



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
IIPE-UNESCO Buenos Aires  
Oficina para América Latina

# Análisis Comparativos de Políticas de Educación

## La Educación Inicial en los Sistemas Educativos Latinoamericanos para los Niños y Niñas de 3, 4 y 5 años

Mercedes Mayol Lassalle, Gabriela  
Marzonetto y Analía Quiroz

Enero 2020

La serie *Análisis Comparativos de Políticas de Primera Infancia* se inscribe en el marco de las actividades del Área de Investigación y Desarrollo del IPE UNESCO Buenos Aires, cuya misión institucional consiste en fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de la UNESCO en América Latina para planificar y gestionar sus sistemas educativos.

La producción de estos documentos se enmarca específicamente dentro del proyecto “Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina” (SITEAL). SITEAL es un observatorio en línea que ofrece una base de políticas y normativas de educación y primera infancia, una base de investigaciones sobre políticas educativas y primera infancia y una base estadística, a partir de las cuales se producen documentos que sistematizan e interpretan su información para el seguimiento de la situación de los derechos en la región latinoamericana.

Los documentos de *Análisis Comparativos de Políticas de Primera Infancia* tienen el propósito de ofrecer una mirada comprehensiva sobre las acciones que los distintos Estados nacionales realizan para garantizar el derecho de los niños y niñas, y sobre las decisiones y capacidades que demuestran para reducir las brechas sociales. A la par, trazar un panorama sobre las tendencias de la región, los logros y los desafíos con respecto a las políticas analizadas.

El objetivo de esta serie es facilitar a equipos técnicos de gobierno, investigadores, docentes y capacitadores, documentos que problematicen, indaguen y analicen las distintas estrategias e intervenciones que los países orientan en torno a dimensiones particulares de la política de la primera infancia en América Latina.

## Contenido

Introducción .....	4
Apuntes Metodológicos .....	6
1. La Educación Inicial en las Leyes Generales de Educación (LGE).....	8
1.1. Las LGE y otros marcos normativos .....	8
1.2. Identidad de la Educación Inicial .....	11
1.3. Propósitos y objetivos de la Educación Inicial .....	13
1.4. Características y variantes de la estructura.....	14
1.5. Gratuidad, obligatoriedad y universalización .....	16
1.6. Tipos de gestión .....	18
2. Gobernanza y Organización de la Educación Inicial.....	19
2.1. Responsabilidades nacionales, provinciales/departamentales y/o municipales / locales.....	19
2.2. Institucionalidad .....	20
2.3. Presupuesto educativo .....	24
2.4. Formatos institucionales.....	26
2.5. Personal de los establecimientos .....	26
2.6. Duración de la jornada escolar .....	27
3. Accesibilidad de la Educación para la Primera Infancia .....	29
3.1. Acceso por edades .....	30
3.2. Acceso por tipo de gestión .....	32
3.3. Acceso por tipo de contexto .....	33
3.4. Políticas para familias que fomentan la escolaridad .....	35
4. La Calidad de la Educación Inicial: Panorama Curricular y Prácticas Educativas....	40
4.1. Destinatarios según franja etaria.....	40
4.2. Enfoque didáctico: variables pedagógicas y didácticas .....	41
4.3. La calidad en la Educación Inicial.....	44
5. Desafíos y Claves para seguir avanzando.....	47
6. Bibliografía .....	52

## Introducción

Desde finales del XIX la Atención y la Educación de la Primera Infancia (AEPI) de los Estados Latinoamericanos fue desarrollándose fundamentalmente a través de dos dispositivos diferenciados de política pública: un sistema ligado al bienestar y desarrollo social, que brindaría servicios de asistencia a la infancia desamparada o en extrema vulnerabilidad y las instituciones educativas que se constituyeron como el primer nivel dentro de la estructura de los Sistemas Educativos. A lo largo de los años, la gobernanza de las políticas y los programas vinculados a la AEPI se ha articulado o fragmentado de manera variada.

En documentos mundiales y regionales, la atención y educación de la primera infancia se suele subdividir en dos ciclos o etapas, que definen también, formas organizativas y estrategias de acción diferenciadas dentro de la definición de las políticas públicas: a) la atención y el cuidado de niños y niñas desde el nacimiento hasta los 3 años y b) la de los niños y niñas de 3, 4 y 5 años o, como lo expresa la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, CINE 2011:

Los programas del nivel CINE 0 están dirigidos a niños menores que la edad oficial de ingreso al nivel CINE 1. En este nivel, existen dos categorías de programas: desarrollo educacional de la primera infancia y educación preprimaria. En la primera categoría, el contenido está destinado a niños de entre 0 y 2 años, en tanto que en la segunda se orienta a niños desde los tres años de edad, hasta el inicio de la educación primaria (UIS/UNESCO, 2011).

El Objetivo para el Desarrollo Sostenible, ODS 4.2 de la Agenda de Educación Mundial 2030 retoma este criterio planteando: “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”.

Si bien el término preescolar aparece en el ODS 4.2 entendemos que la denominación educación inicial, incluida en gran parte de los Sistemas Educativos de los Estados de la Región, responde mejor a la conceptualización que se viene planeando en América Latina, para identificar a esta primera etapa educativa que se produce fuera del ámbito familiar. La educación inicial se constituye en el primer espacio público para la garantía del derecho a la educación de los niños y las niñas en los primeros años de vida. Tal como

lo plantea el representativo documento Atención y Educación de la Primera Infancia. Informe Regional América Latina y el Caribe<sup>1</sup>:

En los marcos normativos y políticas de la mayoría de los países de la región está plenamente asumida la importancia del componente educativo durante la primera infancia, considerando que el aprendizaje comienza desde el nacimiento, y reconociendo el efecto preventivo y compensador de las dificultades de aprendizaje y desarrollo y de las desigualdades educativas y sociales. La educación inicial, parvularia o infantil (denominaciones presentes en la región) considera el período de cuidado y educación de los niños menores de 6 años que se produce fuera del ámbito familiar. Esto incluye las diversas modalidades de atención y educación destinadas a niños desde las primeras semanas de vida hasta su ingreso en la escuela primaria.

En este estudio nos enfocaremos específicamente en la educación inicial dirigida a niños y niñas menores en uno, dos y tres años de la edad de ingreso a la escuela primaria o básica, que usualmente corresponde a las edades de 3, 4 y 5 años. La educación inicial se constituyó siguiendo un camino propio y diferente a los otros niveles de los Sistemas Educativos. Es heterogénea en sus formatos organizativos y en las edades que atiende y también es múltiple y diversa respecto de los actores que involucra, dado que no sólo intervienen los Estados Nacionales o Provinciales/Departamentales, sino también los gobiernos municipales/locales. Este sistema se vincula con las iglesias, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales, los gremios, las comunidades de barrios populares, y también, el sector privado, actor de gran protagonismo. Es así cómo se generan distintas relaciones y sinergias entre unos y otros lo que exterioriza un escenario cambiante, complejo y difícil de analizar, sistematizar y comprender.

Las políticas que se fueron desarrollando también están atravesadas y se definen por un conjunto de compromisos regionales e internacionales que van marcando la agenda de la educación inicial donde se refuerza la importancia de aumentar la oferta y potenciar su carácter educativo. Tomando un corte temporal, y reconociendo antecedentes de gran envergadura que no se hace posible listar en el presente trabajo, desde el año 2010 contamos con una serie de compromisos y documentos que avalan fuertemente la educación inicial como derecho. Entre ellas podemos nombrar al Marco de Acción y Cooperación de Moscú: Aprovechar la riqueza de las Naciones de la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia; las Metas Educativas 2021 y Declaración de Mar del Plata: La educación que queremos para la generación de los

---

<sup>1</sup> El informe fue realizado especialmente para la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia, organizada por la UNESCO y la Federación Rusa, en Moscú, en 2010, 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 UNESCO, Sede Regional Buenos Aires (IPE-UNESCO Buenos Aires), con la colaboración del Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano – (CINDE) de Colombia.

bicentenarios de 2010; la Declaración de Incheon y Marco de Acción Educación 2030 en 2015; la Declaración de Buenos Aires E2030: Educación y Habilidades para el siglo 21 de la Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, en 2017.

Asimismo, el aporte del Comité Internacional del Niño, a partir de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ha sido relevante en la definición, tanto de los marcos normativos y leyes generales de educación, como del diseño y estrategias de las políticas públicas en materia de educación inicial. El conjunto de Observaciones Generales emanadas del Comité de los Derechos del Niño, fortalecen y precisan 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 (ONU: Comité de los Derechos del Niño, 2006) en la que se refuerza la necesidad de adoptar un enfoque coordinado, integral y multisectorial para esta etapa de la vida, y la Observación General N°17 (ONU: Comité de los Derechos del Niño, 2013) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes.

En el panorama normativo actual de la educación inicial encontramos coincidencias fundamentales en tanto se la reconoce como derecho humano y bien social. Por lo tanto, los Estados se asumen como garantes de este derecho, desarrollando políticas públicas para su concreción y ampliación. Si bien la educación inicial presenta rasgos sectoriales, en las leyes también se deja entrever la intención de una mirada integral, en tanto se reconoce la necesidad de plantear articulaciones con otros sectores gubernamentales, principalmente con aquellos ligados al Desarrollo Social o Humano, pero también con las carteras de Salud, Trabajo, Justicia entre otros.

Por otro lado, si nos centramos en el sector educativo resulta imperioso considerar y reconocer otras institucionales y programáticas que, no dependen de los sistemas educativos, pero que tienen una presencia importante en el campo de la atención y educación de la primera infancia.

## Apuntes Metodológicos

Este estudio presenta una caracterización de la educación inicial en la Región Latinoamericana. Se buscó analizar, comparativamente, cuatro ejes:

1. institucionalidad, a través de Leyes Generales de Educación;

2. gobernanza, es decir la organización de la gestión del nivel;
3. acceso a través del análisis de la oferta educativa y matrícula;
4. aceptabilidad, entre los que se encuentran las varianzas pedagógicas y los distintos enfoques didácticos.

A partir de estos ejes, para el presente estudio se trabajó con metodologías de investigación mixtas. Por un lado, se realiza un trabajo de naturaleza cualitativa a partir del análisis de leyes, normativas y documentos oficiales de los países, así como de la UNESCO y UNICEF y del análisis de otros trabajos académicos que dan cuenta de la evolución de la educación inicial. Por otro lado, para analizar el acceso se trabajó con estadística descriptiva, a partir del procesamiento de fuentes oficiales de los países, entre ellas: anuarios estadísticos, encuestas de condiciones de vida y proyecciones poblacionales. Asimismo, se incorporó (i) un sucinto análisis presupuestario, para lo cual se trabajó con información provista por los ministerios de Hacienda y Economía de los países y con información proveniente de la OCDE; y (ii) un análisis de las políticas sociales orientadas a las familias que buscan incentivar la escolaridad desde edades tempranas, a partir de información oficial de los países, de la CEPAL, de SITEAL y de trabajos académicos que abordan la temática.

Si bien el estudio pretende abarcar de manera sistemática la caracterización de la educación inicial para toda la región, para el análisis se seleccionaron cinco países: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile y Uruguay. Estos países, incorporaron reformas en la educación inicial a lo largo de esta última década (Mattioli, 2019). A partir de estas reformas se ampliaron derechos en materia de educación inicial y se constituyeron nuevas institucionalidades en torno al nivel educativo.

La selección de estos casos obedece a que las reformas en la educación inicial que se generaron a lo largo de la última década en estos países se fundamentaron en ciertos elementos compartidos como: (1) el compromiso de ampliar un derecho fundamental de niños y niñas que se establece desde la CDN; (2) la penetración del paradigma de la inversión social en la infancia de la mano de UNICEF y de trabajos como el del Premio Nobel de Economía James Heckman; (3) la necesidad de formalizar a las instituciones y programas de origen comunitario/social que venían ofreciendo servicios de jardines maternos y de infantes con el fin de responder a los procesos crecientes de participación laboral femenina y las necesidades de espacios de cuidado para niños y niñas, entre otros aspectos y (4) la consolidación de la identidad e importancia pedagógica de la Educación inicial a través de la elaboración de los marcos curriculares .

# 1. La Educación Inicial en las Leyes Generales de Educación (LGE)

## 1.1. Las LGE y otros marcos normativos

Desde la constitución de las repúblicas en América Latina, después de los procesos independentistas, las primeras Leyes Generales de Educación (LGE) organizaban fundamentalmente a la educación primaria o básica. No obstante, en varios marcos normativos (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile), además de la educación primaria, se consideraba a la educación de niños menores de 6 años, como una etapa a tener en cuenta -con características diferenciadas- en el desarrollo de las políticas educativas. Ello dio lugar a las primeras creaciones de jardines de infantes o parvularios públicos entre los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX. En los años 90, del siglo XX, se desarrolló un proceso regional de transformaciones de las LGE que fortalecieron y legalizaron al significativo crecimiento de la educación inicial, que ya era parte constitutiva de los sistemas de educación pública.

En la primera década del siglo XXI, se dieron nuevas redefiniciones de las LGE, integrando a las obligaciones estatales el enfoque de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). En varios países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay, entre otros) se incorporan, a este primer nivel del sistema educativo, a niños y niñas desde los primeros meses de vida hasta la entrada a la escuela primaria. También se definen la identidad y objetivos propios de la educación inicial, instalando la universalización para niños de 3, 4 y 5 años y avanzando sustantivamente sobre la obligatoriedad en, al menos, el último año antes del ingreso a la escuela primaria o básica.

**Tabla 1: Leyes Generales de Educación y otros marcos normativos de Educación**

País	Normativa	Año sanción	Año de reforma o actualización
Argentina	Ley de Educación Nacional N°26.206. Modificatoria Ley 27.045 Año 2015.	2006	2015
	Ley N 26.075. Ley de Financiamiento Educativo.	2005	

	Ley N°26.150. Programa Nacional de Educación Sexual Integral.	2006	
	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	
Brasil	Lei N° 9.394. Diretrizes e Bases da Educação. Modificada en 2006, 2009 y 2013.	1996	2006, 2009 y 2013
	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° 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° 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° 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 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
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	
Honduras	Ley Fundamental de Educación. Decreto N°262. Finalidad de la Educación Pre básica definida en el art.21. Acuerdo Ejecutivo N°1358-SE- Reglamento general de la Ley.	2011	2014
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	
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° 4088. 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° 010-2016-MIDIS Aprueban Lineamientos "Primero la Infancia" en el marco de la Política de Desarrollo de Inclusión Social.	2016	
Uruguay	Ley N° 18.437	2009	
	Leyes N° 16.137. Convención sobre los Derechos del Niño.	1990	
Venezuela	Ley Orgánica de Educación - G.O. N° 5.929	2009	

Fuente: Elaboración propia en base al estudio CLADE/OMEP/EDUCO, 2018

## 1.2. Identidad de la Educación Inicial

La educación inicial presenta una clara intencionalidad pedagógica en tanto que brinda formación *holística* o *integral*, que abarca los aspectos sociales, afectivo-emocionales, cognitivos, motrices y expresivos. De forma complementaria y entrelazada encierra un propósito ligado a la construcción de las bases necesarias para la continuidad de los aprendizajes y las trayectorias escolares de la educación básica o primaria. Para Bolivia, en esta doble función la educación inicial “desarrolla las capacidades y habilidades cognitivas, lingüísticas, psicomotrices, socioafectivas, espirituales y artísticas que

favorezcan a las actitudes de autonomía, cooperación y toma de decisiones en el proceso de construcción de su pensamiento, para iniciar procesos de aprendizaje sistemáticos en el siguiente nivel” (Art. 12, Ley N° 070/10). En Chile, la ley marca la doble función de la educación parvularia con objetivos propios y resaltando la formación integral, al mismo tiempo que propone “desarrollar actitudes y hábitos que les faciliten seguir aprendiendo en los siguientes niveles educativos” (Art. 28, inc. K, Ley 20.370/09).

Es un dato relevante, considerar que todos los países de la región cuentan con documentos curriculares para llevar a cabo la propuesta formativa de la educación inicial. Si bien los marcos legales regulan sobre la educación inicial desde el nacimiento hasta los 5 años aproximadamente, cabe aclarar que, para el presente documento estaremos haciendo foco en lo que se conoce como la segunda etapa, es decir el periodo comprendido entre los 3 y 5 años, inclusive.

Otro rasgo constitutivo de la educación inicial es el lugar central de la presencia de las familias, generando lazos complementarios a la acción del sistema educativo, con fuerte diálogo con las tradiciones y características culturales de las distintas comunidades. Bolivia se presenta como el caso paradigmático en cuanto al lugar otorgado a la familia y a la comunidad al incluir en la estructura de su sistema educativo un subsistema denominado “Educación Inicial en Familia Comunitaria” que comprende dos etapas: la no escolarizada y la escolarizada, entendida como “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” (Art 12, Ley 070/10). La educación inicial en Familia Comunitaria, de esta forma, contribuiría al “desarrollo de valores, de la identidad cultural, de habilidades y capacidades: lingüísticas, psicomotrices, comunicativas, cognitivas, sociales, afectivas, emocionales, espirituales, artísticas, tecnológicas, productivas y científicas” (Ministerio de Educación de Bolivia, 2014:5).

La lectura de las LGE nos permite vislumbrar el doble carácter de la educación inicial en tanto define objetivos y principios específicos que llevan, en consecuencia, a desplegar una función propedéutica (de preparación) respecto al Nivel Primario. La consolidación de la identidad pedagógica marcada con principios ligados a la participación, al ambiente enriquecido, al juego, a la escucha, a la comunidad, a la contextualización, globalización, bienestar, entre otros (CCEPI-Uruguay, 2014; ME-Chile, 2019) sientan las bases para los futuros aprendizajes y potencian -sin dudas- el futuro de las trayectorias escolares.

### 1.3. Propósitos y objetivos de la Educación Inicial

La educación inicial delinea propósitos y objetivos de carácter complementario en tanto su función social, política y pedagógica. Propósitos en donde convergen distintas líneas conocidas como lo son el desarrollo infantil y la alfabetización cultural. Respecto al desarrollo infantil se reconocen las características particulares de las edades destinatarias alejándose de los parámetros de niñas y niños ideales o teóricos dado que el abordaje se complejiza y enriquece con la incorporación de aspectos culturales y comunitarios, al mismo tiempo que se busca el respeto por la singularidad e individualidad. La alfabetización cultural es entendida en sentido amplio, dado que permite la participación de la infancia en la vida social como constructora y no mera reproductora de la cultura y los significados. Por lo tanto, los aprendizajes adquiridos serán las herramientas que colaboran en la construcción de la ciudadanía y garantizan trayectorias escolares exitosas.

Como anunciamos en el punto anterior, el rasgo principal que se destaca en común para todos los países de la región es el carácter holístico o perspectiva integral de las experiencias formativas para la primera infancia. Sin embargo, este carácter holístico presenta características particulares. Por ejemplo, en el caso de Bolivia se hace hincapié en el vínculo profundo con la naturaleza, el cosmos, la espiritualidad y la descolonización. A medida que se avanza en edad, los objetivos se van modificando: para la franja 3/4 a 5/6 años los objetivos combinan cuestiones más ligadas a la función propedéutica de la educación inicial. En la Argentina, el propósito central es la formación integral, que relaciona el desarrollo personal y social con la alfabetización cultural, como procesos necesarios y complementarios (MEN, 2012). Para Uruguay la propuesta pedagógica consiste en promover el desarrollo integral y potenciar la construcción de aprendizajes mediante el desarrollo equilibrado de un conjunto de competencias generales y específicas a partir de cuatro grandes áreas, interdependientes y complementarias: el Conocimiento de Sí Mismo, la Comunicación, el Conocimiento del Ambiente y el Bienestar Integral (CCEPI, 2014).

La integración de los contenidos o el enfoque globalizador es un rasgo constitutivo de la enseñanza para la primera infancia que se encuentra reflejado en los documentos oficiales de los países seleccionados. Bolivia resalta la “visión integral y holística del conocimiento de manera operativa; es decir que rompe la manera fragmentaria de abordar los contenidos” (Ministerio de Educación de Bolivia, 2014:5). La sanción de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios en la Argentina da cuenta de esta perspectiva al anunciar el sentido de los aprendizajes y las situaciones de enseñanza que la escuela deberá ofrecer

entendiendo el tratamiento de los contenidos de manera integrada y no compartimentado y atomizado en disciplinas (NAP, 2004; MEN, 2012). Mientras que en Uruguay “el enfoque globalizador implica que los contenidos que se pretenden abordar han de presentarse en torno a una situación cercana a la realidad del niño integrándolos con toda su complejidad, valorando la singularidad de cada contexto y las personas que lo componen” (CCEPI, 2014:37).

## 1.4. Características y variantes de la estructura

Los estudios destacan el grado de variedad de estructuras y formatos institucionales en la oferta de los servicios educativos destinados a la primera infancia, situación que se complejiza al considerar la diversidad de los servicios existentes por fuera del Sistema Educativo o la educación regular. La participación de diferentes sectores del Estado, del sector privado y de la sociedad civil presenta complejidades en el mapa de la oferta educativa, razón por la cual, podríamos afirmar que la característica principal de la estructura de la oferta es la *heterogeneidad*, donde se combinan los servicios incorporados al sistema educativo (de gestión pública o privada) con aquellos que dependen de otros sectores del Estado y los que se originan o administran por las comunidades. Si puntualizamos en dónde están los niños de 3, 4 y 5 años o a qué tipos de instituciones concurren podríamos decir que de los países en donde pusimos foco en este trabajo se vuelve a encontrar el rasgo de heterogeneidad que venimos señalando.

- En Argentina, la Educación Infantil define una unidad pedagógica que abarca a los niños desde los 45 días de edad hasta los 5 años inclusive. La mayoría de los niños concurren a salas anexas a las escuelas primarias, jardines de infantes (3 a 5 años) y, en menor grado, a escuelas infantiles (45 días a 5 años). Existen ofertas brindadas por otros sectores del Estado, principalmente por Desarrollo Social, como los Espacios de Primera Infancia o Centros de Desarrollo Infantil. Asimismo, es imprescindible resaltar la oferta existente desde las comunidades, que pueden o no ser regulados o supervisados por los Estados. Los niños y niñas más pobres, en las edades no obligatorias, tienen más probabilidades de ser atendidas por los formatos institucionales que se desarrollan por fuera de los Sistemas Educativos.
- En Bolivia, el sistema de educación inicial comprende dos etapas: 1. Educación Inicial en Familia Comunitaria, no escolarizada. Es de responsabilidad compartida entre la familia, la comunidad y el Estado, de tres años de duración. 2. Educación

Inicial en Familia Comunitaria, escolarizada, de dos años de duración, dirigida a los niños de 4 y 5 años.

- En Costa Rica, los niños y niñas de 4 cursan el Grupo Interactivo II y los de 5 años cursan el Ciclo de Transición de la Educación Preescolar en las instituciones del Sistema formal denominadas jardín de niños independientes o dependientes, según sea su vínculo con la escuela primaria. Desde el área social existe un conjunto diversificado de instituciones reconocidas como Centros Infantiles de Atención Integral, Hogares comunitarios, Alternativas de protección del Patronato Nacional de la Infancia, entre otros (Arauz, 2016).
- En Chile las niñas y los niños son agrupados en el nivel de Transición (de 4 a 6 años) que se divide en dos: 1er. nivel o Pre-Kínder (4 años) y 2do. nivel o Kínder que abarca a los niños de 5 y 6 años.
- En Uruguay, la educación inicial está dirigida a niños y niñas de entre 3, 4 y 5 años y siendo los últimos dos años obligatorios. Mientras que la “educación en la primera infancia” comprende el ciclo vital desde el nacimiento hasta los 3 años, siendo la primera etapa del proceso educativo e integrándose al sistema nacional de educación como oferta educativa no formal. La Administración de la Educación Pública no Universitaria (ANEP) - Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU) y privados ofrecen servicios de Educación Inicial y en la Primera Infancia.

En la tabla 2 se presenta de manera esquemática la estructura del nivel inicial en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile y Uruguay en la actualidad.

**Tabla 2. Estructura de nivel inicial en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile y Uruguay**

País	Edad						Año y Ley	Denominación oficial	
	0	1	2	3	4	5			
Argentina	Establecida en el Plan Nacional de Educación Inicial, No obligatoria			Obligatoria			2014, Ley 27045, modificatoria de Ley 26206 (2006)	Nivel Inicial	
	Jardín maternal		Jardín de infantes						
Bolivia		No obligatoria			Obligatoria			2010, Ley 070	Educación preescolar
		Educación Inicial en familia comunitaria no escolarizada			Educación Inicial en familia comunitaria escolarizada				
Costa Rica	No obligatoria			Obligatoria					

	Be bé s	Ma ter nal	Matern al	Interacti vo I	Interactivo II	Transició n	Ley 7676 (1997) y actualizació n del Programa Curricular de Educación Preescolar 2014	Educación preescolar
Chile	No obligatoria					Obligatoria	2013, Ley 20710	Educación Parvularia
	Sala cu na	Sal a cun a ma yor	Nivel medio menor	Nivel medio mayor	Primer Nivel transición (Pre kínder)	Segundo Nivel transición (Kínder)		
Uruguay	No obligatoria				Obligatoria		2009, Ley 18.437 y su incorporación al SNIC en 2015, Ley 19353	Educación Inicial
	Educación en la Primera Infancia			Educación Inicial				

Fuente: elaboración propia en base a SITEAL 2019 y a normativa de los países.

## 1.5. Gratuidad, obligatoriedad y universalización

Existe consenso de que, para garantizar el derecho a la educación, la oferta de propuestas educativas debe tomar el camino de la *universalización* de los servicios por encima del carácter obligatorio:

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 (...) Los países que resuelven la universalidad de la atención educativa de la primera infancia no requieren de la obligatoriedad para su cumplimiento(...) La accesibilidad se complejiza cuando la forma de abordarla se limita a la obligatoriedad; garantizar el acceso, no puede estar restringido a este tópico (CLADE/OMEP/EDUCO, 2018: 118).

Latinoamérica evidencia diferencias respecto a la obligatoriedad. Según un estudio realizado por CLADE, OMEP y EDUCO, realizado en el 2018, se señala que un grupo importante de países plantea la obligatoriedad a partir de los cinco años (Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana), para otro grupo la obligatoriedad se inicia a los cuatro años (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Uruguay) mientras que para un tercer grupo la obligatoriedad escolar se inicia a los tres años de edad (México, Perú y Venezuela). “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” (CLADE/OMEP/EDUCO, 2018: 76).

La obligatoriedad, la gratuidad y la universalización se entrecruzan en la oferta educativa de la educación inicial, así lo plantean las LGE y los marcos normativos de carácter internacional. En este punto, también, es imprescindible considerar la presencia de la oferta privada de educación, como así también, las propuestas de otros sectores del Estado dado el impacto y la extensión presente en satisfacer la demanda existente. Si bien la oferta gratuita cuenta con una extensión importante, apoyada en la asignación presupuestaria directa de los Estados, la presencia del ámbito privado es significativa ya sea a través del pago de aranceles o cuotas a cargo de las familias, o a través de mecanismos de subvención estatal.

Gratuidad y obligatoriedad van de la mano en el fortalecimiento político e institucional de la educación inicial dado, que “la oferta educativa gratuita de la AEPI brindada por los Estados, creció en la medida en que se dispuso su obligatoriedad” (OMEP-CLADE, 2017: 16). En otras palabras, queremos resaltar que los compromisos que asumen los Estados en brindar educación de carácter gratuito, generalmente, está decidida a partir de la condición de la obligatoriedad. Esta situación deja al descubierto la oferta educativa de aquella franja etaria (fundamentalmente los niños y niñas de 3 años) que no está abarcando la educación obligatoria. Por lo tanto, estos servicios estarían siendo atendidos bajo el manto de la universalización; universalización que se ofrece de manera desarticulada y aleatoria.

La obligatoriedad y la universalización no han sido determinantes para el crecimiento de la educación inicial, situación que vemos reflejada en los países seleccionados en el presente documento. Aun cuando la educación inicial no era obligatoria, gobiernos más sensibles a la demanda social y con fuertes tradiciones en el desarrollo de políticas educativas estatales, generaron líneas estratégicas reconocidas en la región y superadoras de modelos anteriores, tales son los casos de Cuba, Chile y Argentina. Asimismo, una vez consolidada la gratuidad en todos los países de la región, la obligatoriedad y la universalización siguen siendo condiciones que fortalecen y marcan el camino para las

decisiones en torno a la educación inicial, habilitando las inversiones y presupuestos necesarios.

## 1.6. Tipos de gestión

La oferta de los servicios educativos para la primera infancia, tradicionalmente, se clasificaban en dos grandes tipos: de gestión estatal o de gestión privada. En los últimos años, se distingue la preeminencia de otros tipos institucionales para la atención de las edades no obligatorias, más ligados a formatos comunitarios con fuerte participación de las organizaciones no gubernamentales y otros sectores del Estado. En este punto, la tipología se abre a otras variantes como son los servicios por convenio (Bolivia), gestión comunitaria (Argentina), injerencia de las ONGs (Chile).

Cabe incluir en los tipos de gestión, las formas que adoptan las instituciones en cuanto a su grado de autonomía dentro del sistema educativo. Por ejemplo, Costa Rica, además de la división público-privado señala que sus instituciones son dependientes e independientes según la estructura presupuestaria y su pertenencia o no al Nivel Primario. El caso paradigmático está dado por Chile al organizar la oferta de sus servicios educativos en una rectoría combinada entre el sector público y el privado sin fines de lucro. Dicha rectoría se encuentra representada por la JUNJI (Junta Nacional de Jardines de Infantes) como órgano autónomo vinculado al Ministerio de Educación y a la Fundación Integra.

Estos tipos de gestión también están presentes con los diferentes niveles del Estado: nacional, provincial/departamental y municipal/local. En el siguiente apartado estaremos profundizando sobre esta cuestión. Sin embargo, queremos advertir dos tendencias significativas de la educación inicial. La primera ligada a la tendencia de *municipalización* y la segunda al aumento de la *privatización* de los servicios educativos, junto con la escasa presencia de marcos legales para la regulación del mercado en la oferta educativa.

Otro rasgo característico es la fragmentación de la gobernanza. Desde la órbita estatal, participan diferentes sectores que definen líneas de acción basadas en distintas concepciones y criterios, a saber: Salud, Trabajo, Desarrollo Social, Familia, Educación u otros Organismos que poseen incumbencias para generar políticas para la primera infancia y marcan agenda. Al mismo tiempo, se reconoce la presencia de otro tipo de organizaciones o iniciativas como pueden ser: de la órbita privada, iglesias, Organismos no Gubernamentales y Agencias de Cooperación Internacional. Esa situación demanda a la institucionalidad de la educación inicial buscar mecanismos de articulación a fin de

coordinar las distintas iniciativas existentes. Un “modelo para armar” (Faur,2014:197) se constituye en una metáfora potente para representar el grado de variedad, dispersión y desregulación que presenta la oferta de los servicios educativos destinados a la primera infancia y la dispersión en la gobernanza.

## 2. Gobernanza y Organización de la Educación Inicial

### 2.1. Responsabilidades nacionales, provinciales/departamentales y /o municipales / locales

Como se viene planteando, los distintos países presentan propuestas diferenciadas para la educación inicial, a veces de manera articulada, otras con un importante grado de fragmentación. En la Región coexisten diferentes formas de organización política y administrativa de los Estados: federales (Brasil, Argentina, México) o unitarios (Chile, Uruguay, Costa Rica). Por ello, varían las formas de gestión y estructuras institucionales, así como la construcción de las líneas políticas y curriculares que marcan los sentidos de la educación inicial. En gran parte de los países, los estados subnacionales tienen a su cargo el grueso de la gestión de las instituciones y al mismo tiempo, los gobiernos municipales/locales suelen contar con una oferta propia.

La *gobernanza* es heterogénea y puede depender de diferentes niveles y sectores del Estado: nacional, provincial/departamental o municipal/local. La educación inicial, cuenta con esta particularidad, respecto al resto de los niveles educativos en tanto que el proceso de municipalización pareciera ser una tendencia que se está dando en la gran mayoría de los países. Si bien en Brasil es la forma que adopta para gestionar las instituciones, en Argentina es una forma de gestión, que en los últimos tiempos se está dando con mayor presencia enfocado en las edades no obligatorias.

El grado de *institucionalidad* y de compromiso por parte de los Estados suele reflejarse en:

- las *estructuras* que tienen a su cargo la educación inicial (tema que ampliaremos más adelante). Es importante determinar si la política pública se construye y

gestiona de manera sectorial o intersectorial, ya que su indeterminación genera disputas o tensiones en torno la rectoría de la educación inicial y debilita la concreción de una perspectiva integral de la protección de los derechos humanos en la primera infancia.

- las *responsabilidades* distribuidas entre los distintos niveles del Estado no suelen darse de manera complementaria y articulada, sino que, por el contrario, dentro del territorio se pueden ver solapamientos de la oferta educativa para la primera infancia, contando con diferentes criterios para la habilitación de infraestructura, permitiendo diferentes tipos de contratación de recursos humanos, entre otras cuestiones.
- los parámetros de *calidad* que se ponen en juego: la heterogeneidad de la oferta no es, por defecto, buena o mala, la cuestión radica en que generalmente encontramos un grado importante de disparidad, desigualdad, alto nivel de precariedad, entre otros obstáculos, según su dependencia administrativa.
- la asignación *presupuestaria*: Como sostiene el Comité Internacional del Niño en la Observación General N° 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”. Los datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, disponibles para la educación preescolar permiten observar cómo la ampliación de la inversión educativa en estas etapas sigue siendo un desafío para los países de la región. Más adelante se ampliará este tema.
- 

## 2.2. Institucionalidad

A continuación, presentamos brevemente los avances, en algunos casos más significativos y en otros más incipientes, en torno a la institucionalización de la educación inicial en los países de la región.

- *Argentina*

En Argentina desde 2006 con la sanción de la *Ley Nacional de Educación 26206*, se instauró el *Plan Nacional de Educación Inicial*, ratificando la importancia que se le había otorgado en 1993 con la sanción de la Ley Federal de Educación (ya derogada). Luego, en 2014 se modifica por Ley 27045, ampliándose la obligatoriedad del cursado de los 4 años, y se establece el objetivo de garantizar educación inicial a partir de los 3.

Por su parte, en 2016, el Consejo Federal de Educación establece en la “*Declaración de Purmamarca*” el sostenimiento de la meta de inversión en educación en 6% del PBI, así como también avanzar en la obligatoriedad de todo el nivel inicial a partir de los tres años de edad y en la implementación progresiva de la jornada extendida en el sistema educativo, a través de actividades escolares, culturales, deportivas y recreativas. En consonancia, en ese mismo año se lanza el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “*Argentina enseña y aprende*”. En el que se establecen cuatro ejes transversales de la política educativa nacional<sup>2</sup>. Entre los objetivos se encuentra: (i) la ampliación de la cobertura de las salas de 3, 4 y 5 años en todas las provincias y en la CABA, garantizando la calidad de la oferta educativa del nivel y (ii) el fortalecimiento del cuidado y la atención integral de la primera infancia, priorizando las poblaciones en situación de vulnerabilidad<sup>3</sup>.

- *Bolivia*

En Bolivia, con la Ley 070 Avelino Siñani- Elizardo Pérez de 2010 la educación inicial en Familia Comunitaria, como se denomina a este nivel, se incluye como parte del Subsistema de Educación Regular estableciendo la obligatoriedad de la misma para todos los niños y niñas. Bajo el nuevo marco legal, la educación inicial tiene una duración de cinco años. Los tres primeros años están destinados a la educación inicial en Familia Comunitaria no escolarizada, y son de responsabilidad compartida entre la familia, la comunidad y el Estado. Los dos años siguientes están destinados a la educación inicial en Familia Comunitaria escolarizada, enfocada en iniciar los procesos de aprendizaje sistemáticos del siguiente nivel educativo.<sup>4</sup> Para la gestión educativa y acompañamiento curricular se estableció la creación de un equipo técnico específico a cargo del sistema de educación inicial en Familia Comunitaria bajo la dependencia de la Dirección General de Educación Primaria del Viceministerio de Educación Regular, cuestión que otorga una incipiente institucionalidad al nivel.

- *Costa Rica*

En Costa Rica a partir de la Ley 7676 de 1997 se modifica el artículo 78 de la Constitución Política del país, y queda establecida la educación preescolar junto con la básica como obligatorias, públicas, gratuitas y costeadas por la Nación. Con esta ley se establece que la inversión en educación no será inferior al 6% del PBI. Con esto, queda institucionalizado y garantizado desde la Constitución, el acceso al nivel inicial. A partir de ello, el Ministerio de Educación Pública cuenta con un programa de estudio de

<sup>2</sup> Los ejes son: (1) aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales; (2) formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad; (3) planificación y gestión educativa; (4) comunidad educativa integrada.

<sup>3</sup> Información extraída del Anexo Resolución CFE N°285/16.

<sup>4</sup> [http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/bo\\_0275.pdf](http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/bo_0275.pdf)

educación preescolar donde se combinan acciones para el abordaje de procesos psicomotores, cognitivos y socioafectivos de los niños y las niñas en esta etapa.

En términos institucionales este programa plantea la articulación entre la Educación Preescolar (sobre todo del Ciclo de Transición), y el Primer Año de la Educación General Básica.<sup>5</sup> A partir de esta norma, existe un departamento específico dentro del MEP de Educación para la Primera Infancia, cuyo objetivo es liderar los procesos educativos de calidad el aprendizaje y el desarrollo integral de los niños y niñas desde su nacimiento hasta los 6 años de edad.

- *Chile*

En Chile, en 2009 se establece en la *Ley General de Educación 20.370* por la que el Estado deberá promover el acceso gratuito del primer y segundo nivel de transición, además de reconocer a la educación parvularia de 0 a 6 años como el primer nivel de la educación formal. Seguido de este avance, en 2013, se vuelve a reformar el artículo 10 de la Constitución Política de la República estableciendo la obligatoriedad del segundo nivel de transición y creando un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor (Ley 20.710). A inicios de octubre de 2019, la Comisión de Educación y Cultura del Senado aprobó el proyecto de ley para extender la obligatoriedad al primer nivel de transición (sala de 4), pero aún no se cuenta con la sanción de la reforma que se estima inminente.<sup>6</sup>

En 2015, luego de la extensión de los servicios de oferta pública y de la obligatoriedad del segundo nivel de transición, para ordenar el sistema de educación inicial se creó la Subsecretaría de Educación Parvularia (por Ley 20.832). Esta funciona como instancia ejecutiva con jerarquía viceministerial, dentro del MINEDUC (por Ley 20.835). El objetivo de esta subsecretaría que equivale a un viceministerio es: “la promoción, desarrollo, organización general y coordinación de la educación parvularia de calidad para la formación integral de niños y niñas, desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica.”<sup>7</sup>

A partir de la creación de esta Subsecretaría comenzó el proceso de integración de los servicios de educación inicial en el país: coordinando y fiscalizando a los jardines de la JUNJI (antes fiscalizados y controlados por la misma junta), de Fundación Integra, y los

<sup>5</sup> [https://www.mep.go.cr/sites/default/files/programadeestudio/programas/educacion\\_preescolar.pdf](https://www.mep.go.cr/sites/default/files/programadeestudio/programas/educacion_preescolar.pdf)

<sup>6</sup> [https://www.google.com/url?q=https://www.senado.cl/kinder-obligatorio-sala-respalda-hacer-cumplir-la-ley-integrando-a-los/senado/2019-10-09/171403.html&sa=D&ust=1576762508607000&usg=AFQjCNEsMz\\_2PSkfw03b8bLhxTgmi4aHAg](https://www.google.com/url?q=https://www.senado.cl/kinder-obligatorio-sala-respalda-hacer-cumplir-la-ley-integrando-a-los/senado/2019-10-09/171403.html&sa=D&ust=1576762508607000&usg=AFQjCNEsMz_2PSkfw03b8bLhxTgmi4aHAg)

<sup>7</sup>Fuente: SITEAL/IIPE / UNESCO.

<https://www.google.com/url?q=http://www.siteal.iipe.unesco.org/bdnp/114/ley-208352015-crea-subsecretaria-educacion-parvularia-intendencia-educacion-parvularia&sa=D&ust=1576762508609000&usg=AFQjCNHQCTOdlv8VA8h7SZKXELcWpDFGMQ>

tres tipos de modalidades de educación parvularia para el nivel medio y de transición. Entre las medidas más significativas en la materia se encuentran la integración de los tres niveles de la educación parvularia dentro de una misma institución, el proceso –incipiente– de des-municipalización de los servicios para niños de entre 3 y 6 años, y la creación de líneas basales de calidad educativas para la homogeneización de los servicios. Con la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia también se crearon la Intendencia y la Agencia de Calidad para este nivel. Tanto los jardines municipales, los jardines subsidiados y las salas cuna de JUNJI e Integra, dependen de este organismo estatal.

- *Uruguay*

En Uruguay, en el año 2009 se sancionó la Ley General de Educación N°18.437, que fija la política educativa nacional, entendiéndose que esta se organiza en cinco niveles. Una de las modificaciones más importantes refiere a la extensión de la obligatoriedad de la educación inicial a partir de los 4 años. También se reconoce que la educación en primera infancia comprende desde el nacimiento hasta los tres años de edad. En esta línea, se instituye la educación en primera infancia creándose así un ordenamiento sobre los límites y competencias de los tres organismos con potestad sobre las políticas de esta franja etaria: el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) regirá la educación de niños y niñas, de entre cero y hasta tres años de edad, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) supervisará la educación en la primera infancia que ofrezcan las instituciones privadas habilitadas por el Consejo de Educación Inicial y Primaria. El Ministerio de Educación y Cultura autorizará y supervisará la educación de los Centros de educación infantil públicos.

Esta reforma permitió convertirse en la antesala del componente dedicado a la primera infancia dentro del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), creado luego de un largo proceso, en 2015 por ley 19.353. Esta política de carácter integral para la primera infancia incorpora la extensión de los servicios de atención y cuidado infantil, con el fin de buscar la corresponsabilidad de los cuidados entre familias y el Estado.

A continuación, en la tabla 3. se presenta de manera esquemática una síntesis de la estructura institucional de la educación inicial, en los cinco países a partir de las reformas implementadas en la última década.

**Tabla 3. Síntesis de estructura institucional del nivel inicial en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile y Uruguay.**

País	Institución rectora de la educación inicial	Lineamientos y Políticas públicas de educación inicial	Normativas
Argentina	a. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología <sup>8</sup> b. Ministerio de Desarrollo Social	a. NAP Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (vigentes desde el 2004) b.1. Plan Nacional de Primera Infancia b.2. Primera Infancia Primero	a. Ley Nacional de Educación 26206 y modif. Ley 27045 b.1. Decreto N° 574/2016 b.2. Decreto 750/2019
Bolivia	Equipo técnico específico, Dirección General de Educación Primaria, Viceministerio de Educación Regular, Ministerio de Educación	Educación Inicial en Familia Comunitaria, Subsistema de Educación Regular	Ley 070 Avelino Siñani- Elizardo Pérez de 2010
Costa Rica	Departamento de Educación MEP de Educación para la Primera Infancia	Programa de Estudio de Educación Preescolar	Ley 7676 de 1997
Chile	Subsecretaría de Educación Parvularia MINEDUC	Certificación de Salas Cuna y jardines infantiles	Ley 20.370 de 2009 Ley 20.710 de 2013
Uruguay	Consejo de Educación Inicial y Primaria Administración Nacional de Educación Pública y Ministerio de Educación y Cultura	Política de Nivel Inicial Sistema Nacional Integrado de Cuidados	Ley 18.437 de 2009 Ley 19353 de 2015

Fuente: elaboración propia.

## 2.3. Presupuesto educativo

En materia presupuestaria, la voluntad para sostener la educación inicial no ha sido igual entre los países aquí analizados. Según datos de la OCDE en base a información del Instituto de Estadística de la UNESCO, el gasto público en educación como porcentaje del PBI en América Latina se muestra dispar entre los países. Cuba es el país latinoamericano que más invierte en educación (12,8% de su PBI para 2010)<sup>9</sup>, y la siguen

<sup>8</sup> La Dirección Nacional de Educación Inicial se eliminó de la Estructura del Ministerio Nacional en 2016. Como país federal, los ministerios de educación provinciales presentan en casi todas las jurisdicciones una Dirección de Educación Inicial. Desde el 11 de diciembre de 2019 el Ministerio de llama Ministerio de Educación.

<sup>9</sup>La última información disponible sobre Cuba es de 2010.

para el periodo 2017 Costa Rica (7,4%), Bolivia (7%)<sup>10</sup>, Brasil (6,2% del PBI para 2015), Honduras (5,9%), Argentina (5,6%), Chile (5,3%), México (5,2%), Ecuador (5%), Uruguay (4,8%)<sup>11</sup>, Paraguay (4,5%), Colombia (4,4%), Nicaragua (4,3%), Perú (3,9%) y Guatemala (2,8%)(OECD 2017).<sup>12</sup>En este sentido, se observa que los países de la región destinan en promedio 5,6% de su PBI en educación, cifra similar a la que destinan los países que integran la OCDE.

Costa Rica luego de Cuba, es el país latinoamericano que más dinero destina a la educación, otorgando el 7,6% del PBI a este rubro.<sup>13</sup> En Bolivia según la información presentada en el documento *Revisión Nacional de la Educación para Todos 2015* (UNESCO 2014), los recursos destinados a este nivel educativo aumentaron significativamente desde el año 2006, situación que se ve reflejada en el incremento de la participación del gasto en educación inicial en relación al gasto total en el sector, que pasó de 2,6% a 4,3% en 2013. (UNESCO 2014). Entre 2006 y 2013, el gasto público en educación inicial con respecto al gasto público total en educación aumentó en 1,75 puntos porcentuales, pasando de 2,6% a 4,3%; mientras que la prioridad asignada a este nivel de educación con relación al PIB prácticamente se duplicó pasando de 0,18% a 0,36%. Según el mismo documento, el mayor salto de la prioridad asignada a la educación inicial ocurrió a partir del año 2010, año que coincide con la obligatoriedad de este nivel educativo establecida mediante la Ley Avelino Siñani Elizardo Pérez.

En el caso de Uruguay, según lo muestra el Monitor de Educación de la ANEP, el gasto educativo además de representar el 4,8% del PBI en 2018, en comparación con el presupuesto del año previo había demostrado un aumento interanual del 4,27%, incremento que se observa desde 2005. Por su parte, el presupuesto en educación inicial para ese mismo año representó el 0,15% del PIB, y el 3,06% del total del presupuesto en Educación, según datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En Chile la partida presupuestaria específica destinada a educación parvularia ha mostrado incrementos desde la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia, e incluso en 2019 ha aumentado en un 13,3% interanual con respecto a la partida del año 2018.<sup>14</sup>

<sup>10</sup>El informe de OCDE no muestra información sobre Bolivia (EP), la información al respecto fue consultada del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia.

<sup>11</sup>El informe de OCDE no muestra información sobre Uruguay (RO), la información al respecto fue consultada de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

<sup>12</sup> La información presentada en el informe no permite observar el esfuerzo fiscal en educación inicial. La desagregación por nivel educativo presentada toma nivel de educación primaria, secundaria y terciaria (superior).

<sup>13</sup> Información extraída de: <https://www.larepublica.net/noticia/costa-rica-invierte-en-educacion-mas-que-cualquier-pais-de-ocde>

<sup>14</sup> Según datos de <https://www.bcn.cl/presupuesto>

Por su parte, en Argentina según un reporte de CIPPEC entre 2016 y 2018 el presupuesto en educación cayó en 9% y entre 2018 y 2019 en un 19% (Claus y Sánchez 2019), pese a los esfuerzos por mantener el nivel de inversión educativa alrededor del 6% del PBI, tal como lo indicaba la Ley 26075 de Financiamiento Educativo.

## 2.4. Formatos institucionales

Los formatos institucionales propios de la educación inicial presentan un grado importante de heterogeneidad. Las propuestas de formato escolar, con distintas características, conviven y se complementan con los formatos no escolarizados.

Para la educación de niños y niñas de 3, 4 y 5 años predomina la oferta institucional ligada al modelo tradicional de kindergarten/ jardín de infantes/ jardín de párvulos, planteada por el pedagogo alemán Federico Froebel en el siglo XIX. De esta se desprende el sustantivo más utilizado “Jardín” en la actualidad. Es así como, es común encontrar la denominación Jardín de Infantes o infantil o en usando la palabra en alemán Kindergarten. En gran parte de los Sistemas Educativos se observan tanto salas de “Jardín” anexas a las escuelas primarias, como instituciones organizadas para la educación inicial exclusivamente, en edificios propios o sectores diferenciados en establecimientos primarios.

En algunos países la educación inicial es nombrada como Preescolar (Brasil, México, Paraguay, Venezuela) denominación que puede ser ligada más a los objetivos de la educación básica entendida como “la escuela” siendo “lo Preescolar”, diferente a la escuela y al mismo tiempo preparatoria.

## 2.5. Personal de los establecimientos

Una doble situación se da respecto a los recursos humanos que participan en la educación de la primera infancia. Si observamos los Sistemas Educativos encontramos que, en los países seleccionados en nuestra muestra, se requiere de título habilitante para ejercer. Los países ofrecen formación docente con una duración que varía entre 3 y 5 años. Las instituciones formadoras pueden ser del nivel universitario o nivel terciario, como suele encontrarse en Argentina, Uruguay, Brasil y Costa Rica, por ejemplo. Una situación particular, se da en Chile, dado que cuentan con auxiliares o técnicos, quienes, sin contar con título docente, se encuentran habilitados para trabajar en el sistema educativo al haber

pasado por una formación específica de menor duración (Ministerio de Educación de Chile, 2015).

En cambio, si observamos las instituciones dependientes del sector social o comunitario encontramos que para desempeñarse allí no se requiere de formación específica. De todas formas, es posible encontrar personal docente con la salvedad de que su recorrido y experiencia no es reconocido dentro de la carrera docente.

Este panorama demuestra la diversidad de los perfiles de personas que pueden participar de las instituciones que brindan educación a la primera infancia. Otro rasgo significativo lo encontramos en cuanto que las personas que se desempeñan en los tramos obligatorios de la educación inicial cuentan con mayor formación en tanto que la titulación inicial suele complementarse con otros circuitos de especialización, mientras que a medida que observamos quien se ocupa de las edades menores encontramos que la formación del personal es menos especializada.

## 2.6. Duración de la jornada escolar

Como venimos marcando la heterogeneidad es la característica que prima en la educación inicial. No solo los formatos institucionales, la rectoría, los perfiles docentes y demás presentan marcadas diferencias. En este caso, la duración de la jornada escolar también es diferenciada. Mientras que las instituciones de carácter formal mantienen el formato clásico de 3 o 4 horas en promedio, las instituciones del sector privado y social amplían la franja horaria de la oferta más atenta a la demanda y necesidades de las familias.

La clásica organización en turno mañana o turno tarde se ve interpelada por la preeminencia de la jornada extendida y jornada doble o completa. En algunos países, pero con baja representatividad, se ofrece jornada extendida y doble jornada, como son los casos de Chile y Uruguay. Paradójicamente, la mayor extensión horaria suele encontrarse en la oferta dirigida a los menores de tres años, situación que se fundamenta por la necesidad de dar respuesta a los adultos trabajadores que se encuentran a cargo de la crianza de los niños y niñas. Un dato conocido, es que la oferta de doble jornada o jornada extendida suele estar garantizada, mayormente, por el sector de gestión privada.

La gobernanza de la Educación inicial se pone en juego con el criterio de adaptabilidad. La adaptabilidad, en el marco de los derechos humanos, remite a la flexibilidad que las instituciones o los sistemas poseen para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación.

La realidad de los países latinoamericanos muestra que la ampliación de la jornada, en los casos en que es un objetivo –como en Uruguay y Chile–, aún está lejos de ser

alcanzado, y en los casos en los que no constituye un objetivo de política educativa<sup>15</sup> las respuestas a la demanda de estos servicios se han dado desde el sector privado.

En Uruguay, según datos del Ministerio de Educación y Cultura para 2017 el 57,5% de los establecimientos de nivel inicial brindan servicios en jornada simple (20 horas semanales), mientras que el restante 42,5% brinda servicios en jornada extendida de 40 horas semanas. Si bien se observa una mayor presencia de servicios de jornada simple, en comparación con los demás países de la región analizados, Uruguay es el país que presenta mayor cantidad de matriculados del nivel para jornada extendida.

En Chile, el primero y el segundo nivel de transición fueron hasta 2007 exclusivamente de jornada simple en el sistema público (20 horas semanales), pero a partir Decreto 306 del MINEDUC de ese año, se establecieron condiciones para el otorgamiento de subsidios desde el gobierno central para operar en jornada completa, en consonancia con los horarios de la educación básica (de 8.00hs a 15.45hs).<sup>16</sup>

Por su parte, en Argentina solamente el 7,24% de las escuelas ofrecen a sus alumnos una oferta educativa de jornada extendida. Este tipo de oferta se concentra en las escuelas de gestión privada (12,85%), mientras que en las escuelas de gestión estatal y las rurales se sitúan en torno al 5% (Steinberg y Giacometti 2019, 45).

En Bolivia, la educación inicial se imparte exclusivamente en modalidad de jornada simple, y en cuanto a los horarios, tienen un horario de cuatro períodos de 35 minutos y de jornada simple por la mañana o la tarde, de lunes a viernes con tres horas de trabajo diario de 9:00 a 12:00 horas o por la tarde de 14:30 a 17:30 (Ministerio de Educación 2014).

En Costa Rica, los marcos regulatorios para el nivel establecen que las jornadas escolares serán de 4 horas y 10 minutos diarias, y sólo se establecen reglamentaciones en relación con la doble o triple jornada laboral de las docentes, pero sin incorporar la opción de la jornada extendida.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, la Declaración de Purmamarca del Consejo Federal de Educación en Argentina, tiene como objetivo ampliar la jornada escolar a partir del primer ciclo de la educación primaria, sin incluir la educación inicial. Esta intención se retoma en la estrategia Primera Infancia Primero, que propone la extensión de la jornada a los 6 años de edad.

<sup>16</sup> Para el caso chileno la información provista por el MINEDUC en sus anuarios estadísticos y de la Encuesta CASEN no disponen de información en relación con el porcentaje de establecimientos ni de matriculación por tipo de jornada.

### 3. Accesibilidad de la Educación para la Primera Infancia

Retomando el análisis de las reformas en materia de Educación inicial, se advierte que en la última década se generó un incremento de la matrícula del nivel en estos países, aun cuando algunos de ellos ya presentan una caída en su tasa demográfica (sobre todo Uruguay y Costa Rica).

En Argentina, en la última década se ha experimentado un aumento sostenido de la matrícula de nivel inicial, siendo el incremento en las salas de 3 y 4 años muy notorios desde la implementación de la Ley Nacional de Educación: Según datos de la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas desde 2005 hasta 2018 la matrícula de sala de 3 experimentó un aumento de 58,6% y la matrícula de sala de 4 de 62,2%. Mientras que desde la ampliación de la obligatoriedad de la sala de 4 y la universalización de la sala de 3 en 2015, la matrícula aumentó tímidamente 16,6% en sala de 3 y 14,6% en sala de 4. Por su parte, la sala de 5, aunque es el nivel que concentra la mayor matrícula de la educación inicial, en el mismo período aumentó 3,3%.

En Bolivia, la matrícula de nivel inicial muestra un sostenido incremento desde su obligatoriedad en 2010. Según datos del Ministerio de Educación, en el periodo comprendido entre 2001 y 2012 la matrícula mostró un incremento de un 72,6%<sup>17</sup>. Asimismo, se observa que desde 2013 hasta 2018 el aumento se ha visto sostenido con un crecimiento de la tasa total en el periodo de 19 puntos porcentuales. Esto demuestra que si bien, el mayor impacto de la obligatoriedad del nivel se observó a inicios de la disposición, la matrícula sigue creciendo a un elevado ritmo. Esto último también es indicativo del paulatino acceso a la Educación inicial de niños y niñas de sectores donde antes no existía el servicio.

En Costa Rica, la matrícula del nivel muestra un aumento a partir de la ampliación del ciclo obligatorio. Según el Informe 2019 *Estado de la Educación Costarricense*, en 2018 se registró un aumento histórico de la matrícula en la educación preescolar. El nivel Interactivo II alcanzó un 80,2% de cobertura neta y el nivel de transición alcanzó un 88,1% acercándose a los valores de 2008 (88,6%), luego de una caída sostenida entre 2010 y 2015 (Consejo Nacional de Rectores 2019; Fernández Aráuz 2016).

En Chile, según datos de la Encuesta CASEN, desde 1999 hasta 2017 la matrícula de educación parvularia (de 0 a 5 años) aumentó en un 91%.

---

<sup>17</sup> En base a datos del Ministerio de Educación para 2013.

Y en Uruguay, tal como lo indican los datos del Ministerio de Educación y Cultura, la matrícula ha mostrado un aumento sostenido a partir de 2012, llegando para 2017 incluso a superar la matrícula de 2009 (año en que se sanciona la Ley General de Educación y se amplía la obligatoriedad del nivel desde sala de 4).

### 3.1. Acceso por edades

Los datos muestran que se ha generado un incremento en la asistencia de niños y niñas de 5 y mucho menor para los de 4 y 3 años. La tendencia a nivel regional muestra que es mayor la asistencia para las edades más altas, pero también que ha ido incrementándose la participación de los de 3 años, aunque sea un ciclo no obligatorio dentro del nivel en los países en los que aquí focalizamos (los países de la región donde la sala de 3 es obligatoria son Ecuador, Honduras, México, Perú y Venezuela).

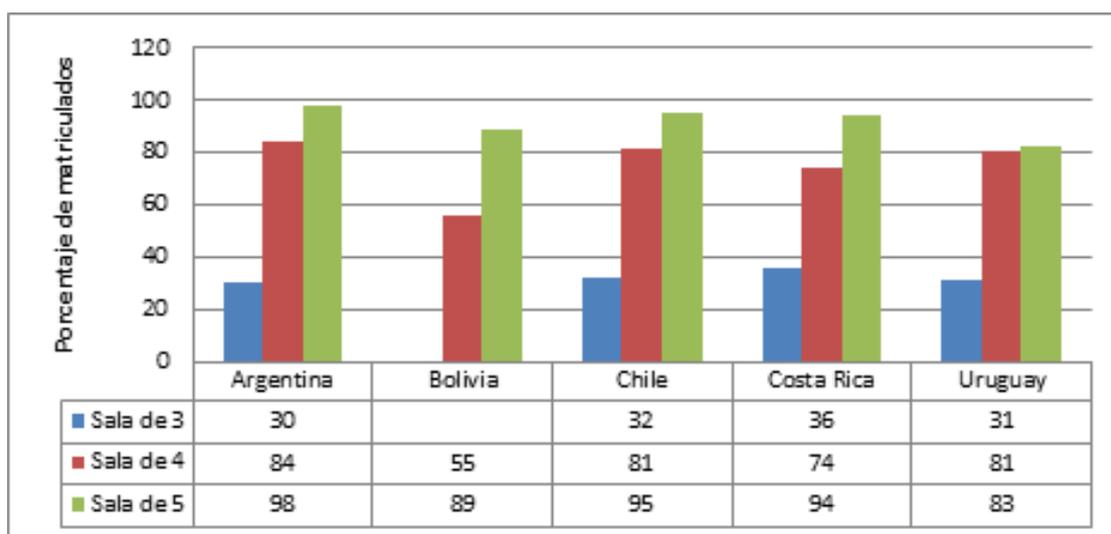
Como se indica en el gráfico 1, en el caso de Argentina se observa la universalización de 5 años y un gran avance en el acceso de 4 años, aunque pese a la obligatoriedad del nivel, se muestra una brecha de 16 puntos porcentuales para alcanzar su universalización. El panorama chileno se presenta similar en este aspecto.

Por su parte, Costa Rica muestra avances similares para 5 años, pero con un avance menor en la universalización de la matrícula para 4 años.

Bolivia es el país que muestra un mayor retraso en cuanto a la universalización de 5 años y sólo un poco más de la mitad de los niños y las niñas de 4 años asisten al nivel, lo que demuestra que del conjunto de países es el que presenta mayores desafíos al acceso al nivel, aun cuando ha generado desde 2010 importantes esfuerzos fiscales para fortalecer el nivel inicial.

La información sobre Uruguay sorprende al mostrar que la asistencia de niños y niñas de 5 años es mucho más baja que en el resto de los países.

**Gráfico 1. Porcentaje de niños y niñas matriculados por sala y por país, según año de disponibilidad de la información**



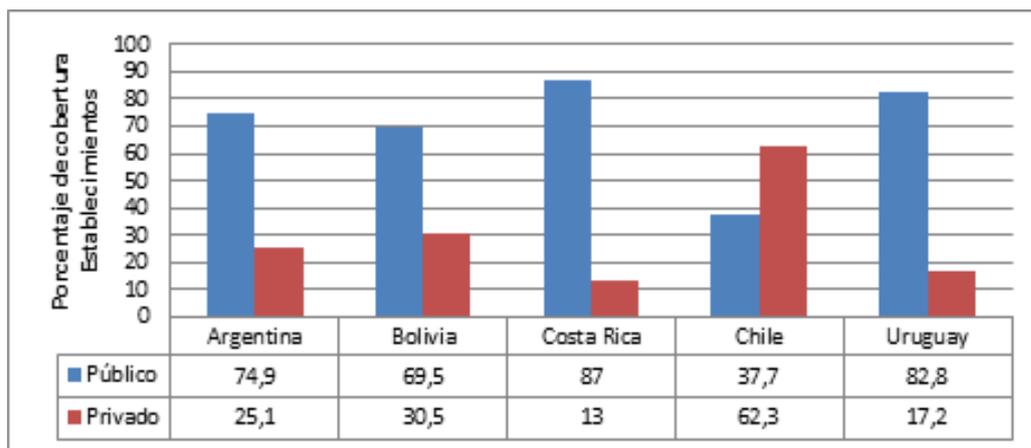
Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Planeamiento de Políticas Educativas (Argentina, 2018), Anuario Estadístico Educativo MEC (Uruguay 2017), Estado de Educación Costarricense 2019, Encuesta CASEN (Chile 2017), Ministerio De Educación de Bolivia (EP 2017).

\*Bolivia no presenta información para sala de 3 (que responde a Educación inicial en familia comunitaria no escolarizada).

Además del dato de matriculación por ciclo y edades, el acceso se mide en base a la disponibilidad de unidades educativas a tales fines. Encontramos que la tendencia general es a la mayor presencia de establecimientos de gestión pública (ver gráfico 2), donde países como Costa Rica y Uruguay muestran una oferta amplia de establecimientos estatales. En contraposición encontramos que, en Chile, del total de sus establecimientos educativos para el nivel cuenta con 62,3% de gestión privada. No obstante, esto, es importante rescatar que el 88% de estos establecimientos corresponden a instituciones particulares subvencionadas con financiamiento estatal, por lo que, si bien los establecimientos son de propiedad privada, el acceso educativo es gratuito para los niños y las niñas (Subsecretaría de Educación Parvularia 2019).

Asimismo, es importante resaltar que, si bien en Bolivia se observa una mayor presencia de establecimientos estatales, en términos absolutos la cantidad de establecimientos educativos para el nivel es mínima: según datos del Ministerio de Educación son 567 los establecimientos que brindan en 2019 servicios para este nivel. Si tomamos las estimaciones de población de entre 4 y 5 años para el mismo año realizadas por el INE, encontramos que estos centros deberían brindar servicios a un promedio de 61 niños cada uno.

## Gráfico 2. Porcentaje de unidades educativas de Educación inicial, según tipo de administración

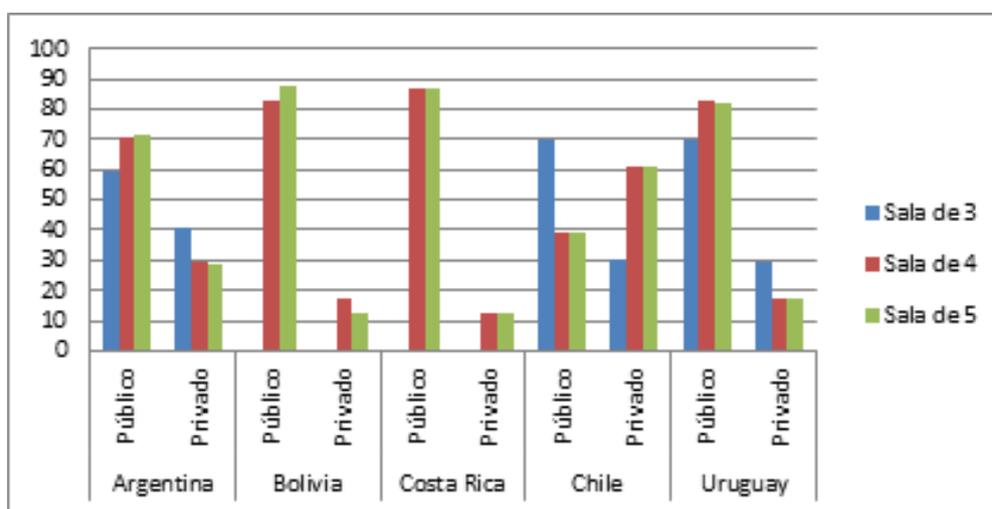


Fuente: elaboración propia en base a Steingard y Giacometti (2019 para Argentina con información de 2014-2016), Anuario Estadístico Educativo MEC (Uruguay 2017), Estado de Educación Costarricense 2019, Informe de Caracterización de Educación Parvularia (Chile 2018), Ministerio De Educación de Bolivia (EP 2017).

### 3.2. Acceso por tipo de gestión

Con relación a la matrícula del nivel inicial por tipo de gestión, encontramos que la tendencia en general en la región y en los países que aquí analizamos es a la mayor participación en la educación pública (ver gráfico 3). Se observan diferencias marcadas por tramo de edad, y también en esta tendencia Chile muestra un comportamiento excepcional.

**Gráfico 3. Porcentaje de matrícula por tipo de administración y sala, por país**



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Planeamiento de Políticas Educativas (Argentina, 2018), Anuario Estadístico Educativo MEC (Uruguay 2018), Estado de Educación Costarricense 2019, Encuesta CASEN (Chile 2017), Ministerio De Educación de Bolivia (EP 2017).

\*Bolivia no presenta información para sala de 3 (que responde a Educación inicial en familia comunitaria no escolarizada).

Costa Rica presenta información consolidada para sala de 4 y 5 y no presenta información para sala de 3.

Chile: en base a Encuesta Casen, presenta la información dividida en 0 a 3 y 4 a 5. Se sumaron los servicios municipales, JUNJI e Integra para calcular matrícula pública. Se sumaron los servicios particulares subvencionados, particulares privados y Corp. Administración delegada para calcular matrícula de privados.

En el segundo ciclo (para 4 y 5 años) de la educación parvularia chilena se muestra mayor asistencia en el sector privado, sobre todo a jardines subvencionados (50,4% del total de la matrícula del ciclo), mientras que para el caso del primer ciclo del nivel (salas cunas y nivel medio) el 61,3% asiste a los jardines de provisión estatal, cuestión que puede estar explicada en los esfuerzos de ampliación de los servicios de Sala Cuna de la JUNJI e Integra desde 2006 (Subsecretaría de Educación Parvularia 2018).

En Argentina, el jardín de infantes a nivel nacional muestra mayor participación en la gestión estatal que en la gestión privada, cuestión que se revierte para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y para la matrícula de jardín maternal (0 a 3) (Marzonetto, 2016). Siendo mayor la matriculación en el sector estatal para las niñas y los niños de 4 y de 5 (un 70,6% y un 71,6% de las matrículas de estos niveles respectivamente). Para los 3 años, aun no obligatoria, la matrícula de gestión estatal cae en alrededor de 10 puntos porcentuales en comparación con los niveles obligatorios (59,4% de los niños y niñas matriculados en el nivel asisten al sector estatal), cuestión que es indicativa de la falta de establecimientos públicos estatales para infantes de 3 años.

En Costa Rica, se observa que, para el total del nivel, el 88% de los establecimientos son públicos estatales, mientras que el restante 12% responde a establecimientos de carácter privado y subvencionados, aunque estos últimos representan un número significativamente bajo de establecimientos (Consejo Nacional de Rectores 2019). En consonancia con la oferta de establecimientos por tipo de gestión, el 87% de los matriculados de los niveles interactivo II y transición (4 y 5 años) asisten a establecimientos de gestión pública, mientras que el restante 13% se encuentra matriculado en establecimientos de gestión privada (13%).

Por su parte en Bolivia, la matriculación en establecimientos de gestión pública es mayor que en los de gestión privada, y la participación en el sector privado es mayor para las niñas y niños de 4 años que para los de 5.

En Uruguay la tendencia es similar, y la mayor participación en establecimientos de gestión estatal condice con el hecho de que del total de establecimientos educativos para el nivel inicial el 83% pertenecen a la gestión pública y el 17% restante a la gestión privada.

### 3.3. Acceso por tipo de contexto

Los países de América Latina se caracterizan por la diversidad de su territorio que conlleva una marcada heterogeneidad, con efectos sobre la economía, pero también sobre el acceso a políticas públicas. Relacionado de ello se constata que las zonas rurales, por lo general extensas y poco pobladas, son las que presentan las peores oportunidades de acceso a servicios. El acceso a la Educación inicial, en este sentido, no constituye una excepción.

Por ejemplo, Steinberg y Giacometti (2019) advierten que en Argentina “son los niños más pequeños, los de los territorios más alejados de las grandes ciudades y los que provienen de familias de menores ingresos quienes tienen menos probabilidades de acceder a una oferta de nivel inicial completo” (2019, 31). Cuestión que se evidencia en el análisis de la matrícula por zona, puesto que si bien la oferta para 5 años se encuentra ampliamente extendida (97,7% y 96,7% de asistencia en zona urbana y rural respectivamente), se observa una marcada menor participación para 3 y 4 años: solo el 37% de los niños y niñas de 3 años en zonas rurales asiste a establecimientos educativos mientras que el 55% de los que viven en zonas urbanas asisten. Para 4 años la diferencia de asistencia es menor que para los infantes de 3, pero muestra una diferencia entre los matriculados de zonas rurales y urbanas atendible, sobre todo dada la obligatoriedad del nivel (88% y 83% de asistencia en zona urbana y rural respectivamente) (Steinberg y Scasso, 2019).

En Costa Rica, el acceso a establecimientos educativos del nivel es equiparable entre las zonas urbanas y rurales del país. El 49,5% de los establecimientos se encuentran en las zonas urbanas y el 50,5% en las zonas rurales. La mayor diferencia entre zona rural y urbana se observa en el tipo de gestión, puesto que en la zona urbana se concentra el 95% de los establecimientos privados (en base a la Dirección de Planificación Institucional del MEP. Fernández Aráuz 2016).

En Chile, el 89% de los niños y niñas participan de la Educación inicial en la zona urbana, mientras que el 11% restante en zonas rurales del país. En las zonas rurales se observa mayor asistencia a establecimientos estatales (tanto municipales, como de la JUNJI e Integra), mientras que en las zonas urbanas la tendencia es hacia mayor asistencia en establecimientos particulares (CASEN 2017, Ministerio de Desarrollo Social).

Por su parte, en Uruguay, según datos del Ministerio de Educación y Cultura para 2017, se observa que, para todo el nivel inicial, sólo el 4,8% de los matriculados corresponden a zonas rurales, mientras que el 95,2% restante se encuentran matriculados en zonas urbanas.

En Bolivia, que de los cinco países es el que presenta mayor población en zonas rurales, el 89% del total de los establecimientos de Educación inicial se encuentran en las zonas urbanas y sólo el 11% en zonas rurales. Por ese motivo, y producto de la dispersión que

enfrentan las zonas rurales, en estas áreas se ha incorporado la opción de ofrecer servicios para el segundo nivel (5 años) a cargo del mismo profesor de primaria en el ámbito de la escuela de este nivel<sup>18</sup> (Ministerio de Educación 2014).

### 3.4. Políticas para familias que fomentan la escolaridad

Otra forma de incentivar el acceso a los servicios de atención y educación de la primera infancia y particularmente de Educación inicial que encuentran los Estados, es a través de políticas sociales con componentes relacionados con la escolaridad. Dentro de las políticas sociales, se encuentran aquellas orientadas a las familias con niños, niñas y adolescentes que buscan contribuir al desarrollo integral de los mismos, al tiempo que fomentan la escolaridad, como instancia fundamental para la reducción de las desigualdades sociales.

Entre este tipo de políticas encontramos las transferencias de dinero. La región no ha sido ajena a este fenómeno y desde el primer lustro del siglo XXI se han generado de manera extensa programas de transferencias condicionadas de ingresos con objetivos educativos y sanitarios, a lo largo del continente. Entre los más destacados se encuentran el Progreso de México (1997-2014 convertido en Prospera y actualmente reemplazado por el Programa Oportunidades), el Bolsa Familia y el Bolsa Escola (2003) en Brasil, El Bono de Desarrollo Humano (2003) de Ecuador, el Tekoporâ (2005) en Paraguay, el Bono Juancito Pinto (2006) en Bolivia y la Asignación Universal por Hijo (2009) en Argentina, entre otros.<sup>19</sup>

Si bien estos programas no han sido idénticos y han respondido a las particularidades de cada país, podemos establecer una serie de similitudes entre ellos: (i) su posicionamiento desde el enfoque de los derechos humanos, (ii) sus objetivos sanitarios, sobre todo en materia de vacunación y de controles anuales en niños y niñas entre 0 y 3 años, y (iii) – más importante a los fines de este análisis- sus objetivos educativos a partir de la edad de escolarización obligatoria. A continuación, presentamos brevemente los programas más destacados en la materia que cuentan con componentes de incentivo a la escolarización en los países que aquí analizamos.

<sup>18</sup> <https://www.oei.es/historico/linea3/inicial/inibolivia.htm>

<sup>19</sup> Para un listado de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la región ver: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

En el caso de Argentina y Uruguay se destaca la unificación de varios programas de transferencias condicionadas de ingreso en los programas Asignación Universal por Hijo para Protección Social y las Nuevas Asignaciones Familiares, respectivamente. Estas dos transferencias fueron unificadas dentro del sistema de asignaciones familiares de ambos países como subsistema no contributivo y pagado por la seguridad social (ANSES en Argentina y BPS en Uruguay). Una característica particular de estas prestaciones es que a diferencia de las asignaciones no contributivas generan obligaciones para sus receptores tanto en materia de salud como de educación. Cuestión que las ubica en un esquema intermedio entre los clásicos programas de la región y los sistemas de asignaciones familiares para trabajadores formales (Marzonetto, 2019).

En Costa Rica y de Bolivia se observa que aun cuando ambos países están a las antípodas en cuanto a su desarrollo económico y de sus sistemas de protección social, en materia de programas de transferencias para niños y niñas de entre 4 y 6 años se encuentran en una situación similar. Ambos países han presentado una deuda constante en materia de políticas para esta franja etaria. En el caso de Costa Rica, en julio de 2019 se lanzó el programa Crecemos, como transferencia específica para niños y niñas en situación de vulnerabilidad social y en edad de asistencia a nivel preescolar y primaria en la órbita de la educación pública. Esta transferencia se convierte en un eslabón entre los programas de la Red Nacional de Cuidos orientada a niñas y niños en situación de vulnerabilidad de entre 0 y 3 años y medio que asisten a los centros de atención a la infancia; y el programa Avancemos que es una transferencia condicionada que se otorga desde el Fondo Nacional de Becas a familias con niños y adolescentes desde los 12 años, para permanencia escolar.<sup>20</sup>

En Bolivia, existen una serie de transferencias específicas para las familias con niños y niñas en edad escolar. A diferencia de otros programas regionales no presentan focalización por ingresos ni pagos mensuales, sino bonos una vez cumplida la condición que dio lugar a la prestación. Pero estas transferencias han mantenido una deuda con respecto a los niños y niñas en edad preescolar (Marco Navarro 2012). Puesto que por un lado se encuentra el Bono Juana Azurduy para madres y niños de hasta 2 años de edad (creado con el fin de disminuir la mortalidad materno infantil y fomentar la nutrición y controles de salud en los primeros años de vida). Por otro lado, se encuentra el Bono Juancito Pinto, que busca incentivar la matriculación y reducir la inasistencia y deserción escolar en escuelas públicas a partir del ingreso a la educación primaria y hasta los 21 años (sin límite de edad para educación especial). Entre tanto, para los niños y niñas de 3 a 6 años no existe un bono específico, aunque sí un programa creado en 1997 denominado

---

<sup>20</sup> Información extraída de <https://www.imas.go.cr/beneficios/crecemos>. Este programa es coordinado por el MEP, ejecutado por el IMAS y financiado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en conjunto con el Fondo de desarrollo social y asignaciones familiares (FODESAF).

Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños Menores de Seis Años<sup>21</sup>, que contribuye a mejorar el crecimiento y desarrollo integral de los más pequeños a partir de intervenciones en centros de desarrollo infantil comunitarios y familiares.

Chile por su parte, además del Bono Deberes dentro del Programa Seguridades y Oportunidades y del Programa de Alimentación Escolar de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) del MINEDUC (ver tabla 4), cuenta con el sistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo (Ley 20379 de 2009). El programa Chile Crece Contigo nuclea a todas las intervenciones centradas en la primera infancia (desde la gestación hasta los 9 años de edad), incluyendo entre sus prestaciones las referidas a servicios y dinero para cuidar. Todas las intervenciones en esta franja etaria ya sean referidas a acceso a establecimientos educativos parvularios hasta los bonos y subsidios familiares del programa del Programa Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar) se vinculan a través de este programa.

Todos estos programas presentan mecanismos que incentivan a la escolaridad. Algunos de ellos a través de sanción como la Asignación Universal por Hijo (Argentina) que retiene un porcentaje del monto, o como el Bono Deberes del Programa Oportunidades y Seguridades de Chile y las Asignaciones Familiares de Uruguay que para percibir el beneficio requieren de la certificación de asistencia escolar. Pero también otros programas fomentan la asistencia escolar a través de garantizar el derecho a la alimentación diaria, cuestión que pese a ser un derecho humano ratificado por la CDN, no todos los niños de América Latina lo tienen cubierto si no es a través de los comedores y merenderos creados en el ámbito comunitario y escolar.

Con todo, los Estados muestran que realizan esfuerzos para fomentar la escolaridad desde las etapas más tempranas. En la tabla 4 se realiza una caracterización breve de los programas que incentivan y fomentan la escolaridad desde el nivel inicial en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile y Uruguay.

**Tabla 4. Caracterización de los programas que incentivan la escolaridad desde el nivel inicial**

País	Programa	Objetivo	Focalización	Mecanismo de incentivo a la escolarización

<sup>21</sup> Decreto 24557 de creación del PAN.

<b>Argentina</b>	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)	Niños/as y adolescentes hasta 18 años cuyos padres desocupados sin seguro de desempleo, o trabajadores informales, monotributistas sociales, empleados/as del servicio doméstico, trabajadores de temporada en períodos de reserva del puesto, o beneficiarios de planes sociales específicos, que no perciban ingresos por montos superiores al salario mínimo vital y móvil.	Hasta los 4 años de edad deben cumplir con los controles sanitarios y el esquema de vacunación completo o en curso.  Desde los 5 años hasta los 18 años de edad, además de las sanitarias, en acreditar la asistencia a un establecimiento escolar público	Se retiene mensualmente 20% del monto de la prestación, hasta que se demuestre su cumplimiento.  En caso de no cumplirse se da la baja para el año siguiente, o hasta que el mismo haya regularizado la situación
	Ayuda escolar anual	Contribuir a solventar el gasto en útiles escolares generado a inicios del año escolar.	Para hijos/as en edad escolar de entre 4 a 18 años.  Sin límite de edad para personas con discapacidad que concurren a establecimientos educativos.	Bono anual pagado a inicio del año escolar cada año
<b>Bolivia</b>	Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños Menores de Seis Años – PAN	Brindar atención integral a niños y niñas menores de seis años en educación inicial, nutrición y salud.  Fortalecer a la familia como principal agente de atención a la niñez y en estrategias de	Focalización por edad	No otorga prestaciones de dinero, sino que genera intervenciones de abordaje directo en centros infantiles familiares y comunitarios, e indirecto a través de capacitaciones a las familias para

		participación comunitaria.		mejorar su atención a sus hijos.
Costa Rica	Programa Crecemos	Incentivo y permanencia en el sistema escolar.  Funciona como eslabón entre la REDCUDI (para niños y niñas de entre 0 y 3 años) y la beca Avancemos para niños y adolescentes de entre 12 y 18 años.	niños y niñas en situación de vulnerabilidad social y en edad de asistencia al nivel preescolar y primaria	Sin información
	Cuadernos e implementos escolares	Contribuir a solventar el gasto en útiles escolares generado a inicios del año escolar.	Niños y niñas que asistan al sistema educativo público y se encuentren en situaciones de vulnerabilidad social	entrega de estos útiles escolares al inicio del ciclo escolar
Chile	Chile Seguridades y Oportunidades	El bono “Por Deberes” corresponde a dos transferencias, una por control de niño sano, y otra por asistencia escolar.	Niños y adolescentes entre los 5 y 18 años de edad.	Se otorga mensualmente bajo el cumplimiento del 85% de asistencia escolar mensual.
	Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Busca entregar diariamente servicios de alimentación a los alumnos y alumnas en condición de vulnerabilidad con el objeto de mejorar su asistencia a clases y contribuir a evitar la deserción escolar.	Estudiantes de establecimientos Educativos Municipales y Particulares Subvencionados en los niveles de Educación Parvulario (Pre-Kínder y Kínder), Básica, Media y Adultos,	Garantizar comidas diarias según corresponda (desayuno, merienda, almuerzo, once, cena)

Uruguay	Asignaciones Familiares no contributivas	Orientada a todos los hogares con ingresos menores a tres salarios mínimos nacionales.	Hogares en situación de vulnerabilidad social (ingresos menores a tres salarios mínimos nacionales) con hijos de entre 0 y 18 años o con discapacidad.	A partir de los 4 años certificado de escolaridad
---------	--	--	--	---

Fuente: elaboración en base a Arcidiácono, Pilar, Carmona Berrenechea y Straschnoy 2011; Arza y Chahbenderian 2014; Larrañaga, Contreras, y Cabezas 2014; Marco Navarro 2012; Marzonetto 2019; Vargas, Cueva, y Medellín 2017.

## 4. La Calidad de la Educación Inicial: Panorama Curricular y Prácticas Educativas

Junto con las LGE, el curriculum es una política pública consolidada y fundamental que concreta la definición de la Educación inicial como primer nivel del sistema educativo, siendo, además, una “carta de derechos” de los niños y niñas (Zabalza, 1996). El panorama curricular de la Región se presenta rico, variado e interesante en cantidad de producciones oficiales que marcan la agenda educativa de la primera infancia. En la actualidad, la totalidad de los países de Latinoamérica cuentan con marcos curriculares que acompañan la labor que se desempeña en las instituciones de los sistemas educativos oficiales. Estos marcos curriculares son complementados con otros documentos ya sea producidos por otros sectores del Estado o que desde Educación prescriben para esos sectores.

En todos los marcos curriculares analizados el punto de partida es el enfoque de derechos acompañado con la formación integral y holística de los sujetos destinatarios, tal como lo anticipamos en el punto sobre la identidad de la educación infantil. Estos marcos avanzan e incorporan temáticas nuevas como lo son el desarrollo sostenible, la perspectiva de género, el paradigma de la educación inclusiva, formación para una nueva ciudadanía, como la inclusión transversal de la tecnología.

### 4.1. Destinatarios según franja etaria

Si bien se busca establecer un currículum pertinente que respete el desarrollo de los niños, los lineamientos curriculares analizados de los países de la muestra vuelven a mostrar el grado de heterogeneidad de la Educación Infantil. En el caso de Uruguay, el marco curricular presenta una propuesta formativa que abarca desde el nacimiento hasta los 6 años inclusive.

Tal como sucede en Bolivia, la prescripción curricular también está orientada a la misma franja etaria, tanto para la oferta escolarizada como la no escolarizada, desarrollándose, en la actualidad numerosos procesos de construcción curricular, en cada departamento, adecuados a cada una de las culturas que componen el estado plurinacional.

Este mismo proceso se da en Chile, dado que las bases curriculares para la educación parvularia abarcan desde los primeros meses de vida hasta el ingreso a la Educación Básica y son formulados de manera participativa en las distintas regiones de su territorio.

En el caso de Argentina, la situación también se da de manera diferenciada en los diferentes Estados provinciales. El Estado Nacional, considera la unidad pedagógica planteada en la Ley Nacional a través de la formulación de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) y al mismo tiempo las provincias formulan su letra curricular en diferentes formas, acompañando la decisión nacional o elaborando sus propios documentos organizados a partir de ciclos o edades.

Por su parte Costa Rica, regula el ciclo que depende de sistema educativo público, por lo tanto, cuentan con un documento curricular específico para el Ciclo Materno Infantil, grupo interactivo II; en este grupo se pueden encontrar niños de edades que pueden ir entre los 4 a 6 años.

## 4.2. Enfoque didáctico: variables pedagógicas y didácticas

El análisis de los marcos curriculares da cuenta de cierta tendencia hacia la inclusión de organizadores nuevos para la propuesta formativa de la educación infantil; organizadores que desde hace décadas forman parte de la discusión pedagógica y que, en la actualidad detectamos mayor presencia en la letra oficial. Áreas de desarrollo, competencias, habilidades, capacidades, áreas curriculares, disciplinas, ámbitos de experiencias, objetivos, núcleos o campos de saberes y conocimientos son los tópicos que se pueden hallar en los documentos.

Asimismo, se reconocen y retoman los aspectos sustanciales de la organización curricular dada a partir de la siguiente clasificación: contenidos por áreas, por disciplinas, por áreas del desarrollo, por ámbitos de aprendizaje, por competencias, bloques temáticos y unidades organizativas por continuar presente en los marcos curriculares. A esta tipología, podemos agregar una organización por ejes, núcleos, dimensiones y capacidades. Estos tópicos, los podemos encontrar con distintos grados de importancia; de manera amalgamada y entrecruzada.

**Tabla 5. Documentos curriculares. Nivel Nacional**

País	Documento	Año	Procedencia
CHILE	Bases Curriculares Educación Parvularia	2018	Subsecretaría de Educación Parvularia, Ministerio de Educación
BOLIVIA	Cartilla pedagógica Educación inicial en familia comunitaria	2017	Ministerio de Educación
COSTA RICA	Programa de estudio educación preescolar, ciclo materno infantil (grupo interactivo II) Ciclo de transición	2014	Ministerio de Educación
URUGUAY	Marco curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos desde el nacimiento a los seis años	2014	Consejo coordinador de la educación en la primera infancia
ARGENTINA	Núcleos de aprendizajes prioritarios (NAP) y desarrollos provinciales y de la CBA	2004 a la actualidad	Ministerio de Educación

Fuente: elaboración propia

Como se desprende del cuadro se observa que los marcos curriculares para la Educación inicial son de reciente elaboración. Los documentos indicados en el cuadro han sido elaborados por los organismos centrales de gobierno de la cartera educativa, lo que implica la regulación de las instituciones dependientes de los sistemas formales de educación. Regulación que abarca desde la perspectiva pedagógica, el enfoque didáctico,

la relación con las familias hasta los mecanismos de articulación con el Nivel Primario. Si bien los marcos buscan regular sus propias instituciones, es sabido que para los servicios de las áreas sociales o comunitarias suelen ser documentos de consulta u orientadores de sus prácticas

Chile es el país que cuenta con un marco curricular más reciente. En el mismo, se plantea “integrar y potenciar los aprendizajes de los distintos ámbitos del currículum y reconocer las relaciones de interdependencia y complementariedad” (MEN, Chile; 2018, 33). Su estructura está basada tanto en ámbitos de experiencias y núcleos para el aprendizaje como por objetivos que ordenan la trayectoria educativa. Dentro de esta lógica podemos entrever la presencia del juego, los lenguajes artísticos, la matemática, el lenguaje verbal, el conocimiento del ambiente y el desarrollo de la autonomía.

En el año 2017, Bolivia, presentó su “Cartilla pedagógica” en la misma se presenta el desarrollo de capacidades, actitudes y potencialidades a partir de las dimensiones del Ser, Saber, Hacer y Decidir, en actividades cotidianas de la familia y la comunidad. Los campos de saberes y conocimientos se presentan en ejes que responden a las problemáticas y necesidades de la comunidad al mismo tiempo que se plantean criterios para la evaluación. Estos ejes corresponden a la Educación en valores socio-comunitarios, Educación intra-cultural, intercultural y plurilingüe, Educación en convivencia con la madre tierra y salud comunitaria y Educación para la producción. Al igual que Chile, mantiene la postura de enfoque globalizador del conocimiento al “organizar los contenidos de forma articulada y de un modo no fragmentario” (MEN, Bolivia: 2014, 13). Sobre esta lógica no se encuentra la propuesta clásica de contenidos como así tampoco la presencia del juego, sino que este marco se destaca por sus fuertes rasgos culturales y situados en el particular contexto boliviano.

Por su parte, Costa Rica plantea un currículo por habilidades, a través de diferentes áreas del desarrollo humano: psicomotriz, cognitiva y socioafectiva. Las habilidades permiten el desarrollo conceptual y actitudinal, para luego ponerlo en práctica y poder transferirlo a diferentes contextos en la vida cotidiana. Se proponen cuatro unidades denominadas “Conocimiento de sí mismo”, “Interacción social y cultural”, “Interacción con el medio” y “Comunicación expresión y representación” en el cual se apoya la propuesta formativa. Tipifica los contenidos en conceptuales, actitudinales y procedimentales. Aparece la idea del desarrollo de habilidades, destrezas y competencias. Al igual que el resto de los países sostiene un abordaje articulado y en simultáneo (MEP, Costa Rica, 2014). Si bien es uno de los marcos curriculares que más se aleja de la lógica disciplinar, en el mismo podemos encontrar contenidos referentes a la Matemática, la Lengua, los lenguajes Artísticos como así también saberes ligados al medio y al juego tanto como estrategia de enseñanza y como promotor de desarrollo y aprendizajes.

El marco curricular de Uruguay contempla el desarrollo de competencias generales organizadas por áreas de acción. Al igual que los anteriores rescata la integración de las disciplinas y de los contenidos en forma globalizada, retoma al juego tanto como valor en sí y como una estrategia de enseñanza.

Argentina cuenta con el instrumento curricular nacional de más data en el tiempo. En el año 2004, se aprobaron los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), en los mismos los saberes se compilan en una organización que rompe con la lógica disciplinar y se retoman algunos puntos característicos de la educación inicial como son la presencia del juego y el enfoque globalizador de los contenidos. Cabe señalar, que si bien, no se presentan de manera directa para el Nivel Inicial, el enfoque basado en capacidades y la incorporación de competencias fue penetrando, en los últimos años, dentro del discurso del nivel (MEN, 2017).

Si bien los marcos curriculares analizados especifican la propuesta formativa de la educación infantil en consonancia con las políticas educativas desplegadas en los países, podemos encontrar en los mismos algunas pistas sobre la articulación pretendida con el Nivel Primario. Se habla de garantizar las trayectorias educativas como un modo de articular las propuestas formativas de los niveles buscando puntos de encuentro entre los enfoques didácticos, continuada de las áreas y la progresión de competencias, tales con los casos de Bolivia, Chile, Costa Rica y Uruguay; con un nivel menor de institucionalidad normativa se da en el caso de Argentina.

### 4.3. La calidad en la Educación Inicial

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. También, en la OG N°7 (2005) Realización de los derechos del niño en la primera infancia se afirma que “...inquieta especialmente la posible discriminación en cuanto **al acceso a servicios de calidad** para niños pequeños”.

Pese a las importantes formulaciones curriculares, ya explicitadas, existen grandes desigualdades en la calidad de los establecimientos, en la formación y actualización de los docentes, en el equipamiento de las instituciones, en las concreciones curriculares de cada escuela/jardín, que fluctúan desde los centrados en una enseñanza empobrecida culturalmente y sin el apoyo material necesario, hasta los enfocados en propuestas integrales y holísticas con material didáctico y tecnologías de excelencia. Como se ha indicado en otros estudios, (CLADE/OMEP/EDUCO, 2018) 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 culturales y educativos ni en el hogar, ni en las instituciones de educación inicial; 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). 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”. La calidad es un concepto históricamente situado en medio de un debate político y pedagógico muy acentuado en la región aún no saldado.

Existen distintos abordajes e indicadores para evaluar la calidad educativa, pero en la educación inicial es sabido que son factores determinantes: la dotación y cualificación del personal, los contenidos pedagógicos, el cuidado y educación con pertinencia cultural e inclusiva, los materiales didácticos, el mobiliario, la infraestructura, la seguridad de los centros de educación inicial, y los servicios de alimentación y otros complementarios que aseguren una atención integral del niño y de la niña pequeños.

En América Latina no es habitual definir criterios, estándares o pautas para la evaluación de la calidad de las instituciones dedicadas a la Educación inicial y sobre todo a las de gestión privada. Sin embargo, existen experiencias y programas interesantes. Así, por ejemplo, en Brasil (2009) la Secretaria de Educación Básica del Ministerio de Educación planteó *Indicadores da qualidade na educação infantil*. Se trata de 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, 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”

Otro tema que atender es la apropiación de los marcos curriculares y orientaciones por parte de los y las educadoras, su contextualización y su aplicación en la enseñanza. Como se ha indicado en varios estudios:

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 educación inicial (Mayol Lassalle, 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, rondas de intercambio, higiene, momentos de alimentación, traslados y momentos de organización del grupo) y “trabajitos” que son ejecutados acríticamente, y muchas veces *rutinizados* (Sarlé, 2010). (CLADE/OMEP/EDUCO, 2018)

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. (...) 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 planteada está muy generalizada dentro de los Sistemas Educativos de la Región, que han sido impactados por discursos pedagógicos tecnicistas y centrados en los resultados de aprendizaje, más que en la importancia de los procesos atravesados. como así también la generalización de prácticas rígidas, *rutinizadas* y con escasos los contenidos valiosos de la cultura y muy centradas en las modas pedagógicas del mercado.

## 5. Desafíos y Claves para seguir avanzando

Retomando el Objetivo para el Desarrollo Sostenible (ODS) 4 que convoca a los países a *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*, es oportuno preguntarse si en América Latina se está ofreciendo una educación inicial inclusiva, equitativa y de calidad para todos los niños y niñas. En el presente documento, a partir de un análisis comparativo y sistemático de la situación de la educación inicial en la región, con especial énfasis en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile y Uruguay, encontramos que, si bien este primer nivel educativo ha presentado grandes avances en la última década, se siguen presentando obstáculos persistentes que impiden el logro pleno del ODS 4. A continuación, se señalan los desafíos presentes en educación inicial.

- Las LGE y los marcos legales

Los países realizaron reformas legales y educativas que impactaron positivamente en la educación inicial durante la última década. Los marcos normativos y acuerdos, de orden nacional e internacional sobre la educación inicial, como así también las leyes educativas de cada uno de los países son potentes y adecuados para generar políticas públicas y líneas de acciones específicas.

Uno de los desafíos pendientes será efectivizar la letra de las LGE y normas relacionadas a fin de responder al enfoque de derechos humanos promovida por la CDN e incluida en esos marcos normativos. Las políticas públicas son las constructoras de la posibilidad de realización efectiva de la letra de las leyes, por lo tanto, son necesarias para formular e implementar políticas públicas que asuman las grandes brechas entre los enunciados y su efectivo cumplimiento.

- Las Políticas educativas

Casi todos países presentan políticas educativas para la educación inicial, mostrando diferentes niveles de ejecución y cumplimiento. Por ello resulta central formular políticas educativas de corto plazo, pasibles de ser gestionadas y cumplimentadas en un período de gobierno. Siguiendo las recomendaciones del Comité del Niño (OG N°5) sería fundamental establecer un plan integral para la primera infancia, a partir de la definición de objetivos estratégicos y objetivos específicos de corto y mediano plazo, con metas y planes de acción concretos, a fin de poder operativizar los enunciados de las LGE y poder evaluar los procesos de acceso y aseguramiento de calidad de la oferta de educación inicial en todas sus dimensiones.

- La Gobernanza

Las reformas implementadas en los Sistemas Educativos posibilitaron la construcción de la institucionalidad de la educación inicial como el primer nivel, así como los marcos normativos específicos, la definición de los esfuerzos presupuestarios necesarios y la creación de agencias y estructuras de gobierno para su gestión. Sin embargo, la fragmentación, la multiplicidad de actores, la falta de articulaciones inter e intra-sectoriales son problemáticas que requieren el despliegue de estrategias de gobernanza claras y contundentes.

En algunos países, el proceso de municipalización se viene desarrollando de manera difusa y desordenada, sin disponer del conocimiento, de las regulaciones, de las articulaciones necesarias, y por sobre todo, de un financiamiento sostenible (con excepción de Brasil que tiene la Ley FUNDEB) que asegure equidad. Es imperioso poner el foco en los procesos de municipalización de la educación inicial para evitar continuar fragmentando y empobreciendo la calidad de la oferta, generando mecanismos de articulación y fortalecimiento sostenibles y complementarios entre los diferentes Niveles del Estado (nacional, provincial/departamental y municipal/local).

- El financiamiento

Durante toda la década analizada, se observa en casi todos los países, con excepción de Argentina, la voluntad expresa de mantener e incrementar el presupuesto educativo y en particular el de la educación inicial. Sin embargo, el esfuerzo no ha sido suficiente: por un lado, se requiere una clara identificación de los presupuestos asignados a la educación inicial; por otro, el incremento del presupuesto educativo deberá asegurar acceso, pero también calidad en la universalización de la oferta para 3 años, además del cumplimiento de los tramos obligatorios. La inversión educativa debe estar protegida de los vaivenes de las coyunturas económicas de cada país, tal como lo indica la OG n°19 (2016). Por tanto, obliga a un financiamiento suficiente, equitativo, eficaz y eficiente para garantizar el derecho a la educación en esta etapa etaria.

- La Integralidad

La integralidad es un principio establecido en la CDN para la protección de los derechos humanos de la infancia, basado en su indivisibilidad e interdependencia. Durante los últimos diez años, en los países de la región, también se observa un mayor impulso de los Estados en definir políticas sociales orientadas al desarrollo integral de la infancia y de las familias, que intentan articularse con las políticas educacionales y las de salud. Tales han sido los casos de implementación de políticas integrales en la región como: Chile crece contigo, Uruguay crece contigo, Primeros Años en Argentina. Es fundamental continuar con la tendencia a articular las distintas iniciativas y programas complementando los aportes de los distintos sectores de gobierno, especialmente entre las carteras de Educación y de desarrollo o acción social y salud. Se deben sentar bases,

en el mediano plazo, para avanzar en la elaboración de un plan acción de concreto de carácter intersectorial e integral para la educación inicial.

- El Acceso

Como se mostró, la matrícula muestra una evolución creciente durante el periodo estudiado, que está potenciada por la obligatoriedad que impone a los Estados ampliar la oferta pública y gratuita. Si se analiza el acceso educativo por zona de residencia, se confirma la persistencia las desigualdades de acceso y matriculación entre zonas rurales y urbanas, aun frente a los esfuerzos por lograr la universalización de la educación inicial, esto se correlaciona con indicadores socioculturales y económicos que señalan desigualdades y exclusiones profundas en la Región. Esto se presenta también como un desafío de gestión y presupuestario: los Estados deben generar los esfuerzos y estrategias suficientes para articular políticas de protección de derechos, con el fin de lograr la cobertura universal. Esta presenta “núcleos duros” en el acceso de niños y niñas en ruralidad, pertenecientes a pueblos originarios o afrodescendientes. Entre los esfuerzos será necesario ampliar la inversión en infraestructura, la generación de propuestas situadas donde la escolarización no sea posible y la ampliación y formación de los docentes para llegar a las zonas rurales más alejadas de manera más pertinente y oportuna.

- La garantía de una educación inicial pública gratuita

Si bien la educación pública sigue siendo predominante, tanto en términos de matriculación como de oferta de servicios, existe una sostenida tendencia a la privatización y mercantilización de los servicios educativos de educación inicial, tanto por la acción directa del mercado como de la tercerización y el otorgamiento de subvenciones por parte de los Estados. Distintos sectores sociales, por diferentes motivos, tienen a migrar de los servicios públicos hacia los privados. Es por ello que se torna necesario: reforzar las regulaciones y controles a los establecimientos educativos de gestión privada, incluso cuando esto implique la creación de áreas específicas de rectoría; y buscar cambios en la gestión de la institucional y en la mejora de la calidad de los servicios de gestión pública, teniendo en cuenta la ampliación de la oferta horaria y la variedad de la propuesta formativa, a fin de garantizar a todos los niños y niñas el derecho a acceder a una educación inicial de calidad, inclusiva y equitativa.

- La Adaptabilidad

La adaptabilidad incluye variables tendientes a asegurar que la educación posea la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados

La educación inicial debería replantearse la oferta y formatos, para adecuarse a las nuevas dinámicas y realidades de las familias de la Región. Pese a que es evidente la necesidad

de ofrecer horarios más amplios, más flexibles y extendidos durante el año, sigue siendo predominante la oferta de jornada simple, y para la mayoría de los casos, a excepción de Uruguay, la jornada escolar extendida es ofrecida, prioritariamente, en establecimientos de gestión privada. Sin dudas, se requiere con urgencia reorganizar la oferta educativa considerando la cantidad de horas de funcionamiento de las instituciones en consonancia con las demandas familiares sin detrimento de la protección integral de la infancia.

También hará falta reconocer y extender los programas cultural y contextualmente pertinentes que se desarrollan en la Región para los niños en contextos rurales o de difícil acceso (Modalidad Centros Educativos Culturales de la Infancia (CECI) y Jardín Familiar en Chile, Maestras itinerantes en Argentina)

#### - La Aceptabilidad

La aceptabilidad relaciona la forma y el fondo de la educación, comprendidos los diseños curriculares y los métodos pedagógicos, que en la primera infancia incluyen al juego, los lenguajes artísticos, el conocimiento del entorno cultural y natural del niño y de la niña, la lengua, etc. La calidad es un elemento imprescindible para la aceptabilidad en la efectivización del derecho a la educación e involucra a los docentes y adultos que intervienen en la educación inicial.

Como ya se dijo, todos los países de la Región cuentan con instrumentos curriculares, que definen, orientan la práctica educativa y garantizan el derecho de los niños y niñas a aprender determinados contenidos de la cultura que se consideran valiosos para su desarrollo integral y su ciudadanía. Sin embargo, la educación inicial muestra desigualdades y diferencias en las perspectivas y prácticas: existen algunas instituciones enfocadas en la “primarización” y rigidez excesiva, otras que se limitan a la transmisión más básica y empobrecida de los contenidos curriculares, así como establecimientos que garantizan una educación inclusiva y de calidad.

Con el fin de garantizar equidad en los aprendizajes y aceptabilidad en el derecho es imprescindible, entre otros factores que los docentes estén formados y actualizados y su presencia (ratio) en número sea la adecuada para estas edades que requieren una tasa más baja que otros niveles educativos. La mayoría de los países cuentan con profesionales docentes especializados en educación inicial, mayormente concentrados en los principales centros urbanos, pero aún faltan en los ámbitos rurales y semirurales, munidos de las competencias y saberes necesarios para trabajar en contextos de pobreza o que requieren el manejo de otras lenguas y la comprensión de otras cosmovisiones.

Un factor central para garantizar disponibilidad la educación inicial es la infraestructura y los materiales educativos. Aún quedan grandes esfuerzos para continuar avanzando en este sentido, dado que no existen suficientes establecimientos y mucho del

funcionamiento existente se ofrece en espacios cedidos por las escuelas primarias, con las consecuentes limitaciones. Esta situación suele agravarse por las malas condiciones de las escuelas de muchas zonas y la poca disponibilidad financiera para su mantenimiento. Generar mecanismos que garanticen la mejora de la infraestructura y las condiciones materiales en consonancia con los marcos pedagógicos-didácticos de la educación inicial

Garantizar la aceptabilidad de la educación inicial también requiere contar con parámetros de calidad de la educación inicial, situados y contextuales que representen, tanto al conjunto de la oferta, como que contemple e integre las particularidades locales. Se trata de ciertos componentes irrenunciables que deben estar presentes como los mencionados sobre el contexto (espacio, tiempo, mobiliario, materiales), sobre las relaciones (transiciones, afectividad, comunidad infantil, subjetividades), sobre el currículo (valor de las propuestas y estrategias) además de la profesionalidad de los docentes, la participación de las familias y la comunidad, y el sano clima institucional que habilita la confianza, la cooperación y la salud integral de todos y todas.

- Información y conocimiento

Finalmente corresponde hacer una reflexión sobre la necesidad de crear conocimiento sobre la infancia y sobre la Educación Infantil con el fin de fundar decisiones de política pública pertinentes y adecuadas para alcanzar la agenda propuesta para los niños y niñas.

Hace falta contar con tanto con un registro único de los servicios de educación de la primera infancia considerando todos los formatos institucionales, como así también todos los sectores oferentes, presupuestos discriminados y transparentes, información sobre las familias y sus situaciones y contextos, sobre los educadores a cargo y sus necesidades, etc.; como con metodologías regionales comunes para realizar comparaciones, seguimientos de avances, que ayuden a generar una información sistemática, periódica, confiable y pública para generar los diagnósticos que permitan delimitar las mejores opciones de políticas públicas

## 6. Bibliografía

Arcidiácono, P., Carmona Berrennechea, V., y Straschnoy M. 2011. «Asignación Universal Por Hijo: rupturas y continuidades ¿hacia un esquema universal?» Revista Margen 61: 1-20.

Arza, C., y Chahbenderian, F. 2014. Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Buenos Aires.

CCEPI 2014. Marco curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos desde el nacimiento a los seis años. Uruguay.

CLADE/OMEP/EDUCO 2018. El derecho a la educación y al cuidado en la primera infancia. Perspectivas desde América Latina y el Caribe. Recuperado de: [http://www.omeplatinoamerica.org/wp-content/uploads/2018/10/SUMARIO\\_EJECUTIVO\\_PrimeiraInfancia2018\\_esp\\_verweb.pdf](http://www.omeplatinoamerica.org/wp-content/uploads/2018/10/SUMARIO_EJECUTIVO_PrimeiraInfancia2018_esp_verweb.pdf). Fecha de última consulta: 10 de diciembre de 2019

Claus, A. y Sánchez B. 2019. El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. Buenos Aires.

Consejo Nacional de Rectores. 2019. Programa Estado de la Nación. Séptimo Informe Estado de la Educación. San José, Costa Rica: Masterlitho.

Faur, E. 2014. El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Fernández Aráuz, A. 2016. Educación preescolar en Costa Rica: Historia y Situación Actual (1860-2015). San José, Costa Rica.

Larrañaga, O., Contreras, D, y Cabezas, G. 2014. «Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar». Pnud: 33.

Marco Navarro, F. 2014. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina Igualdad para hoy y mañana. Estudio N°6 Serie: Análisis Área: Políticas Sociales. EUROSOCIAL, Programa para la cohesión social en América Latina, Madrid, España.

Marco Navarro, F. 2012. El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia Programas de transferencias monetarias e infancia. Santiago de Chile.

Marzonetto, G. 2016. Educación Inicial y servicios asistenciales para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires: derechos universales, servicios estratificados. Buenos Aires.

Marzonetto, G. 2019. «La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015)». Universidad Nacional de San Martín.

Mattioli, M. 2019. Los servicios de atención y educación de la Primera Infancia en América Latina. Buenos Aires.

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.

Ministerio de Educación. 2018. Bases Curriculares Educación Parvularia Subsecretaría de Educación Parvularia, Chile.

Ministerio de Educación de Bolivia. 2014. Programa de estudio educación inicial en familia comunitaria escolarizada. Viceministerio de Educación Regular, Bolivia.

Ministerio de Educación Nacional. 2004. Núcleos de Aprendizajes Prioritarios, Argentina.

Ministerio de Educación Nacional. 2012. Actualizar el debate en la Educación Inicial: Políticas de enseñanza, documento de trabajo. Argentina.

Ministerio de Educación, Estado Plurinacional de Bolivia. 2014. Educación para Todos. Sucre.

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)

OECD. 2017. Education at a Glance 2017. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.

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, Recuperado de: <http://www.refworld.org/es/docid/4ffd3dc02.html>. Fecha de última consulta: 10 de diciembre de 2019

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. Recuperado de: <http://www.refworld.org/es/docid/51ef9bf14.html> Fecha de última consulta: 10 de diciembre de 2019

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) Recuperado de:  
[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CR C%2fC%2fGC%2f19&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CR C%2fC%2fGC%2f19&Lang=es) Fecha de última consulta: 10 de diciembre de 2019

OREALC/UNESCO.2010. Atención y educación de la primera infancia. Informe regional, América latina y el Caribe. Santiago de Chile.

SITEAL. 2019. Atención y Educación de la primera infancia. Protección integral para la primera infancia. Buenos Aires.

Snaider, C. y Narodowski, M. 2018. Educar antes de la escuela primera en América Latina. Análisis de la Educación de la Primera Infancia en Colombia, Honduras, Paraguay y Uruguay. Documentos de la CERLALC, Primera Infancia. Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), Colombia.

Steinberg, C. y Giacometti, C. 2019. La oferta de nivel inicial en Argentina. Buenos Aires.

Steinberg, C. y Scasso, M. 2019. El acceso a la educación inicial en Argentina. Buenos Aires.

Subsecretaría de Educación Parvularia. 2019. Informe de caracterización de la educación parvularia. Santiago de Chile.

Subsecretaría de Educación Parvularia. 2018. Trayectorias, avances y desafíos de la educación parvularia en Chile. Análisis y balance de la política pública 2014-2018. San José, Costa Rica.

UNESCO.2013. Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. CINE 2011. Oficina estadística de la Unesco, Canadá.

UNESCO. 2014. Revisión nacional 2015 de la Educación para Todos Bolivia. Sucre.

UNESCO-UIS.2013. Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. CINE 2011. Instituto de Estadística de la UNESCO. Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, Quebec. Recuperado de:  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000220782>. Fecha de última consulta: 10 de diciembre de 2019

UNICEF-LACRO. 2017. Por un Aumento del Acceso y la Equidad en la Educación Inicial: Una evaluación de resultados logrados en 5 Países de América Latina y el Caribe. Informe Final Centro De Políticas Comparadas De Educación.

Vargas, L., Cueva P., y Medellín, N. 2017. ¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.

Zabalza, M.A. 1996. Calidad en la Educación Infantil. Editorial Narcea, España.

## Sitios Web

Organización de Estados Iberoamericanos  
<https://www.oei.es/historico/linea3/inicial/inibolivia.htm>

Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica. Programa Crecemos.  
<https://www.imas.go.cr/beneficios/crecemos>

CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva de América Latina y el Caribe. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

Biblioteca del Congreso de la Nación, Chile <https://www.bcn.cl/presupuesto>

Ministerio de Educación Pública Costa Rica  
[https://www.mep.go.cr/sites/default/files/programadeestudio/programas/educacion\\_pree\\_scolar.pdf](https://www.mep.go.cr/sites/default/files/programadeestudio/programas/educacion_pree_scolar.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas Bolivia <https://www.ine.gob.bo/>

Monitor Educativo de Consejo de Educación Inicial y Primaria, ANEP, Uruguay.  
<https://www.anep.edu.uy/monitor/servlet/consultaindicadores>

Instituto Nacional de Estadísticas Uruguay <http://www.ine.gub.uy/>



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



• Instituto Internacional de  
• Planeamiento de la Educación  
• IIPE-UNESCO Buenos Aires  
• Oficina para América Latina

Planificar **la educación**, construir **EL FUTURO**