pueden realizar los niños en la escuela inhiben la creatividad, la exploración y el desarrollo social”.

La problemática planeada no es exclusiva de las instituciones de los sistemas educativos impactados por tecnicismos y centrados en los resultados de aprendizaje. También las prácticas en las instituciones dependientes de otras áreas muestran prácticas rígidas, *rutinizadas* y con escasos los contenidos valiosos de la cultura.

SOBRE LOS EDUCADORES Y LAS EDUCADORAS

Tal y como se abordó en el apartado sobre disponibilidad de los y las educadores/as, la diversidad de estrategias y políticas de AEPI presentes en la región también incluye **diversidad de perfiles de las personas adultas a cargo de niños y niñas**, ámbitos y sentido de sus prácticas. Si bien la familia como una de las responsables de la educación está presente en las normas y PP de todos los países de la región, otros actores desarrollan tareas educativas y/o de cuidado en espacios dedicados a la AEPI. En países como en México, Argentina, El Salvador y Cuba dentro del ámbito de la educación estatal los y las educadores/as requieren de una formación docente terciaria o universitaria, en

otras áreas, existe un amplio espectro de niveles de formación que van desde la escuela primaria trunca hasta títulos universitarios.

El estudio realizado por la UNESCO (2016) sobre la **formación del personal** a cargo de niños y niñas de primera infancia, pese a ser sumamente valioso, se centró en los *docentes de los sistemas educativos*. Las PP vinculadas al sector educativo exigen docentes o educadores profesionales con una titulación que varía de tres a cinco años, y suelen contar con técnicos o auxiliares con formación técnico-profesional que apoyan la labor de las docentes. En cambio, en otros sectores no se requiere una formación específica, sino el desarrollo de otro tipo de competencias. Rozengardt (2014) afirma que: “Históricamente en los espacios comunitarios ha predominado el perfil voluntario y militante de los recursos humanos por sobre el “titulado” en la educación formal”. En este sentido, los programas e instituciones de protección social y de origen comunitario, no describen explícitamente el perfil del profesional requerido para el trabajo en las distintas modalidades de AEPI. Marcos Navarro (2014), plantea que hay un corte drástico entre los requerimientos para el sector educativo y los del sector de protección social:

En Brasil, por ejemplo, tanto para desempeñarse en guarderías como preescolares se requiere licenciatura en educación o nivel medio Modalidad Normal (Brasil, 1998, 2006c). El personal destinado al cuidado de la primera infancia está dividido en tres grupos: aquellos con título en educación; profesionales en otras áreas con titulación en nutrición (medicina, por ejemplo); y auxiliares. A pesar de que la calidad de los servicios para la primera infancia se ha desarrollado lentamente en este país, las calificaciones del personal a cargo van mejorando hasta contar en gran parte de los municipios con profesoras y cuidadoras especializadas. Sin embargo, los sindicatos reportan que numerosos centros infantiles (creches) son más centros de guarda que lugares de educación y cuidado, sobre todo en las zonas periurbanas pobres de las grandes ciudades (EI, 2012) (Marcos Navarro, 2014).

En Argentina y México, por ejemplo, se exigen cuatro años de formación para trabajar dentro del sector educativo, pero no se requieren mayores calificaciones en otros sectores.

La OIT (2014) también señala el mismo proceso:

Por lo general, los educadores de la primera infancia que trabajan con los niños más mayores están mejor formados y mejor remunerados. En la educación de la primera infancia existe una tendencia transnacional a exigir un título de enseñanza superior de al menos tres años al personal responsable (normalmente, docentes) en los países desarrollados. En la OCDE, quienes atienden a los niños con edades comprendidas entre los 3 y los 6 años suelen contar con una titulación universitaria de tres o cuatro años o una titulación postsecundaria de dos años. Por ejemplo, en Francia, a los docentes de niños con edades comprendidas entre los 2 y los 6 años se les pide una titulación universitaria de cuatro años más dos años de formación en el empleo. En cambio, quienes trabajan con los más pequeños suelen tener diversos grados de capacitación, que van desde ninguna formación hasta una formación profesional postsecundaria de tres años o una titulación postsecundaria de dos años. (OIT, 2014)

Unesco/Myriam Asmani



A pesar de que existe consenso en ALC respecto a que la calidad de la educación de la primera infancia depende a su vez de la calidad de la formación inicial y continua del personal docente, lograr esto continúa siendo un objetivo lejano en numerosos países. Dadas las dificultades para formar, contratar y remunerar a docentes calificados debido a la escasez de inversión presupuestaria adecuada, muchos han recurrido a *educadores/as empíricos, docentes comunitarios* o maestros/as interinas, que en muchos casos reproducen tendencias y formas de trabajo rígidas y escolarizantes propias de la enseñanza primaria.

El personal docente de la primera infancia se compone casi exclusivamente de mujeres, prácticamente en todos los países y regiones. Según la OIT en 2009 en la región el 95% de los y las educadores/as eran mujeres.

La presencia casi exclusiva de mujeres entre personal docente dedicado a la primera infancia caracteriza tanto a los servicios públicos como a los privados. Cuando los datos permiten establecer comparaciones, se observa que los servicios privados cuentan con un número aún mayor de personal femenino. (...) Esto se debe en parte a estereotipos profundamente arraigados sobre las funciones tradicionales de las madres y las mujeres respecto del cuidado de los niños. En muchas sociedades, el cuidado y la educación de los niños pequeños se considera una cuestión intuitiva, una función materna que requiere pocas competencias adquiridas formalmente y escasa formación, por lo que la abrumadora presencia de mujeres en los programas de educación de la primera infancia se explica en tanto que prolongación del papel tradicional de la mujer como madre. (OIT, 2012)

Finalmente cabe consignar que, si bien son escasos los datos disponibles para comparar los salarios de los y las educadores/as de la primera infancia con la remuneración de otras profesiones con calificaciones equivalentes, la OIT estima que la evolución salarial en la trayectoria profesional de éstas, suelen desvelar un *panorama sombrío*. No solamente las educadoras y los educadores suelen ganar salarios más bajos que sus homólogos de primaria o de niveles de enseñanza superiores, sino que es habitual que haya también grandes diferencias salariales entre los centros privados y

los establecimientos públicos. “Según las fuentes consultadas, los salarios en el Brasil son inferiores en algunas escuelas privadas, en particular en las zonas más pobres y en las escuelas comunitarias, en donde los educadores perciben el salario mínimo nacional”. (OIT, 2014) Ello se ratifica en Argentina, Colombia y otros países.

Por otra parte, muchas educadoras/es tienen una relación laboral informal o son parte de otros convenios salariales y sobre todo las que atienden niños y niñas mientras sus tutores trabajan, realizan muchas horas de labor con malas remuneraciones y bajo reconocimiento profesional.

Las PP para la AEPI ponen en evidencia problemas de financiación y gobernanza que también afectan a la situación profesional y material de los y las educadores/as.

El desarrollo profesional y la atribución de tiempo sin contacto con los niños suelen ser insuficientes, y la remuneración, escasa. Al mismo tiempo, se está tomando conciencia de que la labor de los educadores de la primera infancia es compleja y requiere el mismo grado de profesionalidad que otros niveles de enseñanza. Ello se puede lograr a través de una sólida formación inicial, adaptada a las necesidades evolutivas de los educandos, de un buen marco para el inicio de la carrera y el perfeccionamiento profesional continuo, de una remuneración atractiva y de un entorno favorecedor de la actividad docente y del aprendizaje. (OIT, 2014)

SOBRE LA EVALUACIÓN

En los últimos años, las concepciones tecnocráticas sobre la evaluación y sus resultados han influido de manera relevante en la orientación de la educación en los países. Esta tendencia evaluativa, impulsada por organismos transnacionales, se ha extendido en todos los continentes y regiones y en todas las etapas del desarrollo humano, incluso en la infancia.

Las PP de la AEPI deben proteger y asegurar su inclusión y calidad, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos en la Agenda 2030, específicamente el 4:2, para lo cual la evaluación integral es un proceso

indispensable en el seguimiento y garantía de acciones. En este sentido, se considera a la evaluación como:

- Un proceso integral e integrador que articula el desarrollo y el aprendizaje infantil en una relación dinámica y recíproca junto con los contextos familiares, escolares, institucionales, comunitarios, así como con las PP de AEPI nacionales y locales.
- Un proceso orientador de acciones con concepciones e implicaciones pedagógicas, epistemológicas, ideológicas, sociales y culturales.
- Un proceso continuo, que contempla el seguimiento de forma permanente de las PP, planes, programas y proyectos de AEPI.
- Un proceso situado, por lo que no se reduce a la valoración aislada del niño y la niña, sino que permite el análisis y la interpretación en base a contextos específicos y diversos y en teorías pedagógicas sólidamente construidas.

La evaluación se concibe en un marco ético-político que respeta al niño y a la niña como ciudadanos y sujetos únicos e irrepetibles, tanto individual como grupalmente, por lo que orienta las acciones que promuevan y potencien su felicidad y bienestar.

A continuación, se harán explícitas las reflexiones de la pedagoga Iliana Lo Priore.

LA EVALUACION EN LA AEPI

Por: Iliana Lo Priore*

Tendencias de la evaluación en las primeras infancias de ALC

Es necesario preguntarse el para qué de la evaluación del niño y niña en las primeras infancias en el contexto latinoamericano y caribeño. La evaluación ¿es una necesidad natural o es una necesidad creada?, ¿revela las políticas públicas y educativas de cada una de las naciones?, ¿responde a las exigencias y monitoreo de organismos internacionales interesados en preparar un mercado laboral que se inicia en la infancia?, ¿se requiere la evaluación para instrumentalizar competencias o para homogeneizar criterios en esta etapa de la vida?, ¿cuál es el sentido de la evaluación? Repensar estos aspectos conlleva a problematizar en la evaluación de la AEPI las prácticas de clasificación, discriminación, minorización del niño y su negación como sujeto social.

ALC ostenta infancias diversas como diversas son las etnias, géneros, territorialidad, clases y grupos sociales, culturas, contextos, dinámicas familiares, comunitarias, etc. La evaluación debe dar cuenta y reconocer esta compleja pluralidad que hace de cada niño un ser único, un sujeto histórico que construye su identidad personal y social desde la interacción, vínculos, prácticas y experiencias que deben ser reconocidas.

La Evaluación de la AEPI debe contemplar las políticas de accesibilidad, sustentabilidad, gratuidad, **pluriculturalidad**, calidad por pertinencia, presentes en:

1. Los centros de educación inicial, parvularia, infantil, entidades de atención en las primeras infancias y para los espacios de familia y comunidad o no convencionales.
2. Las políticas públicas del país a favor de la AEPI, políticas educativas y la inversión social para garantizar el ejercicio pleno de los derechos infantiles.

En este marco interesa conocer ¿Cómo se evidencia esta necesidad de evaluación en la región? ¿Qué se evalúa, a quiénes se evalúa y quiénes determinan los criterios de evaluación?

Los países como México, Cuba, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia reflejan las siguientes tendencias, con base en sus documentos oficiales curriculares:

- a) Existe un interés marcado en la **evaluación centrada en el niño y niña más que la evaluación de los centros o políticas públicas**. Se evalúan a niños, niñas y a los docentes principalmente, más allá de las políticas, planes, programas y proyectos de AEPI, los cuales son la base estructural y el marco jurídico, legal, operativo, funcional y de inversión social donde se gesta dinámicamente la AEPI.
- b) A su vez esta evaluación del niño tiene **una estrecha relación con el tipo de currículo** del nivel que atiende a la Primera Infancia y su gestión. Hay muchos factores intervinientes en la evaluación que se realiza, si el currículo es nacional (como en Costa Rica, Honduras o República Dominicana), estatal o municipalizado (como en Argentina), si es fragmentado o globalizado, la perspectiva pedagógica que orienta, la ideología subyacente, la concepción del niño y de los agentes, la postura ética, todo incide en la evaluación que se realiza. Por tanto, antes de evaluar al niño desde el currículo, se debe evaluar al currículo desde la condición sociocultural y plural de los niños y niñas.
- c) Las **prácticas evaluativas son diversas**, como diversos son los marcos operativos de la AEPI.
- d) En cuanto a los aspectos a evaluar del niño todos los países de la muestra señalan **el principio de la integralidad**, pero es entendida de distintas maneras. Asimismo, todas las normativas de evaluación de la muestra coinciden en considerar el criterio de

pertinencia evolutiva. Aun siendo un avance el que todos consideren estos criterios que se vinculan con el derecho que tiene el niño y niña a una atención y educación integral y acorde a sus requerimientos de desarrollo, no se evidencian estrategias que garanticen el ejercicio de una evaluación integral y con pertinencia. Es de resaltar que hay criterios de evaluación, que son claves en la AEPI como la **pertinencia cultural, la flexibilidad, la consideración de las diferencias intra e interindividuales, la coherencia y consistencia con las políticas de AEPI** que si bien pueden realizarse de forma ocasional no quedan reflejados en los documentos oficiales. Hay experiencias sistematizadas como la valoración pluricultural de Bolivia, por ejemplo, que se pueden considerar realizando las adecuaciones contextuales. América Latina es en sí misma potencialmente **autorreferencial** de criterios de evaluación en la AEPI, de sus políticas, centros y de la diversidad de infancias que la distingue.

- e) tendencia a aplicar **instrumentos, ya predeterminados** en base a las exigencias curriculares. Los cambios de las políticas de muchos países van en busca de aumentar la normatividad en los procesos de evaluación del niño y niña. Por lo que hay que problematizar si estos cambios se orientan para aumentar el propósito evaluativo en el marco de los derechos de la infancia o para acrecentar la gobernabilidad de los cuerpos y las dinámicas evaluativas.
- f) Criterios establecidos por instituciones rectoras, donde existe poca **participación del docente, cuidadores, familia y comunidad** en la generación de los mismos. En las narrativas de las políticas de la AEPI, está presente la participación de los distintos implicados en los procesos de evaluación, sin embargo, no se encontraron evidencias sistematizadas que den cuenta del ejercicio participativo y colectivo para la evaluación en la AEPI. Cabe destacar, que el niño y niña tienen derecho a participar en la valoración de sí mismo como ejercicio creciente de su autonomía. Se evidencia el énfasis en la heteroevaluación o evaluación externa que ejerce el maestro, cuidador o supervisor, tipo de evaluación que si es practicada excluyendo otras formas de participación (como la auto y coevaluación), contrapone la formación de la independencia, uno de los fines de la educación para el ejercicio de una ciudadanía con pensamiento crítico, propio y compartido.
- g) Las modalidades de la AEPI que responden a las **PP centradas en el apoyo y empoderamiento de las familias y la comunidad** carecen en varios países de una política de evaluación propia o consistente, monitoreo permanente y continuo, la tendencia es a evaluar lo que sucede en las modalidades de **PP centradas en la concurrencia del niño a establecimientos formales o escolarizados**. Esto tiene sus excepciones, en la medida que las primeras se constituyen en alternativas oficiales en algunas naciones y/u obligatorias, los procesos de evaluación se definen como parte de la dinámica de atención y educación integral. Ejemplo de ello, en países como Cuba y Colombia.
- h) La **evaluación de los docentes** ha sido una direccionalidad política en algunos países y que a la vez se vincula al rendimiento estudiantil. En ALC urge revisar el para qué se aplican estas valoraciones ¿Evaluar para fortalecer la práctica de cuidadores, maestras/os, familia en la AEPI o para castigar/controlar? Ejemplo de esto lo tenemos en países como México, donde la reforma educativa vigente para el momento del estudio enfatiza la evaluación del docente que lo descalifica al no considerar, dentro del baremo ponderado, la pertinencia de su acervo pedagógico-cultural acumulado en su ejercicio profesional.

Existen **alertas y peligros en la evaluación** que contraponen el ejercicio pleno de los derechos del niño y niña, tales como:

- La **reproducción de los patrones y experiencias de evaluación** no pertinentes por parte de los docentes o agentes que pueden participar en el proceso evaluativo. No abundan estudios críticos sobre las prácticas de evaluación. Los que diseñan políticas públicas y educativas y quienes ejercen la evaluación deben estar alertas sobre criterios evaluadores que promuevan la inequidad.
- La **repetición de modas evaluativas** sin respetar la adecuación a los contextos socio-culturales, pedagógicos y de formación de los actores para realizarlas.
- La **tendencia creciente a las evaluaciones estandarizadas** en las infancias. En el ámbito mundial estas pruebas normalizadas se inician en los ciclos de primaria, sin embargo, hay interés en algunos países, instituciones y organismos internacionales para que estas pruebas comiencen desde educación inicial o preescolar. Estas pruebas que “evalúan” en su mayoría competencias instrumentales en un momento, no sólo son reductoras de la integralidad del niño y niña, sino que al aspirar la mismidad en la infancia se contraponen con el ejercicio del derecho a ser distinto, a la identidad y al acervo cultural propio que tiene cada niño y niña, a su derecho de ser diverso, legitimando así la desigualdad y, por ende, la exclusión.

Entre las propuestas de evaluaciones estandarizadas que se están gestando y proponiendo para los niveles iniciales, muchos argumentan que si se están considerando los contextos, la edad, como la prueba del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA) para preescolares, otros proponen incorporar términos más dinámicos en las evaluaciones estandarizadas como las aplicadas a primaria, por ejemplo, la valoración de los factores asociados en el Estudio Regional Comparativo y Explicativo, ERCE 2019 (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE-UNESCO) y/o tomar en consideración las diferencias de género, innovación de las pruebas Medición Independiente de Aprendizajes, MIA (México). Pero el problema en la AEPI no es adecuar o escoger pruebas, ni repetir nominalmente términos que tienen diferentes significaciones y que son obviados, *es reflexionar sobre el sentido de las mismas en las primeras infancias. No es lo mismo evaluar para calificar y clasificar discriminativamente al individualizar asocialmente, que evaluar para reafirmar identidades y potenciar acervos culturales colectivos complementarios y solidarios.*

Retos sobre la evaluación de la AEPI

Reconocer las diferencias del niño y niña, de sus contextos y de las políticas de la AEPI que reclaman **otras alternativas de evaluación** no instrumentales.

El educador debe ser interlocutor para que el niño resignifique y le otorgue nuevos sentidos al mundo desde lo que él, o ella, es, sin negarse a sí mismo/a, es decir, desde su dignidad. Los procesos evaluativos en el ejercicio del derecho a la educación, deben ser una posibilidad para ello. Asumiendo una evaluación ética, que legitime lo que el niño es culturalmente, que acompañe sin juicios descalificadores, que reconozca la dignidad de su condición existencial en comunidad.

Validar y socializar experiencias en ALC que son favorables para la valoración del derecho a la educación en las primeras infancias, tales como, los observatorios de las primeras infancias, las redes de contraloría social del tipo de educación infantil que legitimen prácticas de evaluación pertinentes.

Es prioridad que la evaluación contemple los indicadores establecidos en la Agenda Educativa 2030 (UNESCO, 2016) y más allá, se centre en la valoración de los indicadores sobre **la congruencia de políticas educativas** que se proponen a continuación:

- Son explícitas las políticas de la AEPI y responden a una postura educativa.
- Las políticas de AEPI se articulan con las políticas de protección al niño y niña, a la familia, de salud, recreación u otras que garanticen integralidad de la atención.
- Las políticas, objetivos y metas responden a necesidades y demandas sociales.
- Cantidad de años de educación de la primera infancia gratuita y obligatoria garantizada en los marcos legales y operativos.
- Coherencia de los Centros de la AEPI con el proyecto educativo del país.
- Coherencia de los Programas y proyectos de la AEPI con políticas educativas del país.
- Se ofrecen, desde la flexibilidad e innovación, otras modalidades de la AEPI o variedad de programas de infancia en respuesta a la diversidad de contextos, geografías y territorios.
- Continuidad de las políticas educativas claves aún con cambio de autoridades y gobierno.
- Existe como política el aseguramiento de la calidad y como tal se implementan acciones de evaluación y seguimiento con la participación de los niños, niñas, docentes y comunidades.

** Iliana lo Priore es doctora en Educación, Presidenta de la OMEP Venezuela y docente de la Universidad de Carabobo.*

UNESCO



ACERCA DE LA ADAPTABILIDAD

La OG N°13 El derecho a la educación (2011) define a la adaptabilidad como la flexibilidad necesaria de la educación “para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”. La adaptabilidad en tanto dimensión del derecho a la educación permite enfocar en el carácter flexible y pertinente de las PP dirigidas a la AEPI. Tomasevski (2005) sostiene que “la adaptabilidad requiere que las escuelas se adapten a los niños, según el principio del interés superior del niño...Esto revoca la tradición de forzar a los niños a adaptarse a cualesquiera condiciones la escuela hubiese previsto para ellos”

Es así como toda iniciativa de AEPI debe respetar las características de cada comunidad y responder a las particularidades de los niños y niñas según su contexto cultural y social. Es en este sentido que se habla de flexibilidad de los sistemas y/o políticas para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación. Así es posible plantear los siguientes ejes e interrogantes:

- a) Sobre la diversidad ¿Son los programas respetuosos de las culturas de los niños y las niñas y sus familias? ¿Se respeta la diversidad, en particular, los derechos de las minorías y de los pueblos originarios?
- a) Sobre la integralidad ¿Tienen en cuenta el principio de integralidad de los derechos de la primera infancia? ¿La oferta prevé la promoción de derechos humanos a través de la educación en tanto derecho habilitador de otros derechos?

SOBRE LA DIVERSIDAD

De acuerdo con lo expuesto, el carácter inclusivo y de pertinencia cultural y étnica debe estar presente en las PP de la AEPI. En Bolivia, Brasil, El Salvador, México y Argentina los marcos curriculares y otros documentos plantean la importancia de la pertinencia cultural de la educación.

Muñoz (2012) sostiene que la adaptabilidad de la educación tiene como base el reconocimiento de la diversidad humana y busca que las instituciones desarrollen procesos curriculares y administrativos con la flexibilidad suficiente que

les permita adaptarse a las necesidades y derechos de la infancia. La diversidad se valora a partir de la afirmación de las diferentes identidades que participan en la AEPI. Por esta razón, su reconocimiento y su protección ayudan a desarrollar prácticas democratizadoras y contribuyen a empoderar a los sectores que han sido históricamente marginados. Adaptar la educación a las necesidades de niños y niñas implica una práctica de inclusión que, en sí misma, enriquece todo el entorno institucional y/o comunitario, ofreciendo oportunidades a los sectores discriminados y contrarrestando los estereotipos y la discriminación en su contra.

En Brasil existe una legislación federal específica para la promoción de la accesibilidad de personas con discapacidad o con movilidad reducida que contiene un capítulo destinado a la educación inicial y *creches*, disponiendo la cobertura gratuita y obligatoria a todos y todas. Igualmente, en Costa Rica se dispone la obligatoriedad de los centros infantiles de recibir e incluir a niños y niñas en condición de discapacidad. PP más recientes como las de Colombia, El Salvador, México y República Dominicana, contemplan la **inclusión** como un criterio en los requisitos de infraestructura.

En vinculación directa con la participación y el rol de las familias en las propuestas de AEPI en ALC, la **interculturalidad** se presenta como otro rasgo característico de estas PP. Ello puede verse en las políticas que, con criterio focalizado, se diseñaron en México, República Dominicana, Bolivia y Colombia, entre otros países. En la Argentina el respeto al niño a partir de su historia y su cultura se dispone, desde la LGE, como uno de los desafíos a alcanzar a través de la educación intercultural bilingüe.

Cuidado, crianza, interculturalidad y educación se unieron en el programa llevado a cabo por Bolivia, Colombia y Perú denominado *Proyecto Formación Intercultural para el Desarrollo Integral y el Cuidado de la Primera Infancia Indígena de la Amazonía*. El Proyecto atiende a la población niñas y niños desde el nacimiento a los tres años de los pueblos de la Amazonía boliviana, colombiana y peruana. Se trata de una propuesta de AEPI que tiene la finalidad de garantizar el desarrollo integral y la pervivencia de estos pueblos.

En Bolivia el *Programa Educación Inicial en Familia Comunitaria* concibe en su constitución a la educación como intracultural, intercultural y plurilingüe para todo el sistema educativo y considera toma a la familia como factor clave

UNESCO/Ministerio de Educación de Colombia



en la educación. También, al crear Centros de Educación Inicial en Familia Comunitaria no Escolarizada, se supera la mirada unívoca de lo escolar incorporando la acción, las familias y las comunidades como agentes centrales en estos procesos.

República Dominicana cuenta con un conjunto de programas destinados al acompañamiento de las familias en cuestiones ligadas al cuidado y la educación. Tal es el caso del *Programa de Atención Integral a la Primera Infancia de Base Familiar y Comunitaria* (2013), *Programa Nacional de Edificaciones Escolares*²⁵ y el *Sistema Nacional de Protección de la Primera Infancia* que comprende la Red de Atención Integral con base familiar y comunitaria. En el mismo sentido, Costa Rica durante el período 2010-2014 armó la *Red Nacional de Cuidado y Desarrollo*. En síntesis, en los nuevos enfoques relevados en las diferentes PP de ALC, se aprecia un salto cualitativo en relación con la participación y el protagonismo de las familias y las comunidades en la AEPI.

²⁵ Se trata de la creación y puesta en servicio de 216 estancias escolares.

SOBRE LA INTEGRALIDAD

La CDN concibe que, si un derecho no está siendo gozado, todos los demás derechos interdependientes se ven afectados, lo que responde a un enfoque de **protección integral**. La integralidad es uno de los modos en que las sociedades expresan su voluntad de posicionar a la infancia como un nuevo sujeto social amparado desde el nacimiento por un conjunto de derechos interdependientes de los cuales los Estados son garantes. (D'Alessandre, Roger, Hernández y Sánchez, 2015).

La Protección Integral de los Derechos, como **enfoque** se constituye en:

1. Un recurso potente para colocar a la infancia en el espacio público;
2. en una estrategia para construir una institucionalidad para concretar la ampliación de los derechos de ciudadanía;
3. en un modo de visibilizar la interdependencia constitutiva de los derechos;
4. en una práctica para lograr un alcance universal y;
5. en un modo de plantear la unicidad de todas las dimensiones del desarrollo.

Estos criterios responden al requerimiento que realiza la OG N°7 (punto 22) en la que el Comité del Niño "...insta a los Estados partes a desarrollar estrategias basadas en derechos, coordinadas y multisectoriales, a fin de que el interés superior del niño sea siempre el punto de partida en la planificación y prestación de servicios. Éstos deberán basarse en un enfoque sistemático e integrado de la elaboración de leyes y políticas para todos los niños de hasta 8 años de edad. Se necesita una estructura global de servicios, disposiciones y centros para la Primera Infancia, respaldada por sistemas de información y supervisión. Esos servicios globales se coordinarán con la asistencia ofrecida a los padres y respetarán plenamente sus responsabilidades, así como sus circunstancias y necesidades [...] Deberá también consultarse a los padres, que participarán en la planificación de servicios globales" (OG N°7, 2006)

La protección integral de los derechos, en la **práctica**, permite:

1. Asumir una concepción holística del desarrollo infantil en sus múltiples dimensiones: biofísica, mental, espiritual, moral, psicológica y social, y;
2. traducir el carácter multidimensional del desarrollo infantil en los marcos jurídicos y normativos y en las PP.

La protección integral de los derechos plantea implicancias fundamentales para las PP de AEPI, dado que los derechos se ponen en juego de un modo particular; el derecho a la salud y a vivir en un entorno saludable, adquieren centralidad. Asimismo, la calidad y frecuencia de los cuidados están ligadas a la sobrevivencia y al desarrollo; mientras que la educación ocupa un lugar central en el desarrollo integral de los niños, niñas y de sus familias, ratificando que, si todos los derechos entran en juego, todas las acciones orientadas a garantizarlos, protegerlos y eventualmente restituirlos son igualmente necesarias.

Ahora, en los casos de las PP para la AEPI de ALC rara vez se concreta un enfoque integral que supere los meros enunciados e intenciones. Tal y como se ha sostenido a lo largo del documento, las PP del sector de protección social se enfocan en el cuidado y la estimulación temprana/psicomotricidad/desarrollo infantil temprano y el sector educación se centra en la enseñanza y los aprendizajes infantiles.

En El Salvador, los Centros de Atención Integral (CAI) brindan *atención integral* según dos modalidades: los Centros de Bienestar Infantil (CBI) para niños y niñas de dos a siete años, y los Centros de Desarrollo Integral (CDI) para niños y niñas de seis meses a siete años, para hijos e hijas de madres y padres trabajadores de escasos recursos proponen un servicio integral que contempla el cuidado de los niños y niñas, mediante la estimulación temprana, las actividades educativas y socioculturales. También se proporciona educación inicial y parvularia y algunos programas proveen alimentación y programas de prevención, seguimiento, orientación y supervisión para la buena crianza de la niñez. Se evidencia que existe un esfuerzo por definir una política integral, pero el universo abarcado limita el acceso.



Jaime Herrera Espinoza

En Costa Rica, la *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil* (REDCUDI) pareciera estar más centrada en los derechos de las familias y de las mujeres como fundamento de la AEPI. Sus principios orientadores son: la creación de un sistema público universal de cuidado; la articulación de la gestión interinstitucional del cuidado y el desarrollo integral de la primera infancia. Si bien en el inicio del plan la población objetivo del proyecto son los niños y niñas en situación de pobreza extrema y vulnerables, actualmente se intenta incorporar a los grupos medios, considerando que ellos también requieren de este servicio, con la idea de irlo universalizando. La actual conformación de la REDCUDI abarca las siguientes instituciones: Ministerio de Bienestar Social y Familia (MBSF); Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); MINSA; MEP; Municipalidades; Dirección Nacional de Desarrollo Comunal; Universidad Nacional; Universidad de Costa Rica;

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA); Instituto Nacional de la Mujer y Caja Costarricense de Seguro Social -CCSS, así como organizaciones de la Sociedad Civil y del sector privado. Cabe señalar que en esta PP no participa el sector educación, por lo que el derecho humano a la educación se vería en riesgo.

Por su parte, Argentina presenta PP fragmentadas, gestionadas por las áreas de protección social o educación, tanto de nivel provincial como municipal, con administración estatal, comunitaria y privada.

Tampoco el sector educativo de la mayor parte de los países de ALC cuenta con enfoques integrales, debido a sus concepciones tradicionales y a la debilidad de las articulaciones intersectoriales. En general, la educación inicial, parvularia o infantil, está muy impregnada por la *cultura escolar* y se centra casi con exclusividad en la educación, mostrando dificultades para mantener articulaciones sostenibles con otras PP vinculadas a la salud y/o la protección social. Algunas de las excepciones son el sistema cubano, el programa Primeros años de Argentina o la PP *Buen Comienzo* de Antioquia, Colombia.

En lo que respecta a la dimensión de la **integralidad del enfoque educativo**, cabe señalar que Frabboni (1985) plantea que las propuestas centradas en algunas dimensiones resultan preponderantes, señalando la necesidad de que lo pedagógico resulte el eje organizador de la institución y nucleee y articule todas las dimensiones presentes, proponiendo de este modo lo que denomina un *modelo pedagógico integralmente educativo*. En este sentido, Lydia Bosch (1995), citada por Soto y Violante (2010), reconoce tres ejes del aprendizaje infantil: el juego, el lenguaje y el ambiente. Entendemos que éstos son organizadores que también refieren a los aprendizajes de los niños ampliando la propuesta anterior (socialización y juego). En tanto pilares: la socialización (apropiación de sentidos sociales de ser, de hacer, de constituirse como individuo social pleno), el juego (como lenguaje que se aprende y se enseña de forma privilegiada en el Nivel Inicial), el ambiente (como territorio vital que le permite al niño conocerlo, explorarlo y adentrarse en él con mayor autonomía), los lenguajes (verbales, no verbales, gestuales, artísticos) se refieren a los contenidos que nos proponemos enseñar los docentes promoviendo los deseados aprendizajes en los niños.

Capítulo 4: Recomendaciones

Reconociendo los importantes avances que se han experimentado en ALC, en particular a partir de la adopción de la CDN, y las adecuaciones legislativas, sigue vigente la necesidad de continuar profundizando en la relevancia y prioridad a la AEPI en los marcos jurídicos, políticos, presupuestarios e institucionales de los Estados, de manera que los mismos tengan un mayor arraigo en el interés superior del niño y otorguen una mayor protección y garantía de sus derechos.

En forma más específica, cabe destacar la especial situación de desatención que se identifica en las políticas estatales en la etapa que va desde el nacimiento a los tres años de vida, incluidas las políticas y programas de AEPI, y las implicancias que se derivan para todo el conjunto de derechos humanos, la dignidad y bienestar de los niños y niñas.

Considerando lo antes expuesto, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Las políticas públicas para la AEPI deben responder a un enfoque de derechos y a la concepción integral e intersectorial de la infancia promovida por la CDN

Es primordial que la institucionalidad y las políticas públicas destinadas a la AEPI respondan a una perspectiva de derechos con sus cuatro dimensiones interrelacionadas (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), y a la concepción integral y holística de la infancia promovida por la CDN, superando enfoques de protección tutelar y asistencialista que desconocen los derechos de los niños y las niñas. Ello impone la necesidad de una mayor articulación y coordinación entre los diferentes sectores, ministerios, organismos, instancias y actores gubernamentales, así como la articulación de los diversos niveles territoriales del Estado. Implica también la necesidad de una mayor articulación entre el Estado y las familias, en sintonía con lo que dice el artículo 18 de la CDN, es decir, que el Estado tiene el deber de apoyar a los padres y madres en el desarrollo de su rol, siempre respondiendo al interés superior de los niños y las niñas.

Asimismo, es imprescindible superar la fragmentación de la AEPI y su segmentación por rangos de edades, concibiéndola de manera integral desde el nacimiento a los ocho años, desde marcos legales, políticos, institucionales y presupuestarios que la entienda como derecho humano fundamental y primera etapa del derecho humano a la educación, y desde concepciones político-pedagógicas alineadas con el conjunto de normativas y recomendaciones emanadas del Comité de los Derechos del Niño. Es de primordial importancia avanzar en una armonización terminológica que supere las diversas y heterogéneas denominaciones existentes en la región, las cuales reflejan una dispersión de enfoques, muchas veces contradictorios.

2. La AEPI debe estar plenamente disponible y accesible a todos y todas desde el nacimiento, sin discriminaciones

Es fundamental asegurar cobertura suficiente y accesibilidad en condiciones de igualdad y sin discriminación. Lo que se observa es que, aunque la cobertura del rango a partir de los cinco años, o de la edad obligatoria, ha aumentado de manera importante en los últimos años, persiste un gran déficit en términos de disponibilidad de la oferta y matrícula para la AEPI, particularmente en lo que corresponde al rango etario del nacimiento a los tres años, así como para los sectores sociales económicamente más rezagados y/o que viven en zonas rurales. Igualmente, la garantía integral del derecho a la educación en la primera infancia supone disponer de una infraestructura adecuada en términos de accesibilidad y seguridad, condiciones edilicias y arquitectónicas, y ubicación geográfica, acorde con la concepción de la infancia y criterios de protección que se desprenden de la CDN, de las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. Se hace necesario superar la precariedad de las instalaciones físicas y las condiciones materiales y de recursos humanos que hoy caracterizan a la AEPI en ALC, con algunas excepciones.

3. La calidad es una dimensión central para la realización del derecho a la educación en la primera infancia y debe estar en el centro de los programas de la AEPI

Un énfasis prioritario debe centrarse en la calidad de la AEPI, de manera que se garantice para todos y todas sin discriminación, independientemente de condición económica, ubicación geográfica u otras características. Resulta urgente superar la fragmentación que hoy existe con relación a las políticas

públicas de la AEPI en la región, desde un enfoque de calidad que responda a la perspectiva de derechos y a los postulados del CDN, lo que no se verifica en la práctica. Eso implica una AEPI que sea promotora de procesos integrales, relevantes y continuos que articulen desarrollos y aprendizajes, poniendo especial atención en aquellos grupos de niños y niñas que enfrentan situaciones particulares de discriminación y marginación. Supone también una AEPI que respete la igualdad de género, que reconozca y valore la diversidad étnico-racial y que promueva la interculturalidad.

En ese sentido, el diseño curricular desempeña un rol crucial, teniendo que estar enfocado a la promoción y el respeto de los derechos en la primera infancia, así como adoptar la perspectiva holística de los derechos de la infancia que promueve la Convención, contextualizándola histórica y territorialmente. En ese marco, se recomienda problematizar tendencias hacia la “primarización” de la AEPI, que presionan por alfabetizaciones precoces y la obtención de logros académicos desde edades muy tempranas, modelos educativos poco respetuosos de la infancia, de las formas particulares de ser niño y de los preceptos educativos emanados por la CDN.

4. Las evaluaciones en los programas de AEPI deben respetar las características de los primeros años de vida de niños y niñas y los propósitos de la educación emanados de la CDN para la primera infancia

Es imprescindible abordar y profundizar, desde una perspectiva de derechos humanos, la creciente implementación y/o imposición de evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales y de la lógica de los logros académicos en el campo de la AEPI, teniendo especial atención a los posibles impactos que puede conllevar esto sobre el propio derecho a la educación, así como sobre el conjunto de derechos que deben ser garantizados en esta etapa de la vida. En tal sentido, la *Observación General N°17 (2013) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes*, advierte sobre las posibles privaciones a niños y niñas de los derechos consagrados en el art. 31 de la CDN como consecuencia de la importancia que se atribuye al éxito académico formal, y llama la atención de que la educación en la primera infancia se está centrando en medida creciente en metas académicas y en el aprendizaje formal, a expensas de la participación en juegos y del logro de resultados en distintas áreas del desarrollo: emocional, social, motriz y cognitivo, etc.

5. Es fundamental reconocer y valorizar a los educadores y las educadoras de la AEPI, con formación inicial y continua, remuneración justa y superación de los estereotipos de género

Se hace fundamental fortalecer a las políticas públicas orientadas a la valorización de educadores y educadoras del campo de la primera infancia y a su formación inicial y continua, situada en las especificidades del campo de la AEPI. Asimismo, la remuneración de los y las docentes de esta etapa no puede ser inferior a la de sus homólogos en otras etapas educativas. Estas políticas deben contemplar acciones enfocadas a superar la feminización existente en este nivel educativo, así como los estereotipos de género que se interrelacionan y asignan enfoques basados en la lógica de la maternidad y los roles de cuidado, asignados históricamente a las mujeres.

6. El financiamiento para la AEPI debe estar previsto y asegurado en los presupuestos públicos de manera suficiente y coherente con las necesidades de esta etapa educativa

Reconocer el derecho a la educación en la primera infancia como parte integral del derecho a la educación supone asegurar, por parte de los Estados, marcos financieros y presupuestarios que permitan su plena realización. Instamos a que los Estados tomen nota de lo establecido en la *Observación General N°19, Presupuestos públicos para la realización de los derechos de niños y niñas* (2016), cumpliendo con los principios de efectividad, eficiencia, equidad, transparencia y sustentabilidad y en todas sus etapas: planificación, aprobación, ejecución y seguimiento. En dicha observación, el Comité señala que la falta de inversión suficiente en la primera infancia impacta el desarrollo de niños y niñas y refuerza las privaciones, desigualdades y la pobreza intergeneracional. La existencia de leyes de financiamiento educativo que contemplen a la educación en la primera infancia en su integralidad, incluyendo el rango desde el nacimiento a los tres años, requiere de una asignación presupuestaria mayor y más protegida. Los presupuestos públicos que desagreguen los gastos dedicados a la AEPI, en sus distintos rangos etarios, también ayudan a hacer el seguimiento a la política de financiamiento de la AEPI y a diseñar presupuestos cada vez más robustos y coherentes con las necesidades y derechos de esta etapa. Además, es sabido que la gratuidad educativa condiciona la universalización de la oferta. En tal sentido, se hace necesario que los marcos legales internacionales, regionales y nacionales, fortalezcan sus orientaciones respecto a la gratuidad de la oferta pública para la AEPI, tomando como base su gradual expansión para todos los niveles educativos.

7. Se hace necesario consolidar sistemas de información y recolección de datos, fortaleciendo la implementación y seguimiento de las políticas orientadas a la AEPI

Es imprescindible superar los vacíos existentes en cuanto a la disponibilidad de estadísticas, en particular en lo que refiere a la etapa del nacimiento a los tres años, debiéndose implementar y/o fortalecer los sistemas existentes para la recopilación de datos e información desagregada sobre la situación de los derechos en la primera infancia, incluso en el derecho a la educación. Eso permitirá la elaboración de diagnósticos y análisis más sólidos, que contribuyan al diseño de políticas públicas más informadas, ajustadas a la realidad y en diálogo con un enfoque de derechos y el interés superior del niño.

8. Es crucial que se fortalezcan los mecanismos efectivos de acceso a la justicia, que aseguren protección y reparación de derechos vulnerados

Para garantizar el goce y ejercicio del derecho a la educación en la primera infancia es crucial que existan mecanismos efectivos que permitan el fácil y rápido acceso a la justicia y aseguren una protección inmediata y oportuna ante cualquier vulneración ocurrida (justiciabilidad), determinando medidas de restitución y reparación ante la afectación de este derecho. A medida que la AEPI, incluyendo al rango del nacimiento a los tres años, ha sido reconocida como parte integral del derecho humano a la educación, se han desarrollado procesos y mecanismo de justiciabilidad, dando como resultado la existencia de jurisprudencia en ese campo. Aun así, se hace necesario un mayor fortalecimiento de dichos mecanismos, desde una ampliación de información hacia la ciudadanía respecto a sus derechos a la AEPI, así como acerca de los procedimientos y las rutas claras y efectivas de restitución de derechos vulnerados.

ANEXOS

ANEXO 1: LAS OBSERVACIONES GENERALES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Para ayudar a las personas, las organizaciones sociales y los gobiernos a entender y aplicar mejor las determinaciones de la Convención, el CDN de la ONU elabora Comentarios u OG sobre derechos o asuntos específicos. En el cuadro siguiente se encuentran las OG disponibles:

Nº	NOMBRE	AÑO
1	Propósitos de la educación	2001
Tiene como objetivo el desarrollo holístico de la niña o del niño hasta el máximo de sus posibilidades. Apunta la necesidad que la educación gire en torno a la niña/niño para prepararla/lo para la vida cotidiana, fortaleciendo su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos.		
2	El papel de las instituciones nacionales independientes de los derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño	2002
Alienta a los Estados a crear una institución independiente para la promoción y vigilancia de la aplicación de la Convención y apoyarlos en esa tarea explicando los elementos esenciales de tales instituciones y las actividades que deberían llevar a cabo.		
3	El VIH/SIDA y los derechos del niño	2003
Tiene como objetivos profundizar en la definición y fortalecer la comprensión de los derechos humanos de las niñas y niños que viven en el entorno del VIH/SIDA y contribuir a la formulación y la promoción de planes de acción, estrategias, leyes, políticas y programas orientados a las niñas y los niños a fin de combatir la propagación y mitigar los efectos del VIH/SIDA en los planos nacional e internacional.		
4	La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño	2003
Fue adoptada para sensibilizar a los Estados y facilitarles orientación y apoyo en sus esfuerzos para garantizar el respeto, protección y cumplimiento de los derechos de las y los adolescentes, incluso mediante la formulación de estrategias y políticas específicas.		
5	Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño	2003
Esta OG describe la obligación de los Estados Partes de adoptar lo que han denominado “medidas generales de aplicación”, o sea, las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención		
6	Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen	2005
Pone de manifiesto la situación particularmente vulnerable de las y los menores no acompañados/os y separados/os de su familia, exponiendo la multiplicidad de problemas que experimentan los Estados y otros actores para conseguir que esas/os menores tengan acceso a sus derechos y puedan disfrutar de los mismos.		
7	Realización de los derechos del niño en la primera infancia	2006
Mediante esta observación general, el Comité desea impulsar el reconocimiento de que las y los niños pequeñas/os son portadoras/es de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos.		
8	El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes	2006
Esta Observación General se centra en los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes, que actualmente son formas de violencia contra las niñas y los niños muy ampliamente aceptadas y practicadas.		

9	Los derechos de los niños con discapacidad	2007
El Comité observa que las niñas y los niños con discapacidad siguen experimentando graves dificultades y tropezando con obstáculos en el pleno disfrute de los derechos consagrados en la Convención y ofrece orientación y asistencia a los Estados en sus esfuerzos por hacer efectivos esos derechos.		
10	Los derechos del niño en la justicia de menores	2007
Alienta a los Estados a elaborar y aplicar una política general de justicia de menores a fin prevenir y luchar contra la delincuencia juvenil sobre la base de la Convención y de conformidad con ella, y ofrece orientación y recomendaciones con respecto al contenido de esa política, prestando especial la adopción de otras medidas que permitan afrontar la delincuencia juvenil sin recurrir a procedimientos judiciales.		
11	Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención	2009
Esta observación general tiene por finalidad analizar las dificultades específicas que obstan para que las niñas y los niños indígenas puedan disfrutar plenamente de sus derechos, así como destacar las medidas especiales que los Estados deberían adoptar para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de ellas y ellos. Además, la observación general trata de promover las buenas prácticas y de poner de relieve formas positivas de poner en práctica los derechos de las niñas y los niños indígenas.		
12	El derecho del niño a ser escuchado	2009
Se estructura de acuerdo con la distinción que hace el Comité entre el derecho a ser escuchado de cada niña/o individualmente y el derecho a ser escuchado aplicable a un grupo de niñas/os (por ejemplo, estudiantes de una clase o niña/os de un barrio).		
13	Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia	2011
Instruye a los Estados para que comprendan las obligaciones que les incumben de prevenir y combatir toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación de la niña o del niño, incluido el abuso sexual, mientras este se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo, entre ellos los agentes estatales		
14	El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial	2013
Tiene por objeto garantizar que los den efectos al interés superior de la niña o del niño y lo respeten. Define los requisitos para su debida consideración, en particular en las decisiones judiciales y administrativas, así como en otras medidas que afecten a niñas/os con carácter individual, y en todas las etapas del proceso de aprobación de leyes y políticas relativas a las niñas y los niños en general o a un determinado grupo.		
15	El derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud	2013
Señala la importancia de estudiar la salud infantil desde la óptica de los derechos del niño, en el sentido de que todas/os las niñas y los niños tienen derecho a oportunidades de supervivencia, crecimiento y desarrollo en un contexto de bienestar físico, emocional y social al máximo de sus posibilidades.		
16	Las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño	2013
El Comité considera que el impacto del sector empresarial en los derechos del niño ha aumentado en los últimos, así como la externalización y la privatización de las funciones del Estado que afectan el disfrute de los derechos humanos, y subraya que la efectividad de los derechos del niño no es una consecuencia automática del crecimiento económico y las empresas también pueden afectar negativamente a los derechos del niño.		
17	El derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes	2013
Tiene por objeto aumentar la comprensión de la importancia del ocio para el bienestar y el desarrollo de la niña y del niño, aumentando en los Estados la visibilidad, la conciencia y la comprensión de la importancia de esos momentos para la vida y el desarrollo de todas/os niñas/os, e instarlos a elaborar medidas para asegurar su disfrute efectivo.		
18	Sobre prácticas nocivas	2014

Proporciona una orientación sobre medidas legislativas y de políticas y otras medidas apropiadas que deben adoptarse para garantizar el pleno cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con las Convenciones de eliminar las prácticas nocivas (Recomendación adoptada en forma conjunta: Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño).		
19	Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño	2016
El objetivo de esta observación general es facilitar la comprensión de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención en lo relativo a la asignación de presupuestos para reforzar la efectividad de los derechos del niño y fomentar un cambio real en la forma en que tales presupuestos se planifican, se aprueban, se ejecutan y se supervisan, a fin de avanzar en la aplicación de la Convención y sus Protocolos Facultativos.		
20	Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia	2016
Tiene como objetivo brindar orientación a los Estados sobre las leyes, las políticas y los servicios necesarios para promover el desarrollo integral de los adolescentes en consonancia con el ejercicio de sus derechos		
21	Sobre los niños de la calle	2017
Aclara la obligación de los Estados de aplicar un enfoque basado en los derechos del niño a las estrategias e iniciativas en favor de los niños de la calle		
22	Sobre los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional	2017
Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional		
23	Sobre los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno	2017
Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno		

ANEXO 2: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA

Para profundizar en el conocimiento disponible en el ámbito regional sobre la realización y disfrute del derecho a la educación en la primera infancia, desde el reconocimiento de las niñas y niños como sujetos plenos de derecho, el presente estudio indagó el contenido expreso en las leyes generales de educación sobre esta etapa educativa, cuáles son las políticas educativas y de atención de la primera infancia que se estaban implementando en la región, y cómo asumen la concepción de niño; de atención y educación de la primera infancia, la función social asignada de la educación en la primera infancia; y qué nominaciones se daban a las propuestas educativas identificadas en los países ALC.

Con el fin de profundizar en el fenómeno a estudiar, el presente trabajo se desarrolló bajo metodología cualitativa.

Población: Los países que integran América Latina y el Caribe (ALC)

Muestra: Para la selección de la muestra se decidió considerar dos componentes.

A. Componente cuantitativo estadístico; muestreo probabilístico estratificado aleatorio por regiones, con una representatividad del 35%.

América del Norte: 1 país

Caribe: 2 países

América Central: 3 países

América del Sur: 4 países

Un componente cualitativo: Muestreo no probabilístico intencionado.
Parámetros de inclusión:

1. País que tenga una Ley general de educación en la que se contemple la educación de la Primera Infancia.
2. País con PP de AEPI de más de cinco años de ejecución.

3. País con Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad, que incluya países de alta y baja calificación identificados por grupos.
4. País con disponibilidad de datos y acceso a los mismos a través de informes, bibliografía, informantes clave relacionados con la OMEP y la CLADE, y especialistas reconocidos en el trabajo sobre el derecho a la educación de la primera infancia.

Tabla 15: Países de ALC a según Índice de Desarrollo Humano y parámetros de inclusión en la muestra, 2016

Orden según IDH	País de América del Sur Valor		Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDHD)			1. Ley general contempla PI	2. Políticas AEPI (5 años de ejec. o más)	4. Disponibilidad de Datos AEPI y acceso
			Valor	Pérdida Gral. (%)	Diferencia según Orden de IDH				
2015	Nombre	ID	2015	2015	2015	2015	2017	2017	2017/8
38	Chile	AS	0,847	0,692	18,2	-12	Sí	Sí	Sí
45	Argentina	AS	0,827	0,698	15,6	-6	Sí	Sí	Sí
54	Uruguay	AS	0,795	0,670	15,7	-7	Sí	Sí	Sí
71	Venezuela (Rep. Bolivariana)	AS	0,767	0,618	19,4	-11	Sí	Sí	Sí
79	Brasil	AS	0,754	0,561	25,6	-19	Sí	Sí	Sí
87	Perú	AS	0,740	0,580	21,6	-8	Sí	Sí	Sí
89	Ecuador	AS	0,739	0,587	20,5	-1	Sí	Sí	Sí
95	Colombia	AS	0,727	0,548	24,6	-9	Sí	Sí	Sí
97	Surinam	AS	0,725	0,551	24,0	-7	Sí	Sí	Sí
110	Paraguay	AS	0,693	0,524	24,3	-5	Sí	Sí	No
118	Bolivia (E. Plurinacional)	AS	0,674	0,478	29,0	-6	Sí	Sí	Sí
127	Guyana*	AS	0,638	0,518	18,8	10	Sí	Sí	No
60	Panamá	CA	0,788	0,614	22,0	-19	Sí	Sí	Sí
66	Costa Rica	CA	0,776	0,628	19,1	-9	Sí	Sí	Sí
117	El Salvador	CA	0,680	0,529	22,2	3	Sí	Sí	Sí
103	Belice	CA	0,706	0,546	22,7	-6	...	...	Sí
124	Nicaragua	CA	0,645	0,479	25,8	1	Sí	Sí	Sí
125	Guatemala	CA	0,640	0,450	29,6	-2	Sí	Sí	Sí
130	Honduras	CA	0,625	0,443	29,2	0	Sí	Sí	Sí
54	Barbados*	CI	0,795	..	..	..	..	..	..

58	Bahamas*	CI	0,792	..	..	..	..	..	..
62	Antigua and Barbuda*	CI	0,786	..	..	..	..	..	..
65	Trinidad and Tobago*	CI	0,780	0,661	15,3	-5	Sí	Sí	..
68	Cuba	CI	0,775	..	..	..	Sí	Sí	Sí
74	San Cristóbal y Nieves	CI	0,765	..	..	..	..	..	..
79	Granada*	CI	0,754	..	..	..	..	..	..
92	Saint Lucia*	CI	0,735	0,618	16,0	7	Sí	..	..
94	Jamaica*	CI	0,730	0,609	16,6	6	Sí	Sí	
96	Dominica*	CI	0,726	..	..	..	..	..	
99	Rep. Dominicana	CI	0,722	0,565	21,7	1	Sí	Sí	Sí
99	San Vicente y las Granadinas*	CI	0,722	..	..	..	..	..	..
163	Haití	CI	0,493	0,298	39,6	-7	Sí	Sí	..
77	Mexico	AN	0,762	0,587	22,9	-12	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PNUD (2016)²⁶

*No se incluye en la muestra. Miembro de la Mancomunidad

CONFORMACIÓN DE LA MUESTRA

AN- América del Norte (1 país): México

CI- Caribe (2 países): Cuba y República Dominicana

AC- América Central (3 países): Costa Rica, El Salvador y Honduras

AS- América del Sur (4 países): Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia

26 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016) Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf

ANEXO 3: DECLARACIONES Y COMPROMISOS MUNDIALES Y REGIONALES RELACIONADOS A LA AEPI

Declaración de Moscú. Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI): Crear la riqueza de las naciones (2010).

En septiembre de 2010 se realizó en Moscú la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia, organizada por la UNESCO y la Federación Rusa. ALC presentó un informe propio elaborado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, Sede Regional Buenos Aires (IIPE-UNESCO Buenos Aires), con la colaboración del Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE) de Colombia.

El informe reconoció a la educación como un derecho humano, bien público y prioridad política, a la vez que es un proceso fundamental para el desarrollo integral de la primera infancia. En la región se reconoce que es necesario asumir los enormes desafíos que plantea la AEPI y por ello propone recomendaciones para definir políticas de mayor calidad y con equidad *que contribuyan a cerrar las brechas y la segmentación social*. Por ello sugiere necesario desarrollar de políticas, estrategias para efectivizar los derechos de la primera infancia, fortaleciendo el rol garante de los Estados y la participación de la sociedad civil, desarrollar políticas intersectoriales para garantizar una atención integral, garantizar el acceso, especialmente para niños y niñas hasta los tres años y para las poblaciones en situación de vulneración, fortalecer a los educadores empíricos y profesionales, empoderar a las familias en su *rol en la defensa, promoción, y protección de los derechos de los niños*, asegurar la inversión necesaria en recursos humanos, materiales y financieros y otras medidas.

El estudio sirvió de base para orientar la elaboración del Marco de acción y cooperación de Moscú *Aprovechar la Riqueza de las Naciones*, el cual se constituyó en un documento orientador para la construcción de políticas públicas para la AEPI, en el mundo. El documento vuelve a reafirmar, en el plano mundial, la AEPI como derecho y su importancia para el desarrollo y establece como prioridades: desarrollar marcos jurídicos y mecanismos de aplicación que propicien el ejercicio del derecho del niño a la AEPI desde el nacimiento; adoptar y

promover un enfoque de la AEPI integrado y multisectorial (nacimiento a ocho años) y en particular en el grupo de edad desde el nacimiento a los tres años. Asegurar calidad a través de pedagogías acordes con las necesidades de la infancia valorando: juegos, cariño, cooperación, talento y creatividad, alegría, el fomento de la confianza en sí mismo y autonomía, aprendizaje activo y punto de vista del niño; asegurar las condiciones humanas y materiales necesarias; apelar a profesionales comprometidos, valiosos y competentes; disponer de entornos adecuados para la AEPI; y elaborar planes de estudios y materiales contextualizados.

Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2010)

En mayo de 2010, los y las ministras de Educación iberoamericanos adoptaron una decisión de impulsar el proyecto *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, inscribiendo su decisión en la conmemoración de los bicentenarios de las independencias de la gran mayoría de los países iberoamericanos. Así se comprometieron a *avanzar en la elaboración de sus objetivos, metas y mecanismos de evaluación regional, en armonía con los planes nacionales, y a iniciar un proceso de reflexión para dotarle de un fondo estructural y solidario*. En

En primera infancia se destacan:

Meta General 3: *Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.*

Meta Específica 6: *Aumentar la oferta de educación inicial para niños de 0 a 6 años.*

Indicador 8: *Porcentaje de niños de 0 a 6 años que participan en programas educativos.*

Nivel de logro: *En 2015 recibe atención educativa temprana entre el 50% y el 100% de los niños de 3 a 6 años- y el 100% la recibe en 2021. En 2015, entre el 10% y el 30% de niños de 0 a 3 años participa en actividades educativas- y entre el 20% y el 50% lo hace en 2021.*

Meta Específica 7: Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella.

Indicador 9: Porcentaje de educadores que tienen el título específico de educación inicial.

Nivel de logro: En 2015, entre el 30% y el 70% de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tiene la titulación establecida, y entre el 60% y el 100% la tiene en 2021.

Declaración de Lima. Educación para todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y desafíos post-2015 (2014)

En octubre del 2014, la UNESCO organizó la Reunión Regional Ministerial “Educación para Todos en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos Post-2015” para analizar el avance de la región hacia los seis objetivos de EPT al 2015. También se debatió sobre las perspectivas regionales sobre los objetivos y metas en educación para el mismo período, en relación con el Acuerdo de Mascate y la propuesta relativa al Objetivo 4, del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la definición futura de la futura agenda de educación 2015-30.

De la reunión surgió la Declaración de Lima, en la que se reafirma la educación como un derecho humano fundamental, la base para la garantía de la realización de otros derechos, esencial para la prosperidad y un crecimiento pacífico, inclusivo, equitativo y sostenible en la Región.

En el punto 11, los y las ministras acuerdan que:

*Debe asegurarse un **acceso inclusivo y equitativo al aprendizaje de calidad para todos** – niños, niñas, jóvenes y personas adultas, en todos los niveles del sistema educativo, **desde la educación y el cuidado de la primera infancia (AEPI)**, hasta la educación terciaria y superior. **Como la AEPI cumple un rol crucial en la construcción de bases sólidas para el aprendizaje y el desarrollo, debe priorizarse la continua expansión de los servicios de una AEPI de calidad, con énfasis en un desarrollo integral de la niñez. Recomendamos la provisión de al menos doce años de educación formal gratuita, obligatoria y***

*de calidad para todos/as al 2030, de los cuales al menos uno debe ser de educación preprimaria, y realizar todos los esfuerzos necesarios para **asegurar el acceso a oportunidades de aprendizaje de calidad** a través de programas comunitarios y parentales, en la escuela y en centros educativos, y cuando sea necesario, se provean trayectorias alternativas de aprendizaje relevante que sean debidamente acreditadas.*

Declaración de Incheon. Foro Mundial sobre la Educación 2030, (2015).

El Foro Mundial sobre la Educación 2015, fue convocada por la UNESCO, y se propuso concretar un balance de los progresos alcanzados en las metas de la EPT desde el 2000 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la educación, así como también analizar las deudas pendientes y la propuesta sobre la agenda de la educación 2030 y el Marco de Acción. Finalmente se aprueba la **Declaración de Incheon**, que representa el compromiso de la comunidad educativa en favor del ODS 4-Educación 2030 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que plantea *Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos* y reconoce la función esencial que desempeña la educación como uno de los principales motores del desarrollo.

El Marco de Acción que brinda directrices para la aplicación indica la manera de llevar a la práctica el compromiso, en los ámbitos nacional, regional y mundial. La visión se inspira en una concepción humanista de la educación y del desarrollo basada en los derechos humanos y la dignidad- la justicia social- la inclusión, la protección, la diversidad cultural, lingüística y étnica, y la responsabilidad y la rendición de cuentas compartidas. Vuelve a reafirmarse que la educación es un bien público- un derecho humano fundamental y la base para garantizar la realización de otros derechos, siendo esencial para la paz, la tolerancia, la realización humana y el desarrollo sostenible.

Con respecto a la Primera Infancia, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. 2. se propone: *De aquí a 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.*

Declaración de Buenos Aires: E2030: Educación y Habilidades para el siglo 21 (2017)

En enero de 2017 se llevó a cabo la Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe “E2030: Educación y Habilidades para el siglo 21” en Buenos Aires, Argentina. Participaron representantes provenientes de 26 países, funcionarios de organizaciones y representantes de la sociedad civil. En la oportunidad, se aprobó la **Declaración de Buenos Aires**, que recoge los acuerdos regionales, plantea estrategias y programas y establece compromisos que permitan el logro de las metas E2030, en ámbitos nacional y regional para el ciclo 2017-2030.

Respecto de la educación de la primera infancia, los firmantes reafirmaron *el compromiso de continuar avanzando en la expansión de los programas de atención y educación de la primera infancia, priorizando aquellos grupos marginados y/o excluidos, a partir de una oferta de calidad que promueva el desarrollo integral de niños y niñas, con la participación activa de las familias y comunidades, y que se encuentre articulada interinstitucional e intersectorialmente, asegurando así el éxito escolar en los ciclos sucesivos.*

LISTAS DE REFERENCIAS

- Antelo, Estanislao (2009) Algunos problemas sobre el niño de la pedagogía. Clase 1: Lo inicial en la educación inicial. Seminario Virtual Educación inicial y primera infancia. Buenos Aires: FLACSO
- Araujo, M. C., López-Boo, F. y Puyana, J (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3617/BID_Panorama_ESP%20%28Web%29.pdf?sequence=1
- Baquero, R. y Narodowski, M. (1994). ¿Existe la infancia?, en: *Revista IICE Año III N°6, Niño y Dávila, Bs.As. pp. 61-67*
- Black, M. et al. (2016) Early Childhood Development Coming of Age: Science through the life course, *The Lancet, Serie 0140-6736*, n°. 16, p. 2, [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(16\)31389-7.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(16)31389-7.pdf)
- Cagliari, P., Castegnetti, M., Giudici, C., Rinaldi, C., Vecchi, V. and Moss, P. (eds) (2016) *Loris Malaguzzi and the Schools of Reggio Emilia: A selection of his writings and speeches 1945-1993*, London: Routledge.
- Dahlberg, G. (2003) 'Pedagogy as a loci of an ethics of an encounter', in M. Bloch, K. Holmlund, I. Moqvist and T. Popkewitz (eds) *Governing Children, Families and Education: Restructuring the Welfare State*. New York, NY: Palgrave.
- Dewey, John (1976) 'Creative democracy: The task before us', in J. Boydston (ed) *John Dewey: The later works, 1925-1953, volume 14*. Carbondale, IL: Southern Illinois University Press.
- Didonet, V. (2000). Calidad en educación infantil. En Peralta, M. V. y Salazar, R. *Calidad y modalidades alternativas en educación inicial*. CERID, La Paz, Bolivia.
- Fielding, M. and Moss, P. (2011) *Radical Education and the Common School: A democratic alternative*. London: Routledge.
- Frigerio, G. y Diker, G (2008). *Infancia y derechos: las raíces de la sostenibilidad. Aportes para un porvenir*. Santiago, Chile: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. OREALC/UNESCO Santiago. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001611/161137s.pdf>
- González, Ch. (2006). Una ciudad con ojos de niño. Políticas de infancia. El paisaje de la ciudadanía. En Municipalidad de Rosario/PNUD Experiencia Rosario. *Políticas para la gobernabilidad* Cap.: pág. 165: Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4323&tipo=objetoMultimedia>

- Itzcovich, G. (2013). *La expansión educativa en el nivel inicial durante la última década*. Cuaderno N° 16, Sistema de Información las Tendencias Educativas de América Latina. SITEAL, IIPE - UNESCO, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Marco Navarro, F. (2014) *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana*. Serie Políticas Sociales. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Mayol Lassalle, M. (2009) Ver la infancia. En: Mayol Lassalle, M. (comp.) *Grandes temas para los más pequeños*. Buenos Aires. Puerto Creativo. Disponible en: http://omep.org.ar/media/uploads/publicaciones/grandes_temas_para_los_mas_pequenos_2009.pdf
- Mayol Lassalle, M. (2016) Educación inicial, sus concepciones y sentidos. En: Zapata, B. E.(comp.), *La identidad de la educación inicial: currículos y prácticas socioeducativas*. Medellín: Editorial Publicar-T. Tecnológico de Antioquia.
- Minnicelli, M. (2013). *Ceremonias mínimas. Una apuesta a la educación en la era del consumo*. Rosario: Homosapiens.
- Moss, P. (2013) *Transformative Change and Real Utopias in Early Childhood Education: A Story of Democracy, Experimentation and Potentiality*. London: Routledge.
- Mouffe, C. (2007) 'Artistic activism and agonistic spaces', *Art and Research*, 1 (2), Summer
- Muñoz, V. (2012). *El derecho a la educación: una mirada comparativa Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago)
- Muñoz, V. (2018). *Síntesis: Estudios temáticos en áreas prioritarias para la región*. Presentación en Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, 25 y 26 de julio de 2018 Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia.
- OEA (2017) *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>
- OEI (2008). *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

- OEI (2016) *Informe Miradas sobre la Educación en Iberoamérica 2016. Avance en las Metas Educativas 2021*. Madrid: Instituto de Evaluación (IESME). Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- OIT (2012) *Un buen comienzo: La educación y los educadores de la primera infancia. Informe para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre las condiciones del personal de la educación de la primera infancia* Ginebra: Departamento de Actividades Sectoriales GDFECE/2012. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/meetingdocument/wcms_171720.pdf
- OIT (2014) *Informe Final Reunión de expertos para examinar directrices de política sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia. Ginebra, 12-15 de noviembre de 2013. Departamento de Actividades Sectoriales*.
- OMEP (2016) *El derecho a la educación en la Primera Infancia* OMEP Región América Latina Asamblea Anual. Mayo, 2015/ Patricia Ramírez Otálvaro Ed.; Medellín: Editorial Publicar-T. Tecnológico de Antioquia, 2016
- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2016) *Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)* Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f19&Lang=es
- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2015) *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/146/15/PDF/G1514615.pdf?OpenElement>
- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2013), *Observación general N°14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, 29 Mayo 2013, CRC /C/GC/14, disponible en esta dirección: <http://www.refworld.org.es/docid/51ef9aa14.html>
- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2013), *Observación general N°17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31)*, 17 abril 2013, CRC/C/GC/17, disponible en esta dirección: <http://www.refworld.org.es/docid/51ef9bf14.html>
- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2010) *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales: El Salvador*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/SLV/CO/3-4&Lang=Sp

- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2009) *Observación general N°12: El derecho del niño a ser escuchado*, 20 Julio 2009, CRC/C/GC/12, disponible en esta dirección: <http://www.refworld.org.es/docid/4ae562dc2.html>
- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2009) *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales: Estado Plurinacional de Bolivia*. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7905.pdf>
- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2006) *Observación general N°7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, 20 septiembre 2006, CRC/C/GC/7/Rev.1, disponible en esta dirección: <http://www.refworld.org.es/docid/4ffd3dc02.html>
- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2001) *Observación general N°1: Párrafo 1 del artículo 29: Propósitos de la educación*, 17 abril 2001, CRC/GC/2001/1, disponible en esta dirección: <http://www.refworld.org.es/docid/4ffd41092.html>
- ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) *Observación general N°13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 diciembre 1999, E/C.12/1999/10, disponible en: dirección: <http://www.refworld.org.es/docid/47ebcc8e2.html>
- UNESCO (2010) *Marco de Acción y Cooperación de Moscú: Aprovechar la riqueza de las naciones*. Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI): Construir la riqueza de las naciones, Moscú (Federación de Rusia), 27-29 de septiembre de 2010.
- Rinaldi, C. (2006) *In Dialogue with Reggio Emilia: Listening, Researching and Learning*. London: Routledge.
- Roger, C., Hernández, X., D'Alessandre, V. y Sánchez, Y. (2015) *El itinerario de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos y políticos de los países latinoamericanos*. CUADERNO 08/ Febrero 2015, SIPI. Disponible en: http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_cuaderno_itinerario_cdn.pdf
- Rozengardt, A. (2014) *Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social*. Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, Ciclo 2005-2006, FLACSO
- Salinas-Quiroz, F. (2017). *Educación inicial. Apego y desarrollo sociocognitivo*. México: Universidad Pedagógica Nacional. Disponible en: <http://editorial.upnvirtual.edu.mx/index.php/publicaciones/9-publicaciones-upn/371-educacion-inicial-apego-y-desarrollo-sociocognitivo>

- SIPI (2015) *Resumen Estadístico Comentado 02 Tendencias recientes en la escolarización de la primera infancia*. JUNIO 2015. Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina
- Soto, C. y Violante R. (2010) *Didáctica de la educación inicial*. 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, Argentina. Buenos Aires.
- STPP/UNICEF (2015) *Percepciones de niñas, niños y adolescentes sobre su bienestar: ¿Apostando por el futuro de El Salvador?* Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) El Salvador.
- Tomasevski, Katarina (2005) Indicadores del derecho a la educación. *Revista IIDH* 40. Edición especial sobre derechos económicos, sociales y culturales (Julio - diciembre 2004) Colección: Revistas. Fecha de Edición: Octubre 2005. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1623/revista-iidh40.pdf>
- Tronto, J. (1993) *Moral Boundaries: A Political Argument for the Ethics of Care*. London: Routledge.
- UNESCO (2017) *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017-2018. Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593s.pdf>
- UNESCO (2017) *Declaración de Buenos Aires* Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. 24-25 de enero de 2017, Buenos Aires, República Argentina. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Declaracion-de-Buenos-Aires-ES-2017.pdf>
- UNESCO (2016) *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO Santiago. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245157s.pdf>
- UNESCO (2016) *Declaración de Lima. Balances y desafíos para la agenda educativa regional 2015 – 2030*, Perú 30 y 31 de octubre 2014. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002443/244335S.pdf>
- UNESCO (2016) *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656S.pdf>
- UNESCO (2010) *Documento conceptual. Conferencia Mundial sobre Atención y*

Educación de la Primera Infancia (AEPI): Construir la riqueza de las naciones.
División de Educación Básica. Disponible en: [http://unesdoc.unesco.org/
images/0018/001873/187376s.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187376s.pdf)

UNESCO (2007) *Informe Mundial EPT. Bases sólidas. Atención y educación de la Primera Infancia.* París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en: [http://unesdoc.unesco.org/
images/0015/001505/150518s.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001505/150518s.pdf)

UNESCO (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos comunes.* Disponible en: [http://unesdoc.unesco.org/
images/0012/001211/121147s.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf)

Unger, R. M. (2005) *What Should the Left Propose?* London: Verso.

UNICEF (2017) *La primera infancia importa para cada niño.* Disponible en: [https://
www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter
for_Every_Child_Sp.pdf](https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_Sp.pdf)

Zabalza, M. (2009) *Conferencia: ¿Educación infantil o políticas de infancia?* Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Nacional de Formación Docente y el Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE), Argentina.



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



OMEP



Av. Professor Alfonso Bovero, 430, sala 10
CEP 01254-000 São Paulo - SP Brasil
Teléfono/Fax: (55-11) 3853-7900
campana@campanaderechoeducacion.org
www.campanaderechoeducacion.org