

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**Organización y perspectivas de la
Educación Inicial en Iberoamérica: “Principales
tendencias”**

Gabriela Diker¹

¹ Licenciada en Ciencias de la Educación – Universidad de Buenos Aires (UBA)
Especialista en Historia de la Educación y Pedagogía.

CONTENIDO:

1. Introducción

2. La tensión fundacional del Nivel Inicial: asistir o educar

3. Avances en la definición de la identidad del Nivel Inicial.

- a) Los objetivos del nivel inicial
- b) Los contenidos previstos en los marcos curriculares
- c) La existencia de tramos o carreras de formación de docentes para el nivel inicial
- d) Los tipos de instituciones destinadas a la atención de la primera infancia:

4. Progresiva sistematización del nivel.

- a) La aprobación de normas que regulan la organización y funcionamiento del nivel
- b) La inclusión de estas regulaciones en leyes generales de educación que establecen el marco normativo de la organización del conjunto del sistema educativo.
- c) La dependencia administrativa de unidades de gestión del sector educativo:
- d) La sanción de la obligatoriedad de algún tramo del nivel inicial.

5. Expansión de la obligatoriedad del nivel como obligación del Estado.

- a) La obligatoriedad como obligación del Estado
- b) La obligatoriedad escolar y su relación con la función social del nivel:
- c) La contracara de la obligatoriedad: la educación inicial como un derecho de los niños y de los padres.

6. Jerarquización de la formación de docentes del Nivel Inicial.

- a) Niveles de titulación y requisitos para el ejercicio docente.
- b) La especificidad de los trayectos o carreras de formación de docentes para el nivel inicial

7. Expansión cuantitativa del nivel.

8. Convivencia de normas crecientemente homogéneas y dispositivos institucionales heterogéneos.

9. Estímulo a la participación creciente de la familia y de la comunidad

1. Introducción

Este trabajo retoma y analiza la información sistematizada en el documento “Organización y perspectivas de la educación inicial en Iberoamérica”, producido por el equipo del Observatorio de la Educación Iberoamericana de la OEI, bajo la dirección de Cristina Armendano. Dicho documento compila información sobre la organización del Nivel Inicial en los 21 países de la región referida a: legislación vigente, dependencia administrativa, objetivos, organización, planes de estudio o marco curricular, titulación y formación de los docentes del nivel. Asimismo ofrece datos estadísticos sobre la evolución de la matrícula en los últimos años, unidades educativas y docentes en ejercicio según dependencia (pública o privada) para cada país.

Sobre la base de esta información se esbozan aquí las principales tendencias que caracterizarían la expansión y el funcionamiento del Nivel Inicial en la región. En relación con el concepto de “tendencia” cabe realizar dos aclaraciones: en primer lugar, que la identificación de tendencias pretende únicamente describir la orientación que va asumiendo en la región la creciente expansión del nivel; en este sentido las tendencias no suponen valoración alguna acerca de las definiciones político educativas adoptadas por cada país ni proponen en sí mismas una direccionalidad. En segundo lugar, que la idea misma de tendencia remite a la orientación de un proceso que está en curso. Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta que cada uno de los países de la región se encuentra en diferentes momentos del proceso de expansión y organización de su nivel inicial, las tendencias identificadas en este documento no deben ser consideradas como una descripción de la situación de cada caso nacional en particular, sino más bien, como una herramienta que señala la direccionalidad que ese proceso va asumiendo en la mayor parte de ellos.

En un momento en el que la atención de la primera infancia constituye una prioridad en la agenda político educativa de buena parte de los países del mundo, tanto por su función social, como por la necesidad de garantizar el cumplimiento del derecho de los niños a la educación desde su nacimiento, analizar la orientación que va asumiendo la organización y la expansión de las instituciones de nivel inicial puede resultar útil para redefinir o consolidar los lineamientos políticos vigentes, así como también para plantear nuevos cursos de acción que tiendan al logro de los propósitos formulados para el nivel.

2. La tensión fundacional del nivel inicial: asistir o educar

Las definiciones políticas actuales respecto del Nivel Inicial y las tendencias vinculadas con su expansión, organización y funcionamiento, suponen un cierto modo de resolver los dilemas y los debates que han atravesado la conformación histórica del nivel. Entre éstos, interesan destacar: 1) la tensión entre la función asistencial y la función educativa del nivel; 2) la discusión acerca de la especificidad pedagógica del nivel, especialmente respecto de los objetivos, contenidos y métodos propios del nivel primario.

Respecto de estas dos cuestiones encontramos que ya en la primera mitad del siglo XIX, Froebel señalaba la necesidad de llevar adelante una propuesta pedagógica para los niños pequeños que se diferenciara “de las instituciones preescolares de su tiempo que o bien sólo vigilaban a los niños o les impartían enseñanza escolar” (Heiland, 1990:37). “Kindergarten” o “jardín de infancia” fue la denominación que Froebel acuñó para designar lo que él consideraba debía ser “una nueva escuela desde los grados iniciales a los finales, en la que los niños podrían crecer, desarrollarse y madurar de manera natural” (Bowen, 1992:433). La primera idea de Froebel era que en estas instituciones se ofreciera la totalidad de la experiencia educativa a través de los conocidos “dones”, “ocupaciones”, canciones maternas y ejercicios cinéticos. Así, “a partir de unos inicios con las relaciones espaciales y la experiencia sensorial, el niño iba a ser llevado a un conocimiento de la coherencia del mundo, a abarcar la integración de los mundos material y espiritual mediante las matemáticas y el lenguaje como instrumentos destinados a ayudar a una conciencia intuitiva de la esencia de la naturaleza” (ibidem). Por diversas razones que no cabe analizar aquí, el kindergarten o jardín de infantes terminó destinado únicamente a la primera infancia, conservando casi exclusivamente para esta franja etárea el enfoque de juego creativo.

Con esta breve referencia a Froebel pretendemos mostrar que, desde su mismo origen, el jardín de infantes fue pensado: 1) como una institución educativa, en la que, bajo ciertas condiciones didácticas, el juego creativo contribuye al proceso de construcción del conocimiento por parte de los niños; 2) como una propuesta diferente en sus contenidos y métodos, de las propuestas tradicionales de escolarización; 3) como un modelo de institucionalización de la infancia contrapuesto al modelo de guarda, protección y vigilancia de los niños, propios de las casas cuna, orfanatos, guarderías fabriles, etc.

Sin embargo, aunque esta concepción del jardín de infantes ya había sido tempranamente instalada en el campo de la Pedagogía, hubo que esperar más de cien años para que los Estados definieran como una prioridad política, el desarrollo de instituciones específicamente educativas destinadas a la primera infancia. En efecto, hacia finales del siglo XIX, el desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos centró históricamente sus esfuerzos en la universalización de la educación elemental, dejando al nivel inicial sin definición

política, institucional ni pedagógica hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. Como consecuencia de la ausencia de políticas estatales que impulsaran la expansión de los jardines de infantes y definieran pautas homogéneas de organización y funcionamiento, y como consecuencia también de la carencia de mecanismos de supervisión y control estatales, el desarrollo histórico del nivel muestra como un rasgo característico la diversificación de su oferta (Harf y otros, 1996). Según los casos nacionales, podrán encontrarse en este período salas de jardín de infantes anexas a escuelas primarias o a escuelas normales; jardines de infantes creados por iniciativa privada; salas maternas en casas cuna u hospitales; guarderías fabriles; etc..

Lo que interesa destacar en relación con el tema que nos ocupa, es que cada una de estas ofertas instaló un modo particular de entender la función social del jardín de infantes y su especificidad pedagógica. Así, mientras que las salas de jardín que funcionaban en las escuelas normales se convertían –siguiendo los principios del normalismo de la época- en espacios de experimentación de los principios froebelianos o –ya en las primeras décadas del siglo XX- de las propuestas de inspiración escolanovista², las salas maternas se definían por su carácter netamente asistencial con una fuerte impronta de los “cuidados de tipo médico-sanitarios frente a la preocupación por la situación de abandono de los niños ante la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo³ y la extrema pobreza en que vivían un número importante de familias” (ibidem:19).

Hacia la segunda mitad del siglo XX, y en el marco de las políticas propias del llamado Estado Benefactor, se registra en distintos países de la región, una expansión de la oferta de instituciones infantiles sostenidas por el Estado. Esta expansión parece responder a por lo menos dos necesidades propias del proceso de modernización e industrialización crecientes: 1) la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo (tanto en el sector industrial como en el sector servicios), y la consiguiente ampliación de sus derechos sociales y laborales; 2) la profundización del papel del Estado como “salvaguarda” de la salud –y por consiguiente, de la productividad- de su población y la identificación de la escuela como una institución privilegiada de preservación de la higiene⁴ (Ospina López, 1990). De hecho, se trata de un período de auge de la puericultura en las escuelas infantiles y de extensión de las campañas de mejoramiento de la salud y alimentación infantiles, las vacunaciones y la difusión de normas de higiene a través de las escuelas (Harf y otros, 1996). Interesa destacar que, con independencia del estado de la discusión pedagógica acerca de la educación

² Enmarcados en los principios de la corriente pedagógica de la Escuela Nueva, los pedagogos que más influencia tuvieron en la complejización y reformulación de los principios froebelianos fueron María Montessori y Ovidio Decroly.

³ Nos referimos, claro está, a contextos de urbanización e industrialización creciente, y no a la participación de la mujer en el trabajo rural. Este último es un fenómeno que precede la modernización de los Estados latinoamericanos y presenta problemas de otro orden en relación con la crianza de los hijos.

⁴ Si bien la relación higiene-educación se remonta a las primeras décadas del siglo, es en este período que se hace más visible la acción del Estado en este terreno.

infantil, el desarrollo de la oferta destinada a los niños pequeños parece responder en este período más a razones asistenciales que pedagógicas.

Recién hacia la décadas del sesenta y setenta el nivel inicial comienza a tener mayor presencia en las políticas educativas estatales, tanto en el terreno normativo como en el terreno presupuestario⁵. En efecto, empiezan a aparecer en algunos países de la región algunas regulaciones sobre el funcionamiento de las instituciones del nivel y a sostenerse su expansión, bajo el reconocimiento de la educación inicial como “el primer nivel del sistema educativo”. Esta expansión coincide con la fuerte influencia de distintas corrientes psicológicas⁶, en los debates acerca de la especificidad pedagógica del nivel, que instalarán definitivamente la idea de que la educación inicial cumple una función en relación con el desarrollo evolutivo infantil. Esta convicción, que asumirá obviamente, distintos enfoques y perspectivas, establecerá una distinción fundamental entre las características del nivel inicial y las del nivel primario.

Como mostraremos más adelante, es a partir de la década del noventa que se instala la meta de universalización de por lo menos el ciclo superior del nivel, cuya concreción podría asumirse como la culminación del proceso de expansión de la educación inicial en la región. Ahora bien, el rápido recorrido que intentamos realizar aquí, muestra claramente que esta expansión se sostiene sobre un terreno atravesado por dos lógicas diferentes y coexistentes (la asistencial y la educativa) y por debates acerca de las características pedagógicas que debería tener el nivel, que aún no han sido del todo saldados.

De algún modo, es el contrato fundacional⁷ del nivel inicial lo que está hoy en cuestión y su revisión forma parte de los procesos de organización y expansión del nivel que se están promoviendo actualmente. Así, el contrato fundacional del nivel inicial basado en “la socialización, el espacio de juego y el cultivo de hábitos para la vida cotidiana” está siendo revisado en dirección a una definición del nivel como espacio de transmisión y democratización del conocimiento” (Harf y otros, 1996). Por su parte, el contrato fundacional de la oferta educativa para los niños más pequeños (0 a 3 años), centrado en la atención asistencial de la infancia para la satisfacción de necesidades básicas como alimentación, sueño, higiene (actividades de crianza), también está siendo revisado en dos direcciones: por un lado, en dirección a la integración de esta oferta como un ciclo del nivel inicial; por otro en dirección a su transformación en un ámbito que ofrezca situaciones de aprendizaje significativas para los niños (ibidem).

⁵ Hay por supuesto, excepciones en la región, como es el caso de Costa Rica que en su Constitución Política del año 1949 ya incluía el nivel preescolar en su definición de educación pública.

⁶ Básicamente nos referimos al psicoanálisis por un lado y a distintas corrientes de la llamada psicología del desarrollo.

⁷ La noción de “contrato fundacional” refiere al primer acuerdo entre la sociedad y el Estado acerca de la función de la escuela. El contrato fundacional especifica el mandato social del que cada institución es portadora, el sentido social que se le asigna (Frigerio y Poggi, 1993)

La revisión de estos “contratos” no implica, claro está, la resolución de las tensiones y debates apuntados. Como se intentará mostrar más adelante, estas tensiones siguen presentes en la configuración actual del nivel inicial en Iberoamérica y se expresan en la estructura misma del nivel, en la formulación de sus objetivos curriculares e institucionales, en los tipos de instituciones que se ocupan de la atención de la infancia en cada caso nacional, etc. Ahora bien, también es posible verificar a través de los datos disponibles sobre el desarrollo del nivel inicial en cada país, un intento de articular posiciones que a primera vista, pueden parecer contrapuestas. En este sentido, se considerarán la tensión entre la función asistencial y la función educativa del nivel inicial y la discusión acerca de su especificidad, no como dilemas que contraponen miradas irreconciliables de su función social y pedagógica, sino como claves de lectura útiles para abordar distintos aspectos de la organización del nivel y analizar sus tendencias de desarrollo en Iberoamérica.

A partir de los datos disponibles se identifican y analizan siete tendencias en la expansión y organización del nivel inicial en la región, que constituyen sendos capítulos de este informe:

- Avances en la definición de la identidad del Nivel Inicial.
- Progresiva sistematización del nivel.
- Expansión de la obligatoriedad del nivel como obligación del Estado.
- Jerarquización de la formación de docentes del Nivel Inicial.
- Expansión cuantitativa del nivel.
- Convivencia de normas crecientemente homogéneas y dispositivos institucionales heterogéneos.
- Estímulo a la participación creciente de la familia y de la comunidad.

3. Avances en la definición de la identidad del Nivel Inicial.

La estructura misma del nivel que se ha adoptado en cada país, la formulación de sus objetivos curriculares e institucionales y los tipos de instituciones que se ocupan de la atención de la infancia en cada caso nacional, expresan con particular visibilidad la coexistencia en la actualidad, de por lo menos cuatro definiciones diferentes de la función social del Nivel Inicial:

- función asistencial
- función pedagógica
- función socializadora
- función preparatoria para la escolaridad elemental, primaria o básica.

La **función asistencial** se hace presente toda vez que las instituciones de nivel inicial asumen la tarea de dar respuesta a las necesidades básicas de la población infantil: alimentación, prevención y tratamiento de la salud, inclusive vivienda. En algunos casos, se trata de instituciones originalmente asistenciales que han ido asumiendo funciones educativas; en otros, de instituciones educativas que, frente a los procesos de empobrecimiento de la población o frente al ingreso de sectores de la población tradicionalmente excluidos de la educación inicial, han asumido algunas funciones asistenciales.

La **función socializadora**, se refiere a aquellas acciones que se proponen centralmente el logro de dos tipos de objetivos: por un lado, la formación de pautas de convivencia y de interacción grupal y comunitaria; por otro lado, la formación de hábitos de alimentación e higiene. Nuevamente aquí, la función socializadora puede aparecer como una dimensión de acciones que se proponen otros objetivos centrales. Sin embargo, la fuerte presencia que tiene esta función, especialmente en la formulación de los objetivos del nivel, amerita que se la considere en particular.

La **función pedagógica** se vincula con la enseñanza intencional y sistemática de un conjunto de contenidos curriculares específicos del nivel así como también con la construcción de unas estrategias de exploración del medio y de aprendizaje distintos de los familiares. Aunque en términos genéricos se podría afirmar que todas las otras funciones señaladas tienen una dimensión pedagógica, pretendemos aquí delimitar los procesos de enseñanza y aprendizaje propios de este tramo de la escolaridad de los niños.

La **función preparatoria para el nivel primario** es una especificación de la función pedagógica y representa probablemente la función más tradicional del nivel inicial. Se trata aquí de enfatizar el carácter propedéutico del nivel de cara al ingreso a la escolaridad elemental. Este carácter propedéutico se manifiesta de dos maneras diferentes: por un lado, en una suerte de “adelanto” de algunos

contenidos propios de la escuela primaria en el jardín, adquiriendo cada vez más presencia en los marcos curriculares del nivel inicial, contenidos correspondientes a las áreas curriculares centrales del nivel primario, especialmente la introducción a la lecto – escritura y al cálculo; por otro lado en la introducción de los niños a los códigos y las reglas propias de la cultura escolar.

Desde ya, es característico del funcionamiento de un sistema educativo, que cada nivel prepare para el pasaje al nivel subsiguiente. De hecho, la llamada articulación entre niveles descansa, entre otras cosas, en la continuidad de los aprendizajes alcanzados. Ahora bien, el punto es si lo que define la identidad de un nivel es la preparación para la escolaridad subsiguiente o la presencia de unos objetivos, unos contenidos y unas modalidades de enseñanza y aprendizaje específicos. En el caso del nivel inicial este es un punto particularmente relevante, si se tiene en cuenta que en la mayor parte de los casos su misma denominación lo define como el tramo inmediatamente anterior a la escuela primaria: pre-escolar, pre-primaria, etc.

Aunque las funciones apuntadas no son excluyentes entre sí y es esperable encontrar en cada caso nacional la coexistencia de varias de estas funciones, el énfasis puesto en una u otra señala un cierto modo de establecer la identidad del nivel inicial. Con el fin de señalar en qué direcciones se está definiendo la identidad del nivel inicial en los países de la región, se analizan a continuación los objetivos establecidos para el nivel, los tipos de contenidos previstos en los marcos curriculares, la existencia de tramos o carreras de formación de docentes para el nivel inicial y los tipos de instituciones destinadas a la atención de la primera infancia que forman parte del nivel.

a) Los objetivos del Nivel Inicial:

El análisis de los objetivos del Nivel Inicial definidos en cada país, revela la coexistencia de las cuatro funciones anunciadas. Aunque en cada caso nacional los énfasis y las formulaciones de los objetivos presentan diferencias, es posible identificar algunas características recurrentes:

En primer lugar, en todos los casos se formulan para el nivel, objetivos vinculados con la **función de socialización** de los niños. En efecto, aunque con diferencias en su formulación, todos los países de la región incluyen entre los objetivos del nivel cuestiones como: la integración y convivencia grupal y social, la formación de actitudes de respeto, colaboración, solidaridad, compañerismo, etc. También se destaca en muchos casos, la función socializadora asociada a la formación de hábitos de salud, orden y/o higiene (Colombia, Honduras, Nicaragua, Guatemala, entre otros).

En cuanto a los objetivos vinculados con la enseñanza sistemática o lo que hemos denominado "**función pedagógica del nivel inicial**", se destaca la función de iniciación en diversos campos de conocimiento. Si bien en algunos casos se

explicitan ya desde los objetivos estos campos de conocimiento (lenguaje, matemática, tecnología, el conocimiento del mundo natural, etc.), por lo general los objetivos se formulan en términos de las actividades que el niño desarrollará en las instituciones del nivel: exploración, indagación, observación, etc. También asociada a la función pedagógica del nivel inicial, aparece recurrentemente la fórmula “estimular la curiosidad” de los niños sobre distintos aspectos del entorno. Por último, se destacan como contenidos a ser enseñados de manera sistemática, todos aquéllos vinculados con la comunicación (verbal y no verbal).

También aparecen en todos los países, objetivos vinculados con la **promoción del desarrollo** de los niños en diferentes áreas: social, afectiva, psicomotriz, cognitiva, expresiva, etc. En algunos casos incluso se conserva aún el objetivo de “promover la maduración”. Este rasgo que, como mostramos más arriba, es resultado de la influencia de distintas corrientes y enfoques de la psicología del desarrollo o de la llamada psicología evolutiva en la discusión pedagógica sobre el nivel inicial, constituye en la actualidad una de las notas más características y específicas de la identidad del nivel.

En relación con la **función asistencial del nivel**, se explicitan en algunos casos objetivos asociados con la atención alimentaria y de salud de la población infantil con necesidades básicas insatisfechas (Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Perú, Uruguay)

La llamada **función preparatoria para el nivel primario**, sólo es explicitada en los objetivos de 8 de los 21 casos nacionales analizados (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Portugal, República Dominicana, Uruguay). Esta preparación se vincularía tanto con los hábitos, destrezas y habilidades elementales para el aprendizaje, como con la adaptación al régimen escolar. Sin embargo, son 16 los países que utilizan todavía la denominación “pre-escolar”, “pre-primario” o inclusive “trayecto de transición” para designar al ciclo superior del nivel inicial o bien a las instituciones en las que éste se realiza. La extensión de esta denominación habla de la persistencia de la función propedéutica del nivel inicial respecto del nivel primario como nota característica de identidad (o de debilidad de esta identidad). Al respecto se ha señalado que el nivel inicial “no es “pre-escolar” pues el niño de este nivel asiste a una “escuela” (el Jardín de Infantes) y ya se encuentra escolarizado. El denominarlo “pre-primario” sólo hace referencia al carácter de “etapa previa a...”, restándole la identidad que le es inherente” (Harf y otros, 1996:4).

Por último, interesa señalar la presencia generalizada de tres tipos de objetivos que también dan cuenta de la dirección que asume la identidad del nivel inicial en la actualidad:

- Objetivos que refieren directamente a la **estimulación de la creatividad o de la “imaginación creadora”**. Herencia froebeliana, estos objetivos aparecen en algunos casos asociados al juego y en otros a la introducción en distintos lenguajes expresivos. En conjunto los encontramos entre los objetivos

formulados por casi la mitad de los países de la región (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay).

- Objetivos que refieren a la **articulación de las instituciones de nivel inicial con la familia y la comunidad**, sea para la promoción de instituciones comunitarias de atención de los niños, sea para fortalecer la capacidad de orientación de las familias en la educación de sus hijos pequeños. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal y Uruguay refieren a esta cuestión en la formulación de los objetivos del nivel. Este parece ser otro rasgo específico de la identidad del nivel inicial, ya que en ningún otro nivel educativo se plantea con tanta claridad la articulación con la comunidad ni la “extensión” de la función educativa de sus instituciones a las familias.
- Objetivos vinculados con la **prevención, detección y atención temprana de problemas físicos, psíquicos y/o sociales en los niños**. Si bien este tipo de objetivos aparece en pocos casos (Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Portugal y Uruguay), entendemos que también puede estar señalando un nuevo rasgo de identidad del nivel. En este punto cabe advertir que no disponemos de datos acerca de quiénes son los profesionales encargados de la detección y atención de problemas físicos y psíquicos.

b) Los contenidos previstos en los marcos curriculares:

Una característica generalizada de los marcos curriculares aprobados en los distintos países de la región, es la referencia a la necesidad de promover un aprendizaje integral/ integrado/ integrador/ armónico/ articulado/ global en los niños menores de seis años. Esta pretensión de integralidad de los aprendizajes se concreta en propuestas curriculares que, utilizando las distintas herramientas que provee la tecnología curricular actual, buscan combinar el desarrollo de las áreas socio-afectiva, cognitiva, motora y expresiva con la enseñanza de contenidos específicos.

Ahora bien, aún cuando el propósito de proveer aprendizajes integrales aparece como una constante en todos los casos nacionales, se registran tres modalidades de **organización curricular** diferentes.

- La organización de contenidos curriculares en torno de las áreas básicas de la escuela primaria: lengua, matemática, ciencias sociales y naturales, las cuales reciben por lo general otra denominación. Por lo general junto con estas áreas se incluyen también las áreas expresiva y física. Cabe destacar que esta opción es la menos frecuente (Argentina, Brasil, México, Portugal y República Dominicana).

- La organización de los contenidos en torno de ejes o áreas de desarrollo, tal como se propone en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela.
- La combinación de ambos criterios de organización, recurriendo a herramientas curriculares tales como ejes, áreas, núcleos, ámbitos, etc. Realizan esta opción Bolivia, Cuba, Paraguay, Chile, Uruguay, El Salvador, Guatemala y España.

Aunque la diferencia entre las dos primeras alternativas puede parecer sutil, expresa énfasis diferentes: en el primer caso, el acento está puesto en los conocimientos a enseñar y la lógica de organización propias de cada área de contenidos; en el segundo caso, el acento está puesto en las características del niño. Esto no significa, claro está, que si se considera la lógica de las disciplinas curriculares no se tomen en cuenta las características del niño o viceversa. Lo que sí creemos es que estos énfasis expresan distintos modos de resolver una tensión propia de la definición curricular del nivel: acompañar el desarrollo evolutivo o enseñar contenidos de manera sistemática. En relación con esta tensión, parece predominar una tendencia a articular ambos propósitos y a plasmarlos en unos criterios de organización curricular que combinen áreas de desarrollo y contenidos de enseñanza.

En cuanto a la **selección de contenidos** que define con más claridad la identidad del nivel, se destaca la presencia en todos los casos de contenidos vinculados con lo que suele denominarse “áreas expresivas”. El acercamiento a distintos lenguajes artísticos se propone con dos objetivos: diversificar y valorar las formas de expresión de las que dispone el niño y estimular su creatividad. Este último punto, además de constituir un aspecto recurrente en las propuestas de todos los países de la región, representa uno de los rasgos que más distingue al nivel inicial del resto de los niveles del sistema educativo. En efecto, en ningún tramo de la trayectoria educativa se pondrá tanto acento en el objetivo de desarrollar la creatividad como en el nivel inicial.

c) La existencia de tramos o carreras de formación de docentes para el nivel inicial:

La mayor parte de los países cuenta ya con carreras superiores especialmente destinadas a la formación de docentes para el nivel inicial. Este rasgo da cuenta de un avance sustantivo en el reconocimiento de la especificidad del nivel respecto del resto del sistema. Más adelante analizaremos en detalle esta cuestión y trataremos de determinar si los contenidos de la formación de estos docentes adopta características particulares, adecuadas a la identidad del nivel.

d) Los tipos de instituciones destinadas a la atención de la primera infancia:

Si bien como señalaremos más adelante, el panorama institucional del nivel inicial es profundamente heterogéneo, encontramos en casi todos los casos la existencia de instituciones especialmente destinadas al cumplimiento de los objetivos formulados para el nivel, con características distintivas respecto de las instituciones de nivel primario y las instituciones asistenciales, por lo menos para el segmento de edad entre los cuatro y los seis años.

4. Progresiva sistematización del nivel.

Se registra en la mayor parte de los países de la región, una tendencia a la inclusión del nivel inicial (en particular de su ciclo superior) en la estructura de los sistemas educativos nacionales. Se tomarán como indicadores de esta tendencia la existencia de normas que regulan la organización y funcionamiento del nivel; la inclusión de estas regulaciones en leyes generales de educación que establecen el marco normativo de la organización del conjunto del sistema educativo; la dependencia administrativa de las instituciones infantiles; la sanción de la obligatoriedad de algún tramo del nivel inicial.

a) La aprobación de normas que regulan la organización y funcionamiento del nivel:

Todos los países cuentan con instrumentos normativos que establecen, entre otros aspectos, la estructura del nivel inicial y sus objetivos fundamentales. Estas regulaciones alcanzan, por lo general, al conjunto de las instituciones destinadas a la atención de la población infantil, sean estas formales o no formales, estatales o privadas. La existencia de este tipo de normas en el conjunto de los países de la región expresa un consenso en torno a la necesidad de que el Estado regule y controle la oferta educativa dirigida a la primera infancia. Interesa señalar que en casi todos los casos estas normas son específicas del nivel, excepto en el caso de Nicaragua, donde las regulaciones sobre el nivel inicial forman parte del Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria.

b) La inclusión de estas regulaciones en leyes generales de educación que establecen el marco normativo de la organización del conjunto del sistema educativo.

Si bien esta característica no se registra aún en la totalidad de los casos nacionales analizados, puede señalarse como una tendencia que comienza a generalizarse a partir de la década del noventa, años en los que se lleva a cabo la mayor parte de las reformas estructurales de los sistemas educativos de la región (de hecho, prácticamente todas las leyes generales de educación han sido sancionadas en esa década). La inclusión del nivel en las leyes generales de educación supone el reconocimiento explícito del nivel inicial como el primer nivel del sistema educativo, sea éste obligatorio o no.

c) La dependencia administrativa de unidades de gestión del sector educativo:

Como tendencia general se puede afirmar que la gestión y supervisión de los servicios del nivel inicial recae en los ministerios, secretarías o direcciones de educación, sean éstas de nivel nacional, provincial/ estatal o municipal. Sin embargo, la multiplicidad de instituciones de atención a la infancia y la coexistencia de la función educativa con la función asistencial del nivel hace que en 5 de los 21 países de la región, coexistan organismos del sector educativo con organismos de gestión de otras áreas: Bienestar Familiar, Bienestar Social, Ministerio de Trabajo, Salud. Estas áreas tienen a su cargo por lo general, el sostenimiento y control de instituciones de atención a la infancia prioritariamente asistenciales.

d) La sanción de la obligatoriedad de algún tramo del nivel inicial.

En 7 países se ha declarado obligatorio el ciclo superior del nivel inicial que puede abarcar, según los casos, uno o dos años. Sólo Costa Rica ha declarado obligatorio el nivel inicial desde los 0 a los 6 años. A la vez algunos países se encuentran en este momento en proceso de aprobación de nuevas normas que extenderían la obligatoriedad al nivel.

Esta tendencia a la sistematización del nivel inicial expresada en las normas legales que regulan su estructura y funcionamiento, debería contrastarse con las realidades institucionales de cada país, dado que por ejemplo, la mayor o menor proporción de la oferta educativa no formal respecto de la oferta educativa formal constituye también un indicador del grado de sistematización del nivel inicial. Al respecto no disponemos de datos cuantitativos que nos permitan estimar el peso diferencial de cada tipo de oferta. Sin embargo, la cantidad y variedad de programas e instituciones no formales destinadas a la atención de la población infantil que ha sido informada por cada uno de los países que participan del proyecto, permite suponer que aún queda mucho camino por recorrer en dirección a la articulación del nivel inicial con el conjunto de los sistemas educativos nacionales.

No obstante entendemos que las disposiciones normativas y los avances de cada país en la sanción de la obligatoriedad del nivel supone el compromiso de los Estados por extender la oferta formal de educación inicial, al menos en los tramos que se establezcan como obligatorios. Sin dejar de asegurar la asistencia primaria de los niños, el reconocimiento del nivel inicial como el “primer nivel del sistema educativo”, supone un desplazamiento del énfasis de las funciones asistenciales hacia las funciones pedagógicas del nivel, lo cual supone la instalación de unas formas de organización institucional, unos objetivos y unas tareas propias de la oferta educativa formal.

5. Expansión de la obligatoriedad del nivel como obligación del Estado.

Tal como se ha adelantado son siete los países que han declarado obligatorio algún tramo del nivel inicial: Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Panamá y Venezuela. Otros tantos países se encuentran en proceso de aprobación de normas que extiendan la obligatoriedad educativa en el mismo sentido.

a) La obligatoriedad escolar como obligación del Estado:

Desde la configuración misma de los sistemas de educación modernos, se ha entendido que la obligatoriedad escolar es la herramienta normativa más potente de la que se dispone para asegurar la universalización de un nivel o trayecto educativo. Sin embargo es evidente que su sola sanción no promueve automáticamente la obligatoriedad. En efecto, es necesario desplegar un conjunto de políticas de Estado que aseguren, por un lado, una oferta educativa capaz de albergar a toda la población en edad, y por otro, la disponibilidad de mecanismos de control que obliguen a las familias a enviar a sus hijos a la escuela.

En relación con esta cuestión, analizaremos a continuación el impacto sobre la expansión que ha tenido la sanción de la obligatoriedad de un tramo del Nivel Inicial, en los países mencionados.

Argentina: en este país se sanciona la obligatoriedad de la sala de cinco años en 1993. La evolución de la matrícula correspondiente a esta edad entre los años 1994 y 2000 muestra un crecimiento total para el período de 117.703 alumnos, lo cual representa un incremento del 16,6 %. Sin embargo, el crecimiento no es sostenido en su ritmo e inclusive en algunos años del período (1998 y 1999), la matrícula de sala de cinco años registra un decrecimiento. No disponemos de información para formular hipótesis que expliquen el comportamiento de la matrícula en el tramo obligatorio del nivel; lo que sí podemos señalar es que la tendencia hacia la universalización de la sala de cinco es todavía inestable a pesar de la sanción de la ley de obligatoriedad. Ahora bien, cuando se compara el crecimiento de la matrícula según dependencia, se observa que el incremento de alumnos registrado para el conjunto del nivel, fue absorbido casi en su totalidad por la oferta estatal.

Colombia: la obligatoriedad de la sala de cinco años es sancionada en este caso en el año 1994. Si bien el conjunto del nivel registra una expansión importante entre los años 1996 y 2000 (no disponemos de datos anteriores), con una tasa de crecimiento de la matrícula entre 1996 y 1998 de un 8,4%, la tasa de escolarización no llega aún al 50%. En cuanto a la participación del Estado en la expansión de la matrícula del nivel, cabe señalar que el crecimiento de la matrícula del sector público y privado es bastante similar, aunque con una leve diferencia a favor del primero. Si bien no disponemos de más datos contextuales se podría afirmar que, a pesar de la sanción de la obligatoriedad, en Colombia el

nivel se expande tanto por la participación del sector privado como por la del sector estatal.

Costa Rica: el carácter obligatorio de la educación preescolar comprende el servicio educativo para los niños y niñas de 0 a 6 años de edad desde el año 1997. En este caso se registra un crecimiento sostenido de la matrícula del nivel a partir del año 1990, con fuerte participación del Estado en el sostenimiento de la oferta (actualmente la oferta pública constituye el 90% del conjunto). Por otra parte, la tasa de escolarización correspondiente a la población de entre 5 y 6 años supera, en el año 1999, el 82%. No disponemos de datos de cobertura referidos al ciclo maternal. No obstante, los datos absolutos de matrícula muestran diferencias muy sustantivas con la matrícula del ciclo superior (denominado en Costa Rica, "de transición").

República Dominicana: desde el año 1996 es obligatoria la sala de cinco años. Si bien no disponemos de datos de cobertura referidos específicamente a la población de esa edad, la comparación de los datos absolutos de matrícula muestra una concentración de alumnos en la sala de cinco años, que llega al 61,3% de la matrícula total del nivel. En cuanto a la expansión registrada a partir de la sanción de la obligatoriedad, sólo podemos decir que entre los años 1996/7 y 2000/01, se registra una tasa de crecimiento promedio para el conjunto del nivel del 4,3%, debiéndose la mayor expansión al sector privado y semi-oficial, que registran tasas del 8,2% y 8,5% respectivamente, frente a una tasa de crecimiento de apenas el 1,15% para el sector público.

El Salvador: el nivel inicial ha sido declarado obligatorio desde los 4 a los 6 años de edad. Si se analiza la evolución de la matrícula correspondiente a esa edad, se registra un crecimiento importante a partir de los años 1993-1994, aunque la tasa de escolarización bruta alcanza apenas al 40% de la población. No disponemos de datos en serie histórica que permitan analizar la participación del Estado a partir de la sanción de la obligatoriedad. Sin embargo cabe destacar que, para el año 2000 la oferta de dependencia pública constituía el 78% del conjunto.

Panamá: la ley de educación del año 1995 establece la obligatoriedad de la educación inicial para los niños de 4 a 5 años. No disponemos de datos en serie histórica ni tampoco de datos de cobertura del nivel. No obstante, la comparación de la matrícula 2001 del Pre-jardín (tramo obligatorio del nivel inicial) con la del Jardín, parece señalar que se está todavía muy lejos de universalizar el pre-jardín.

Venezuela: la educación inicial es obligatoria en este país para los niños de 5 años desde el año 1980. A pesar de que sólo este tramo es obligatorio, se registró en el país una tasa de crecimiento de la matrícula del nivel, relativamente pareja por edades. De todos modos, la sala de cinco años concentra la mayor parte de la matrícula del nivel, alcanzando a representar casi el 45% del total. Llama la atención la baja de la matrícula total registrada en los años 1995-1996, pero carecemos de datos contextuales que permitan formular alguna hipótesis explicativa.

Los casos analizados muestran que, en efecto, la sanción de la obligatoriedad no se correlaciona directamente en el corto plazo con la expansión del nivel. También que, dependiendo del caso nacional y de la tradición de cada país respecto de la participación del sector público o privado en la educación, la expansión se realizará más sobre la base de un sector que sobre el otro. En cualquier caso está claro que la obligación del Estado es asegurar oferta gratuita y accesible a la población en los tramos escolares obligatorios, con independencia del sector del que dependa esa oferta.

En este punto cabe señalar que algunos países establecen en sus marcos legales que, aunque el nivel no sea obligatorio, en el sentido que se constituya en un requisito para el ingreso a la escuela primaria, es obligación del Estado sostener y regular el servicio (es el caso por ejemplo, de Cuba y Brasil).

b) La obligatoriedad escolar y su relación con la función social del nivel:

La obligatoriedad escolar supone la aspiración de universalizar el acceso a un tramo de la escolaridad, sobre la base de un consenso en torno de la función social que éste cumple. Desde esta perspectiva, y considerando que en casi todos los países se sancionó la obligatoriedad del último año del nivel inicial, se puede sostener que los tramos obligatorios están tendencialmente más asociados a la función educativa del nivel inicial -y en particular a la función preparatoria del nivel para la escolaridad elemental-, mientras que en los tramos no obligatorios se intensifica la función asistencial.

c) La contracara de la obligatoriedad: la educación inicial como un derecho de los niños y de los padres.

Históricamente la sanción de la obligatoriedad cumplió la función de otorgarle al Estado la capacidad de aplicar sanciones a las familias que no cumplieran con la ley, dado que se trataba de extender un tipo de institución nueva (la escuela masiva), que no era reconocida como necesaria por buena parte de la población, que requería además que sus hijos se incorporaran tempranamente a tareas productivas. En la actualidad, cuando la extensión de la educación formal es una demanda social, la obligatoriedad escolar supone prioritariamente el compromiso del Estado de asegurar la oferta educativa.

Desde esta perspectiva, la obligatoriedad viene a garantizar el derecho de los niños de recibir educación sistemática desde su primera infancia, y también, el derecho de los padres a disponer de instituciones que se ocupen de la atención integral de sus hijos durante la jornada laboral. Ahora bien, como hemos visto, la obligatoriedad se aplica en casi todos los casos a partir de los cinco años. Queda pendiente definir modos de asegurar la oferta educativa para los niños más pequeños, por otras vías que no sean bajar la edad de la educación obligatoria.

En este sentido, las alternativas propuestas por Cuba y Brasil marcan una dirección que podría ser retomada por otros países, toda vez que pone el acento en el derecho de los niños y las familias pero remarcando la obligación del Estado.

6. Jerarquización de la formación de docentes del Nivel Inicial.

La tendencia hacia la jerarquización y profesionalización de la formación de los docentes de nivel inicial, forma parte de un movimiento más amplio que en la última década ha impulsado la reforma de la formación de docentes de todos los niveles. En el marco de estos movimientos de reforma, bajo la convicción de que una formación inicial “profesionalizante” debe tener una duración mayor y trayectos más complejos, tales como grado y posgrado, se propuso “en las últimas dos décadas, en casi todos los países occidentales, una modificación en la articulación y la duración de los estudios de los futuros docentes: profundización de aspectos disciplinarios; presencia más equilibrada de las ciencias de la educación; obtención de la licenciatura o el doctorado” (Ghilardi, 1993:29), en general a través de un desplazamiento de la formación del profesorado hacia la universidad (Diker y Terigi, 1997).

Este desplazamiento supone en algunos casos directamente el traspaso de las carreras hacia las universidades; en otros, una combinación entre éstas y centros superiores no universitarios, combinación acompañada por una división de tareas según la cual la universidad se ocupa en general, de la formación disciplinaria, y los institutos de la formación pedagógica; mientras que en otros se limita a pretender una importación del modelo de organización académica e institucional de las universidades hacia los profesorados de nivel terciario, o aún un tutelaje de las primeras sobre los segundos.

Aunque con diferentes matices, la consolidación y la racionalización de la formación del profesorado basada en la universidad han formado parte de las reformas de muchos países del mundo (véase al respecto, Perrenoud, 1994; Popkewitz, 1994; Varela y Ortega, 1990). Si bien son muchas las razones que han sustentado estas reformas en el terreno de la formación, interesa destacar aquéllas que se refieren a la necesidad de jerarquizar la carrera docente. Al respecto se ha sostenido que es la revalorización de la complejidad de la formación de docentes lo que ha promovido este movimiento hacia el nivel superior, en particular en lo que respecta a la formación de docentes de nivel primario e inicial.

Así, si tradicionalmente las representaciones acerca de la formación de un maestro coincidían en que “con un poco de instrucción y de buen sentido, cualquiera es capaz de enseñar en el nivel primario”, en la actualidad, “la evolución de los programas, de las didácticas, de la gestión de los establecimientos, hace cada vez menos aceptable la idea de que la formación de maestros debe ser proporcional a la edad de sus alumnos. Desarrollar la inteligencia y la personalidad de niños de cinco años no parece menos calificado, a la luz de las ciencias humanas, que enseñar la filosofía a nivel del bachillerato a alumnos fuertemente seleccionados, aún si no son las mismas competencias, ni el

mismo equilibrio entre competencias didácticas de un lado, y matrices de saberes disciplinarios del otro” (Perrenoud, 1994:7. Original en francés).

La tendencia hacia la jerarquización de los docentes de nivel inicial forma parte entonces de estas discusiones y tendencias más generales. En este marco consideraremos como indicadores de jerarquización de la formación de docentes del nivel, así como también de la preponderancia de la función educativa sobre la función asistencial: a) la existencia de titulación de nivel superior (universitario o no universitario), y b) la definición de unos trayectos curriculares específicos para la formación de docentes de nivel inicial.

a) Niveles de titulación y requisitos para el ejercicio docente:

Casi en todos los casos nacionales se registra desde la década del noventa, una clara tendencia hacia la jerarquización de las carreras de docentes del nivel inicial, dado que en casi todos los países de la región, estas carreras corresponden al nivel superior universitario o no universitario. Esta situación se da en los siguientes países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, México, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Venezuela y Uruguay. En el caso de Brasil, se ha establecido como plazo máximo el año 2007, para que la titulación de nivel superior se constituya en un requisito de ejercicio en el nivel inicial.

La duración de las carreras en el nivel superior, oscilan entre 3 y 5 años en todos los casos y ofrecen una diversidad de titulaciones: licenciado, profesor, diplomado, especialista, tecnólogo, bachiller universitario, entre otros. En algunos casos, como en República Dominicana, existen incluso maestrías en Educación Inicial.

En los países donde todavía no se ha producido el pasaje de la formación al nivel superior, la titulación es expedida en general por Escuelas Normales o instituciones formadoras de docentes de nivel medio.

Ahora bien, aún cuando se haya dispuesto en la mayor parte de los países de la región, la creación de carreras de nivel superior, todavía “conviven” en el ejercicio docente, maestros con las nuevas titulaciones y maestros normalistas de nivel inicial o de nivel primario e idóneos. Esta situación es sin dudas, resultado de una transición que es necesario pensar en el mediano y largo plazo. Lo que interesa destacar no obstante, es la direccionalidad de los cambios introducidos en la formación de docentes del nivel.

También interesa señalar que en varios países se prevé, dentro de los marcos normativos actuales, la presencia de una diversidad de perfiles no docentes en las instituciones infantiles, a los que se les exige distintos niveles de formación:

- Auxiliares docentes
- Auxiliares pedagógicos

- Guardianas
- Instructores comunitarios
- Asistentes educacionales
- Promotores educativos
- Cuidadoras
- Enfermeras
- Animadoras
- Voluntarios
- Colaborador docente

Los niveles de formación exigidos varían obviamente según los roles y los países. Sólo interesa destacar que oscilan entre escolaridad obligatoria cumplida como único requisito (en el caso de voluntarios de la comunidad), cursos de formación o capacitación específica o algún trayecto de formación técnica superior.

Estos perfiles pueden tener presencia tanto en instituciones formales, donde colaboran con los docentes titulados, como en instituciones o iniciativas no formales.

b) La especificidad de los trayectos o carreras de formación de docentes para el nivel inicial:

En la casi totalidad de los casos y con independencia del nivel de formación, se registra la existencia de carreras específicas para la formación de docentes del nivel. Con independencia de los títulos que se exigen para el ejercicio (especialmente en los casos en los que no se dispone de personal titulado suficiente), el diseño y aprobación de estas carreras supone un reconocimiento de la especificidad de los contenidos del nivel inicial y de las estrategias de enseñanza adecuadas a la primera infancia.

En efecto, si se analizan los contenidos o áreas curriculares que constituyen los tramos o carreras de formación inicial, encontramos, como elementos comunes:

- Contenidos vinculados con la llamada formación general o básica para el ejercicio docente.
- Contenidos referidos a las características del nivel inicial y a las características del sujeto del nivel, con fuerte predominancia de la psicología evolutiva o del desarrollo.
- Contenidos vinculados con las áreas curriculares del nivel, que son objeto de enseñanza. Este conjunto de contenidos incluye conocimientos disciplinarios y didácticos, aunque con distintos énfasis según el caso.

Aunque es probable que se trate de una estrategia generalizada, cabe mencionar que Cuba, Bolivia, España, Portugal y República Dominicana refieren directamente a la existencia de programas o instituciones de formación permanente o capacitación de los docentes en ejercicio, tanto en servicio como fuera de servicio.

7. Expansión cuantitativa del nivel.

Aunque los datos estadísticos disponibles no son del todo comparables, intentaremos establecer aquí algunas tendencias vinculadas con la expansión cuantitativa del nivel inicial en Iberoamérica.

En principio cabe destacar que es a partir de mediados de la década del noventa aproximadamente que se produce, en la mayor parte de los países, un movimiento de expansión del nivel que quiebra la tendencia de evolución de la matrícula de años anteriores.

El siguiente cuadro compara la matrícula de la educación inicial en datos absolutos en la última década en cada país. Dadas las limitaciones de la información disponible (no en todos los casos se dispuso de información estadística de la matrícula correspondiente a los años 1990 y 2000), los datos no son comparables en todos los casos entre países. No obstante, resulta interesante comparar el crecimiento en la cantidad de alumnos que asisten a instituciones infantiles en los últimos años, dentro de cada país.

	Matrícula educación inicial	
	1990/1991	2000/2001
Argentina	998.629 (datos 1994)	1.246.597
Bolivia	182.302 (datos 1997)	215.602
Brasil	3.628.285	4.421.332
Chile	319.359	498.625
Colombia	879.471 (datos 1996)	1.034.182 (datos 1998)
Costa Rica	46.638	69.679 (datos 1999)
Cuba	786.370 (datos 1994/5)	878.566
Ecuador	115.024	167.582 (datos 1997/98)
El Salvador	S/d	205.892 (datos 2000)
España	1.004.481	1.164.156
Guatemala⁸	217.748 (datos 1996)	351.825 (datos 2000)
Honduras	84.064 (datos 1997)	92.079 (datos 1999)
México	2.734.054	3.423.608
Nicaragua	63.201	166.715
Panamá	S/d	33.124 (datos 2001)
Paraguay	S/d	112.119 (datos 1998)
Perú	797.263	1.127.122
Portugal	S/d	124.311 (datos 1997/98)
República Dominicana	175.885 (datos 1996/97)	208.259
Uruguay	44.806 (datos 1995)	66.906 (datos 1998)
Venezuela	634.812	696.362 (datos 1995/96)

Fuente: OEI. Organización y perspectivas de la educación inicial en Iberoamérica. Mayo 2002. Elaboración propia.

Los datos expuestos muestran que en todos los países de la región se registra un movimiento de expansión de la matrícula del nivel en los últimos años, movimiento que ha sido acompañado por el crecimiento de la oferta. En efecto, en todos los casos se registra también una expansión tanto del número de unidades educativas como del número de docentes que forman parte del nivel.

Ahora bien, a pesar de esta tendencia a la expansión del nivel, la mayor parte de los países están todavía lejos de cubrir las necesidades educativas del conjunto de la población en edad. A continuación se presentan las tasas de escolarización alcanzadas en cada caso:

⁸ Se consideran los alumnos de pre-primaria bilingüe y de educación de párvulos en conjunto.

	Año de referencia	Tasa de escolarización	Grupos de edad
Argentina	1996	54%	3 – 5
Bolivia	2000	46,1%	4 – 5
Brasil	1997	58%	4 – 6
Chile	1996	98%	5
Colombia	2000	46,8%	5
Costa Rica	1999	82,8%	5 – 6
Cuba	2000/01	99,6%	0 – 5
Ecuador	1996/97	56%	5
El Salvador	1997	40%	4 – 5
España	2000/01	92,4%	3 - 5
Guatemala⁹	2000	51,1%	4 – 6
Honduras	1994	14%	4 – 5
México	2000/01	82,6%	5
Nicaragua	2001	26%	3 – 5
Panamá	1996	76%	5
Paraguay	1997	61%	5
Perú	1997	40%	3 – 5
Portugal	1995/96	61,5%	3 – 5
República Dominicana	1997/98	33%	3 – 5
Uruguay	1996	45%	3 – 5
Venezuela	1996/97	44%	3 – 5

Fuente: OEI. Organización y perspectivas de la educación inicial en Iberoamérica. Mayo 2002. Elaboración propia.

En cuanto a la participación del Estado en el sostenimiento y gestión directa de la oferta de nivel inicial, se registra en casi todos los casos una mayor presencia del Estado sobre las ofertas privadas. A modo de ejemplo, exponemos a continuación los datos correspondientes a la distribución de la matrícula del nivel según dependencia.

⁹ Se consideran los alumnos de pre-primaria bilingüe y de educación de párvulos en conjunto.

	Alumnos educación inicial por dependencia	
	Estatal/ oficial/ público	Privado
Argentina	72%	28%
Bolivia	91%	9%
Brasil	75% ¹⁰	25%
Chile	48% ¹¹	50% ¹²
Colombia	55%	45%
Costa Rica	90%	10% ¹³
Cuba	100%	---
Ecuador	s/d	s/d
El Salvador	78%	22%
España	66%	34%
Guatemala ¹⁴	75%	25%
Honduras	73%	27%
México	90% ¹⁵	10%
Nicaragua ¹⁶	29%	17%
Panamá	s/d	s/d
Paraguay	68%	22% ¹⁷
Perú	79%	21%
Portugal	s/d	s/d
República Dominicana	52%	48% ¹⁸
Uruguay	80%	20%
Venezuela	79%	21%

Fuente: OEI. Organización y perspectivas de la educación inicial en Iberoamérica. Mayo 2002. Elaboración propia.

La preponderancia de la presencia estatal en la oferta del servicio correspondiente al nivel, indica también el protagonismo que el Estado asume en la implementación de líneas de reforma del nivel inicial, así como también en su desarrollo.

¹⁰ Se incluye aquí la dependencia federal, estadual y municipal.

¹¹ Dependencia municipal.

¹² Se incluyen alumnos de instituciones particulares subvencionadas y no subvencionadas.

¹³ Se incluye dependencia privada y semi-pública.

¹⁴ Se consideran los alumnos de pre-primaria bilingüe y de educación de párvulos en conjunto.

¹⁵ Se incluyen dependencias federal y estatal y autónomo.

¹⁶ El 54% restante corresponde a instituciones comunitarias.

¹⁷ Se incluyen dependencias privada y privada subvencionada.

¹⁸ Se incluyen dependencias privada y semi-oficial.

8. Convivencia de normas crecientemente homogéneas y dispositivos institucionales heterogéneos.

Aunque las leyes sancionadas en los últimos años en la mayor parte de los países de la región presentan similitudes importantes, los tipos de instituciones que en cada caso atienden a la población de 0 a 6 años son muy diversos.

Esta diversidad es resultado del cruce de distintas variables: dependencia (público - privado); tipo de oferta (formal -no formal); localización (rural – urbano); dependencia administrativa (áreas Educación – Salud – Bienestar Social, otros). Asimismo es producto de la coexistencia de instituciones y ofertas creadas en distintos momentos históricos para la atención de diversas problemáticas infantiles.

Entre los muchos tipos de ofertas dirigidas a la población de 0 a 6 años existentes actualmente en los países de la región, se destacan los siguientes:

- *Dentro de la oferta de educación formal:*¹⁹
 - Instituciones educativas anexas a establecimientos de nivel primario o secundario.
 - Instituciones educativas autónomas (con autoridades propias)
 - Instituciones educativas nucleadas (comparten autoridades)
 - Casas Cunas y Escuelas Maternales

- *Dentro de la oferta de educación no formal:*
 - Instituciones y programas de educación no formal destinados a la atención de niños de sectores urbano marginales.
 - Instituciones y programas de educación no formal destinados a la atención de niños en zonas rurales.
 - Instituciones y programas destinados de educación no formal destinados a la atención de niños pertenecientes a comunidades indígenas.
 - Programas educativos dirigidos a padres de niños pequeños (de 0 a 3 años)
 - Programas orientados a la asistencia nutricional y sanitaria de la población infantil.
 - Instituciones y programas de protección de la infancia.

Todos estos tipos de instituciones y programas se definen por lo general como ofertas de atención integral de la infancia. La preponderancia de su función

¹⁹ Desde ya, las denominaciones varían según los países.

educativa dependerá en cada caso del énfasis que presente cada una de estas ofertas. Cabe destacar no obstante, que esta función aparece articulada en casi todos los casos con una dimensión fuertemente asistencial.

Los programas e instituciones definidos más arriba en función de sus destinatarios y/u objetivos centrales, se diversifican aún más, si se considera su dependencia. En efecto, estas ofertas podrán depender:

- del Estado, y dentro de éste, de las áreas de Educación, Salud, Trabajo, Bienestar Social u otras.
- de organizaciones intermedias (sindicatos, empresas, otros)
- de particulares
- de centros comunitarios
- de Organismos no gubernamentales.

Volviendo a la cuestión planteada inicialmente -homogeneidad normativa y heterogeneidad institucional-, se podría sostener que la expansión del nivel inicial se sostiene sobre una estrategia distinta de la del nivel primario. En efecto, mientras que el nivel primario se ha expandido sobre la base de un modelo institucional único (no sólo dentro de cada sistema educativo nacional sino a través de distintos países), el nivel inicial parece sustentar su crecimiento sobre una variedad de dispositivos institucionales.

Tal heterogeneidad puede responder a una diversidad de necesidades y tipos de población, o puede ser el resultado de aplicar una regulación normativa homogénea a un panorama de instituciones previas. En cualquier caso, una evaluación de la eficacia de las instituciones existentes para cumplir los objetivos del nivel que prevén las normas vigentes, deberá considerar previamente alguna de estas hipótesis.

9. Estímulo a la participación creciente de la familia y de la comunidad

Tanto desde la normativa legal vigente, como desde los objetivos explícitos de la educación inicial en los países de la región se registra el acento puesto en el apoyo social y pedagógico a las prácticas educativas familiares, para fomentar y aumentar su competencia educativa.

Asimismo, y a través de los programas de atención integral a la primera infancia, no escolarizados, se observa una implicación creciente de la comunidad en su conjunto y que coloca en el centro de su actividad a la educación y la promoción del conjunto de la infancia.

De esta forma, “la participación permanente de la familia y la comunidad, configurando comunidades educativas, que tengan como foco común de su actuar, el aprendizaje relevante y significativo de los niños”²⁰, se convierte en un criterio de calidad esencial para el adecuado desarrollo de cualquier propuesta educacional para niños.

²⁰ Peralta, M. V. (2000) Calidad y modalidades alternativas en Educación Inicial, La Paz, Bolivia, CERID/ Maysal.