

REVISTA IBERO —AMERICANA

de Educación

de Educação



Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

NÚMERO 22

Monográfico: *Educación inicial / Educação inicial*
Enero - Abril 1999 / Janeiro - Abril 1999

TÍTULO: *Atención y desarrollo de la primera infancia en
Latinoamérica y El Caribe: Una revisión de los diez
últimos años y una mirada hacia el futuro*

AUTOR: *Robert G. Myers*

ATENCIÓN Y DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE: UNA REVISIÓN DE LOS DIEZ ÚLTIMOS AÑOS Y UNA MIRADA HACIA EL FUTURO¹

Robert G. Myers (*)

SÍNTESIS: Este artículo, basado en una ponencia presentada a la Reunión Regional de «Educación Para Todos», celebrada en Santo Domingo del 10 al 12 de febrero de 2000, realiza primero un análisis detallado de la situación de la atención a la primera infancia en América Latina y el Caribe durante la década de los 90, y de las aportaciones de los gobiernos, de la sociedad civil y de los organismos internacionales.

En un segundo momento dicho análisis le sirve al autor para proponer orientaciones sobre las posibilidades de intervención en la atención a la primera infancia en los próximos años en la región. Ciertamente, algunas de las ideas derivadas del estudio de los informes nacionales preparados al efecto aportan nuevas perspectivas para la acción: inversión en programas de calidad específicos para cada caso, mejoras en la capacitación de los profesionales y fórmulas de participación conjunta de gobiernos, sociedad civil y organismos internacionales, son defendidas por el autor desde el prisma de la realidad regional.

SINTESE: *Este artigo, baseado numa palestra apresentada à Reunião Regional de «Educação Para Todos», celebrada em Santo Domingo do 10 ao 12 de fevereiro de 2000, realiza primeiro uma análise detalhada da situação da atenção à primeira infância na América Latina e o Caribe durante a década dos 90, e das aportações dos governos, da sociedade civil e dos organismos internacionais.*

17

¹ Este artículo se inspira con detalle en un documento preparado para la Reunión Regional de Educación para Todos (EPT), celebrada en Santo Domingo del 10 al 12 de febrero de 2000. Este documento y su presentación se basaron en un informe mundial sobre la atención y el desarrollo de la primera infancia (ADPI), realizado por el autor a petición del Forum EPT y financiado por UNICEF, como contribución a la Evaluación del año 2000 de la Educación Para Todos (EPT).

(*) Robert G. Myers es miembro del Grupo Consultivo de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia.

Posteriormente dita análise lhe serve ao autor para propor orientações sobre as possibilidades de intervenção na atenção à primeira infância nos próximos anos na região. Certamente, algumas das idéias derivadas do estudo dos relatórios nacionais preparados para tal fim aportam novas perspectivas para a acção: inversão em programas de qualidade específicos para cada caso, melhorias na capacitação dos profissionais e fórmulas de participação conjunta de governos, sociedade civil e organismos internacionais, são defendidas pelo autor desde o prisma da realidade regional.

1. INTRODUCCIÓN

La atención y el desarrollo de la primera infancia (ADPI)² y la educación inicial surgieron de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien en 1990, como importante línea de acción para la última década del siglo XX. Al incluir la primera infancia, los sistemas educativos ampliaron hacia abajo su perspectiva tradicional sobre la educación básica, en la que el aprendizaje y la educación eran contempladas a partir del acceso a la escuela primaria (Torres, 1999). La Declaración de Jomtien especifica concretamente lo siguiente:

«El aprendizaje comienza al nacer. Esto requiere atención y desarrollo de la primera infancia. Ésta puede proporcionarse implicando a las familias, a las comunidades o a programas institucionales, según corresponda».

Por otra parte, el Marco para la Acción que surgió de la Conferencia Mundial definió algunos objetivos que debían ser incluidos por los firmantes en los planes para la década de los 90:

«La expansión de actividades de atención y desarrollo de la primera infancia, incluyendo intervenciones con la familia y con la comunidad, especialmente para niños pobres y desfavorecidos».

Con anterioridad a Jomtien, los responsables de políticas públicas y los planificadores en América Latina y el Caribe comenzaron a

² El término Atención y Desarrollo de la Primera Infancia (ADPI) se usa en todo el documento, tomado del Marco de Acción de Jomtien. «Aprendizaje» y «educación» están relacionados con desarrollo. La frase está escogida a propósito, y connota una visión amplia e integral del aprendizaje y de la educación. Otras expresiones válidas que podíamos haber utilizado son: atención y educación (inicial) de la primera infancia (tomada de la Declaración de Jomtien), educación y atención de la primera infancia (OCDE), atención para la supervivencia de la primera infancia, crecimiento para el desarrollo (UNICEF), o desarrollo de la primera infancia (Banco Mundial).

asumir el reto de ayudar al desarrollo de los más pequeños durante los años de la preescolaridad: Para la mayoría, esto significaba un aumento del número de niños escolarizados en programas formales de educación preescolar, con el propósito de prepararlos para su incorporación a la educación básica, generalmente centrados en el año inmediatamente anterior al de la educación primaria. En efecto, en 1990, al producirse la Declaración de Jomtien, el porcentaje de niños escolarizados de 5-6 años en programas de educación preescolar ya era relativamente elevado en algunos países de la región.

Además, la visión de la educación preescolar había comenzado a cambiar. En 1975, el término «preescolar» se refería generalmente a programas escolares formales, en los que 25 ó 30 niños estaban en centros fuera de sus casas, sentados alrededor de mesas, pintando o componiendo triángulos sobre una mesa, supervisados por un maestro profesional. En 1990 un nuevo término, el de «educación inicial», comenzó a usarse a menudo, y se desarrolló el ámbito de los programas de educación no formal llevados a cabo por entidades locales o por organizaciones no gubernamentales, aunque también por el sector público, así como los programas dirigidos a los padres. Los programas cubrían el tramo de aprendizaje de los niños de 0 a 6 ó 7 años.

Estos cambios relativos al aprendizaje y a la educación temprana ocurrieron en un momento en el que el valor de la inversión en la primera infancia comenzó a ser mejor reconocido. Creció la literatura que documentaba los beneficios tanto sociales como económicos de dichas inversiones y la de los severos retrasos que persistían como resultado de la falta de acción (Myers, 1995; Barnett y Boocock, 1998; Karoli, 1998). La demanda de programas para la primera infancia ha crecido, relacionada por una parte con el deseo de preparar mejor a los niños para la escuela, y, por otra, con la necesidad de una atención cualificada de los niños mientras los padres trabajan. Y ya existe cierta experiencia acumulada acerca de cómo dotar a los niños de educación y atención cualificada (Peralta y Fujimoto, 1998).

La ampliación de la perspectiva sobre la atención a la primera infancia, el desarrollo, la enseñanza y el aprendizaje, así como los nuevos conocimientos sobre los beneficios de la inversión en ADPI, forzaron a los responsables de las políticas públicas, a los programadores y a los planificadores, a extender y mejorar la atención hacia los niños más pequeños.

En tal contexto, la primera sección de este documento se centrará en el análisis de lo que ha sucedido en los últimos diez años en Latinoamérica y el Caribe. ¿Qué avances significativos cabe destacar acerca del bienestar de los niños, de la cobertura de los programas, de las condiciones que afectan a la programación y a su puesta en práctica en la actualidad? ¿Cuál ha sido la respuesta de los gobiernos, de las organizaciones civiles y de las agencias internacionales? En la segunda sección la cuestión se centrará en lo que se debe hacer para afrontar los problemas planteados y para proponer las posibles líneas de acción de la próxima y de las siguientes décadas.

2. UNA MIRADA HACIA ATRÁS. TENDENCIAS EN LA ATENCIÓN Y DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA DESDE 1990

2.1. TENDENCIAS EN EL BIENESTAR DE LOS NIÑOS

A lo largo de los últimos diez años ha habido importantes avances en Latinoamérica y el Caribe sobre descenso de la mortalidad infantil. Esta disminución también se ha producido en cuanto a niveles de desnutrición en algunos países, y el consumo de micronutrientes ha mejorado. En cualquier caso, la desnutrición continúa teniendo unos índices muy altos en muchos lugares, especialmente en áreas rurales. Por otra parte, hay evidencias de que los programas de alimentación suplementaria, excepto los que se combinan con otras medidas, no son especialmente eficaces para lograr reducir la desnutrición (Ortiz, 1991; Coa Clemente, 1996; COMEXANI, 1998).

A pesar de que tenemos información abundante acerca de la condición física de los niños, muy pocos países pueden describir de forma similar el bienestar psicosocial de estos, o de su aprendizaje durante la edad temprana. Generalmente, las mejoras en el desarrollo temprano se infieren de omitir los cambios positivos que se producen gracias a los avances educativos, pero estas a lo sumo son medidas indirectas en el desarrollo normal del niño o de su bienestar psicosocial. En la evaluación EPT 2000, solamente Chile mostró cierta claridad acerca de estos logros, resultando que: 1) los efectos de la educación temprana, contrastada con el desarrollo cognitivo, fueron mayores en los niños de áreas rurales y en factores relacionados con su desarrollo social y emocional; 2) Los efectos duraron más en los niños de áreas rurales a la hora de su incorporación

a la educación primaria, y 3) no todas las experiencias demostraron la misma eficacia.

2.2. TENDENCIAS EN LA ESCOLARIZACIÓN DE ADPI

La Tabla 1 proporciona información acerca de las tasas medias de escolarización (TME) en la región. Estos datos han sido tomados de las evaluaciones llevadas a cabo durante 1999 como parte de la «Evaluación del año 2000, Educación Para Todos». Deben tomarse ciertas precauciones a la hora de interpretar dichos datos porque existen diferencias significativas entre los países, tales como grupo de edad al que se refiere la información; año base y último año de la información; definición de lo que constituye un programa de primera infancia; cantidad de días y horas de las sesiones de esos programas; cobertura contabilizada para los programas no oficiales. A pesar de sus inconsistencias, esta información interpretada, junto con la adicional (informes de reuniones regionales, informe anual de la UNICEF, estudios especiales, etc.) sugiere que:

- La tendencia general en Latinoamérica y el Caribe es que ha habido un aumento de la escolarización desde 1990. Ningún país ha informado de descensos en las tasas de escolarización durante este período.
- Aunque existen casos de enorme incremento durante la etapa de referencia (Cuba, Islas Turks & Caico, Monserrat), en general pueden considerarse como marginales y pequeños.
- Las diferencias en los niveles de acceso para niños de 3 a 5 años son enormes, variando desde poco más del 20% (Paraguay, Bolivia) a más del 100% (Jamaica) en 1998. Probablemente las diferencias hubieran sido mayores si se hubieran conseguido estadísticas de Haití.
- La atención sigue estando centrada en niños de 4 a 6 años, especialmente en el año anterior a la educación primaria. Cabe destacar que muy pocos niños menores de 4 años están siendo atendidos en programas de ADPI. Por ejemplo, Jamaica registra más del 100% de niños escolarizados entre 3 y 5 años, pero sólo el 4% de los de 0 a 3 años. Chile y

Tabla I: Tasas medias de escolarización (TME), programas de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia, circa 1990 y 1998

PAÍS	RANGO DE EDAD	ESCOLARIZACIÓN 1990	ESCOLARIZACIÓN 1998
LATINOAMÉRICA			
Argentina	3-5	48.4% (91)	55.8%
Bolivia	4-5	32.2%	36.4% (99)
Brasil	4-6	35.4%	45.6% (96)
Colombia: preescolar formal	5-6	-	41.7% (96)
	0-6		23.6% (97)
Costa Rica	5-6	61.4%	82.8%
Chile	0-5	20.9%	30.3%
	0-2		3.5%
	2-3		22% ³⁵
	3-5		5%
	5-6		83.0% (96)
Cuba	0-5	29.1%	98.0%
Ecuador	0-5	8.3% (91)	14.2%
Guatemala	5-6	31.3% (92)	37.4%
Honduras	4-6	17.1%	38.9% (99)
México	3-5	62.2%	76.3%
	5	68.7%	81.4%
Nicaragua	3-6	12.4%	23.6%
Paraguay	3-5	8.9%	22.6% (97)
	5	36.7 (94)	61.3% (97)
Perú	3-5	52.3%	60.9%
	5	77.5%(93)	87.7%
Uruguay	3-5	51.9% (96)	63.2% (99)
	4-5		95.0% (99)
Venezuela	4-6	23% (estimación, 89/90) ?	68.2%
	0-3		4.9%
CARIBE			
Barbados	3-5	52.7%	76%
	0-3	23%	33%
Belice	3-5	25%	26%
Dominica	3-5	44%	54%
Granada	3-5	70%	47%
	0-3	3%	4%
Jamaica	3-5	104%	104%
	0-3	6%	4%
Montserrat	3-5	0%	71%
Turks and Caico Islands	3-5	0%	99%

FUENTES: Informes nacionales de evaluación EPT; Charles, L- (Septiembre 1999). «Measuring the Impact. An assesment of the progress made in achieving the objectives of Education for All: Assesment 2000 Process as related to early chillhood care and development in the Caribbean» Kingston, Jamaica (mimeo).

Venezuela son otros ejemplos donde las diferencias son significativas.

- Los niños de áreas urbanas son escolarizados en programas de ADPI de manera más habitual que los de áreas rurales.
- Los niños de familias con mayores recursos parecen estar más escolarizados que los de familias con escasos recursos. Los datos chilenos de la Tabla 2 muestran una relación directa entre escolarización e ingresos.

Tabla 2: Cobertura de educación temprana por niveles de ingreso en Chile: 1990 y 1996*

Ingresos Quintiles	Cobertura 1990	Cobertura 1996	Variación (%)
I (bajo)	19.9	22.3	32.0
II	17.5	26.8	53.1
III	20.4	30.0	47.1
IV	27.2	36.8	35.3
V (alto)	32.4	48.4	49.4
TOTAL	20.9	29.8	42.6

*Para niños menores de 6 años. Los datos están tomados del Informe Nacional de Chile preparado para la Evaluación del año 2000 de la EPT, p. 53.

Cabe destacar que la escolarización en 1996 fue más de dos veces superior para las familias en el quintil más alto de la distribución de ingresos que para los niños de familias en el quintil más bajo (parece que las diferencias podrían haber sido mayores en los rangos superior e inferior en el caso de haber utilizado deciles en lugar de quintiles). Los datos de Chile también muestran que a lo largo del período de los seis años, los incrementos del quintil más bajo se quedaron rezagados respecto a los incrementos de los del quintil superior, incrementando la desigualdad durante el período. Presentar información de estas características requiere cierto grado de madurez política y de sentido crítico.

Información muy similar a la proporcionada por el informe nacional de Chile es la que brindan Argentina, Uruguay y Brasil (ANP, 1995; Banco Mundial, 2000). Por tanto, parece correcto concluir que, a pesar de que la relación entre cobertura e ingresos varía de un país a

otro, y a pesar de los recientes esfuerzos de «dirigir» los programas hacia los grupos con ingresos bajos (véase, por ejemplo, Peralta y Fujimoto, p.106 para Latinoamérica), es probable que exista un fuerte sesgo en los programas en contra de la población con ingresos bajos en la mayoría de los países.

- En la región existe una cierta igualdad de género en la escolarización, pero en determinadas áreas rurales de algunos países sigue habiendo falta de igualdad.
- La provisión de servicios públicos es mayoritaria en Latinoamérica. Por el contrario, en el Caribe existe una mayor importancia relativa de los sectores privados y sociales que prestan servicios de ADPI.

2.3. TENDENCIAS EN LAS CONDICIONES QUE AFECTAN A LOS PROGRAMAS ADPI

Se han producido una serie de cambios durante la década (según una encuesta llevada a cabo por el autor de los informes nacionales de EPT a diversos expertos), con diferencias de país a país, sobre las condiciones que afectan a la prestación de servicios de ADPI y sus potenciales efectos para el bienestar de los niños. Estos cambios incluyen los siguientes:

24

a) Cambios en los conocimientos básicos y en su divulgación: elementos conceptuales

Durante la década de los 90 se avanzó en el conocimiento acerca de cómo se desarrolla el cerebro y cómo funciona. Además, estudios longitudinales adicionales muestran beneficios a largo plazo de la intervención temprana de niños en riesgo. Nuevas investigaciones que comienzan a tener influencia incluyen estudios sobre «resistencia», condiciones bajo las cuales los programas pueden tener efectos negativos en el desarrollo del niño, y modelos y prácticas de natalidad.

Comienzan también a sucederse cambios conceptuales en la manera en que los organismos de planificación, de programación y de implementación conciben su tarea. Por ejemplo, es evidente que existe una tendencia hacia:

- Contemplar los programas para la primera infancia en un amplio marco de alivio a la pobreza o en las transiciones a la democracia.
- Conectar el concepto holístico de desarrollo a programas integrales que tengan en cuenta la acción intersectorial.
- «Prever» antes que «compensar» los problemas que producen.
- Mostrar una perspectiva distinta de cómo interpretan los gobiernos su papel, con tendencia a cambiar al menos algunas cargas de prestación de servicios de exclusiva responsabilidad de los gobiernos, por la corresponsabilidad y la privatización.
- Haciéndose eco de la Convención de Derechos del Niño, y quizás en menor medida del marco conceptual desarrollado en Jomtien, cambiar la manera de pensar desde una perspectiva de las «necesidades», la cual tiende a asociarse de manera más directa con la idea de intervenciones «dirigidas» hacia una perspectiva de los «derechos» universales; y desde la atención temprana entendida como «preescolaridad» hacia una perspectiva de ADPI.

El conocimiento básico también ha sido enriquecido por la experiencia a través de muchos programas y proyectos ejecutados a lo largo de los 90 e incluso antes, que fueron calificados de «eficaces» y que aportaron gran cantidad de ideas y de opciones.

A pesar de que lo anterior pueda parecer esperanzador, *estos cambios en el conocimiento y en los conceptos son lentos, y muchos se quejan de que el nuevo conocimiento no parece traducirse en cambios en las políticas y en los programas.* En parte esto se relaciona con la sensación de que la divulgación es insuficiente, a pesar del crecimiento en el número de publicaciones, foros, discusiones internacionales, páginas web, y de la aparición de redes de carácter regional, nacional o internacional.

b) Cambios de actitud/conciencia

Una conciencia creciente tiene que ver con el incremento de conocimientos básicos y con la difusión, entre los gobiernos y las ONGs, y entre los responsables de políticas públicas e intelectuales. Se notan cambios referentes a la importancia de la atención y educación de la primera infancia (en especial para los primeros años), lo que significa desarrollo temprano de la infancia (por ejemplo, reconocimiento de que se trata de un proceso activo, holístico e integral del niño como persona) y cómo fomentarlo.

Este último incluye una apertura nueva hacia la:

- Diversificación de la atención, aumentando el rango de opciones y programas dirigidos a la familia y a la comunidad así como a los niños;
- Aceptación de los procesos no formales, sin considerarlos en ningún caso como la segunda mejor opción;
- Fomento de las relaciones casa-escuela;
- Trabajo con organizaciones no gubernamentales;
- Colaboración y coordinación intersectorial; y
- Focalización en la calidad antes que en la escolarización.

A pesar de los ejemplos citados anteriormente, está claro que *la mayor adquisición de conocimientos no supone necesariamente cambios en las políticas y en los programas*. Estos mismos temas están incluidos en las categorías de problemas pendientes de resolver y en las recomendaciones de líneas de acción que deben ser examinadas.

c) Cambios en las políticas y en los marcos legislativos para la programación internacional y nacional

Los informes nacionales muestran en repetidas ocasiones cambios legislativos, el desarrollo de políticas y la inclusión explícita de políticas de ADPI en los planes nacionales como avances en este último campo. A lo largo de la década, algunos países latinoamericanos han hecho obligatorio el último año de educación preescolar. Al mismo

tiempo, *la falta de buenas políticas y de leyes que comprendan en especial a niños menores de 3 años, ha caracterizado a demasiados países.* Existe, además, un elevado grado de criticismo hacia la mayoría de las políticas gubernamentales (por ejemplo, las de ajuste estructural) que afecta indirectamente a la ADPI, y a menudo está muy relacionada con las políticas de las agencias internacionales.

d) La disponibilidad de recursos

— *Financiación internacional.* No hay duda de que el nivel general de financiación internacional para la ADPI se ha incrementado de manera considerable desde 1990. La Tabla 3 muestra una lista de los créditos y préstamos del Banco Mundial durante todo el período.

De alguna forma, el BID incrementó los fondos disponibles para proyectos de ADPI, y actualmente ha hecho préstamos para proyectos de ADPI en diversos países. De 1991 a 1998, el BID aprobó ocho créditos por valor de US \$ 68.5 millones (BID, 1999). En marzo de 1999 el presidente del BID se comprometió a duplicar las cantidades disponibles.

En 1999, UNICEF hizo de la ADPI su prioridad. Se puede esperar que los fondos de UNICEF para estas actividades se incrementen en los próximos años. En el mundo de las fundaciones, la Fundación Bernard van Leer sigue siendo protagonista significativo, junto con la Fundación Soros (que lleva a cabo un proyecto en Haití), y por las ONGs internacionales (por ejemplo, varios miembros de la Alianza Save the Children, Christian Children's Fund, World Vision y Plan Internacional).

Los organismos bilaterales no han hecho aportaciones hasta el momento, pero puede que se incrementen moderadamente los apoyos en los años venideros.

Con estos incrementos en los fondos llega otro cambio; ahora el apoyo está disponible para proyectos de media y gran escala. La clase de proyectos que se está apoyando ha crecido más allá de la educación preescolar formal e incluye educación para los padres y una gran variedad de enfoques no formales.

— *Financiación nacional.* El panorama no está muy claro con respecto a los presupuestos públicos. Aunque no ha sido posible deter-

Tabla 3. Datos resumidos de los proyectos de Atención y desarrollo de la primera infancia del Banco Mundial

País y nombre del proyecto	Período	Crédito/ préstamo	Coste total del proyecto
Proyectos exclusivos de desarrollo de la primera infancia			
Proyecto integral de desarrollo infantil en Bolivia	1993-01	50.7	140.2
Proyecto comunitario de nutrición y atención de la infancia en Colombia	1990-97	24.0	40.2
Proyecto de educación inicial en México	1993-98	80.0	139.1
Como parte de proyectos de otros sectores sociales			
Nutrición y salud infantil y maternal en Argentina	1994-00	10.5 de 100.0	160.0
Nutrición y salud infantil y maternal en Argentina II	1997-04	81.3 de 100.0	171.0
Innovación en Educación básica en Brasil	1991-98	36.2 de 245.0	600.0
Desarrollo Municipal en Brasil: Rio Grande do Sul	1990-95	5.2 de 100.0	227.0
Desarrollo Municipal en Brasil: Paraná	1989-95	1.0 de 100.0	400.0
Proyecto de educación primaria de Chile	1992-98	27.1 de 170.0	242.0
Primer proyecto de desarrollo social de Ecuador	1992-00	1.4 de 89.0	118.7
Fondo de inversión social de Ecuador	1994-99	0.6 de 30.0	120.0
Educación básica en El Salvador	1996-01	6.5 de 34.0	80.2
Proyecto de rehabilitación del sector social en El Salvador	1991-97	4.4 de 26.0	40.2
Guyana: SIMAP Salud/ nutrición/ agua/ sanidad	1992-97	10.3 de 11.7	14.4
Educación básica en Nicaragua	1995-00	6.0 de 34.0	39.3
Sector de educación en Panamá	1996-02	1.4 de 35.0	58.0
Paraguay Salud materna/ desarrollo infantil	1997-03	1.7 de 21.8	31.2
Educación básica en Trinidad y Tobago	1996-03	3.8 de 51.0	121.3
Mejora de la calidad de la educación básica en Uruguay	1994-00	6.8 de 31.5	45.0
Proyecto de desarrollo social en Venezuela	1991-97	57.6 de 100.0	320.9

FUENTE: <http://www.worldbank.org/children/costs/lending.htm>

minar en la mayoría de los informes nacionales cuál es el nivel de financiación disponible para la ADPI, la evidencia da cuenta que los aportes financieros de los gobiernos son muy bajos (probablemente en torno al 2% del presupuesto total de educación en la mayoría de los países) en toda la región. Chile muestra un nivel más alto de gasto

educativo en lo que se refiere a la educación temprana, pero dicho nivel ha bajado del 8,2% en 1990 al 7,6% de 1998. México gasta aproximadamente el 5% de su presupuesto en educación preescolar y educación inicial. En la mayoría de los países del Caribe la responsabilidad de la ADPI se deja en gran medida a las familias, a las comunidades y a las organizaciones no gubernamentales, y los gastos son inferiores al 2% del presupuesto de educación. En general, sigue existiendo una fuerte sensación de que este ámbito está mal financiado, de que la ayuda financiera pública es muy baja e inestable, y de que la carencia de recursos es un problema importante.

Un panorama similar surge en el ámbito de los recursos humanos, con algunos indicadores de que existen avances en la formación profesional en muchos países, pero que contrasta a su vez con la sensación de que hay carencias de recursos humanos y de que la formación es necesaria a todos los niveles, especialmente en el ámbito local, donde existen procesos de descentralización.

e) Bases organizativas, reforzadas y consolidadas, tanto gubernamentales como no-gubernamentales

Los informes nacionales y los cuestionarios indican avances en los procesos de diversificación y descentralización en la región, en la cual se están produciendo algunos cambios, como por ejemplo el nuevo vigor de las ONGs locales y de los gobiernos municipales, así como la incorporación del desarrollo de la primera infancia diversos programas sectoriales. Se hace mención en varios informes de la constitución de comités y consejos intersectoriales.

Como sucede con otras categorías, este conjunto de avances se refiere a un número limitado de situaciones, que se debe contrastar con otras en las que destacan las debilidades organizativas de las ONGs y de las entidades locales, así como de los gobiernos, que se acentúa especialmente en la coordinación de las acciones.

2.4. CAMBIOS EN LAS PRÁCTICAS DE ADPI

Ha habido cambios en los procesos de formación y de enseñanza que, junto con la creación de nuevos planes de estudios y de mejores materiales, sirven para redefinir y para mejorar la calidad de los progra-

mas. Sin embargo, estos avances son modestos y parece que *se ha prestado más atención al aumento de la escolarización que a la mejora de la calidad*. Por ejemplo, aunque ha habido adelantos importantes en el número y en la calidad de los programas de formación de ADPI en varios niveles, *la formación continua sigue siendo considerada por muchos países como la necesidad más importante en el ámbito de la ADPI*. A pesar de que se pueden señalar cambios en los planes de estudios en ciertos Estados hacia el ámbito del aprendizaje activo o la orientación hacia el juego y el descubrimiento, sigue existiendo una tendencia en algunos países de tratar la educación temprana como una extensión hacia abajo de la educación primaria. Las construcciones culturales específicas de los planes de estudio que implicaban a comunidades indígenas se han consolidado durante la última década, pero todavía queda mucho por hacer en esta área.

Las buenas intenciones fomentadas con mejoras en la formación, en los planes de estudio y en los materiales, a menudo se socavan debido a la alarmante relación negativa entre el número de niños atendidos y el de agentes adultos en los centros ADPI; la tendencia a tratar como niños a los adultos en programas de ADPI dirigidos a los padres; la falta de capacidad para incorporar una dimensión comunitaria en los programas de ADPI a gran escala.

3. MIRANDO HACIA EL FUTURO: PROBLEMAS Y PROPUESTAS ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

En esta sección se plantean las áreas problemáticas y las necesidades identificadas por la gente en el ámbito de la atención y la educación de la primera infancia. El listado, que se expresa en términos de «déficit», no se debe interpretar como falta de avance en países de la región. De hecho, en función de lo que se sugiere en la sección anterior, estaría bien buscar la superación de los déficit y comenzar por la consolidación y el incremento de las mejoras que ya se han producido en las mismas áreas.

Trabajar para superar estos problemas requerirá el esfuerzo común de los gobiernos, de las organizaciones civiles y del sector privado. Por esa razón, las sugerencias proporcionadas en lo que se refiere a cada una de las áreas problemáticas incluyen acciones conjuntas. Algunas se dirigen a los políticos, a los responsables de políticas públicas y a los

planificadores; otras requieren la intervención de padres, profesores, organizaciones no gubernamentales u otras para avanzar en este ámbito.

3.1. FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA

Los políticos, los responsables de políticas públicas, los programadores y los funcionarios de la educación que ejercen sus funciones en los niveles locales, necesitan comprender que el gasto en la educación temprana es una buena inversión. A pesar de que existe mayor información sobre el valor de la inversión en la primera infancia, lo que ha facilitado un cambio en la última década pasando de preguntar «cuánta» hace falta a «cómo» se debe invertir, algunos funcionarios siguen siendo escépticos. La superación de este escepticismo, para generar una voluntad política, no es sólo una cuestión de solicitar o proporcionar más información sobre las ventajas de los programas. Es también una cuestión de documentar, reconocer e incluso crear dicha demanda. Para facilitar la creación de esta demanda es necesario:

- Mejorar las estrategias de comunicación sobre las ventajas de la ADPI y dar a conocer de manera detallada los programas de educación de la primera infancia, incluir estos programas dentro de amplias estructuras como acciones para la reducción de la pobreza (BID, 1999), prevención del crimen, disminución de la violencia en la familia y creación del capital humano necesario para competir en un mundo globalizado.
- Mejorar la información básica con indicadores adecuados, estadísticas, sistemas de seguimiento, de estudio y de evaluación.

3.2. DEBILIDAD DE LOS MARCOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

Para que los gobiernos y las entidades civiles formulen y consoliden las políticas, se requiere:

- Reexaminar las políticas existentes que afectan a los niños, mirando más allá de las políticas educativas establecidas y llegando, por ejemplo, a las políticas de asistencia social, de

salud y de trabajo que afectan a la atención y al desarrollo del niño durante los primeros años de vida.

- Conseguir la adecuación con la Convención de los Derechos del Niño, incorporando los principios a favor de los intereses del niño, la no discriminación y la participación.
- Establecer normas y estándares (tanto privados como públicos, y contar con las provisiones para una constante revisión) que no sean tan rígidos o elevados que los hagan irrealizables, y que aseguren una correcta atención a los niños.

3.3. CARENCIA O ESCASO USO DE RECURSOS FINANCIEROS

Los programas de ADPI suponen, generalmente, la partida más pequeña de los presupuestos gubernamentales en relación con el porcentaje de niños en el conjunto de la población. En términos presupuestarios, los niños (especialmente los más pequeños) no están situados en primer lugar. Existe, por tanto, la necesidad de:

- Explicar detalladamente los beneficios económicos de la ADPI;
- Incrementar las partidas destinadas a la ADPI en los presupuestos públicos y consolidar de manera permanente dicho financiamiento;
- Consolidar la capacidad de los Estados y de los municipios para obtener los recursos necesarios para programas de ADPI;
- Investigar los aspectos más rentables, incluyendo propuestas de calidad de la ADPI comunitarias y no formales;
- Buscar en profundidad (en los presupuestos oficiales) vías alternativas de financiamiento, tales como intercambios de deuda, contribuciones desinteresadas e implicación del sector privado;
- Coordinar el incremento de los recursos financieros con la capacidad de usar dichos recursos, así como con el fortalecimiento de los recursos humanos;

- Proporcionar a las entidades locales el acceso a los recursos económicos de los presupuestos generales (incluidos los fondos de desarrollo social, que también se han abierto a la financiación de programas para la primera infancia), de manera que se responda mejor a las demandas y propuestas originadas directamente en las comunidades.

3.4. UNIFORMIDAD (CARENCIA DE OPCIONES)

La tendencia burocrática a ampliar los mismos programas a todos los niños entra en conflicto con la necesidad de adaptar los programas de ADPI a las diferencias culturales, geográficas, económicas y de edad. Esta tendencia se ve reforzada por la idea equivocada de que ADPI es lo mismo que «preescolar», y que simplemente es una extensión hacia abajo de la educación primaria. Por tanto, los responsables de políticas públicas y los planificadores deben:

- Pensar desde el punto de vista de la complementariedad de los distintos enfoques de la ADPI, de forma que se incluyan programas dirigidos a las comunidades y a las familias.
- Implicar a las ONGs más activamente.
- Descentralizar las responsabilidades de los programas así como las responsabilidades administrativas, con la intención de desarrollar capacidades locales.
- Llevar a cabo programas culturalmente relevantes junto con las comunidades locales, más que imponer determinadas prácticas de ADPI desde las administraciones centrales.

3.5. BAJA CALIDAD

Existe una necesidad urgente de:

- Reexaminar la capacitación docente y los sistemas de supervisión, así como proporcionar una formación adecuada (tanto inicial como continua) en todos los niveles y con respeto a la diversidad de enfoques de la ADPI.

- Reducir el número de niños (o de familias) por cada agente de educación/atención.
- Mejorar y reformular los planes de estudio, teniendo en cuenta no sólo las «mejores prácticas» sino también la definición local de lo que significa «mejores prácticas».
- Analizar las experiencias existentes de una forma más sistemática.
- Establecer mejores sistemas de supervisión y de evaluación de los niños y de los programas.

3.6. DESIGUAL DISTRIBUCIÓN Y FALTA DE ATENCIÓN A DETERMINADOS GRUPOS

Los siguientes grupos «perjudicados» necesitan tener una mayor atención: grupos de bajos ingresos, rurales, indígenas, niñas, niñas y niños de 0 a 3 años, embarazadas y madres lactantes, madres trabajadoras y padres.

3.7. FALTA DE COORDINACIÓN

Para llegar a una noción holística e integrada del aprendizaje y el desarrollo de la primera infancia y para que los recursos se utilicen con mayor eficacia, sería necesaria una mayor coordinación entre programas oficiales de salud, bienestar, seguridad social, alimentación, educación, desarrollo rural o comunitario, etc.; coordinación también dentro del sector de la educación, especialmente entre la ADPI y la educación primaria; y entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Existe, por lo tanto, necesidad de:

- Crear entidades de coordinación intersectoriales e interorganizacionales.
- Construir programas conjuntos que superen las barreras burocráticas.
- Consolidar la capacidad de las familias y de las comunidades de atraer y reunir los servicios que se ofrecen actualmente de manera descoordinada.

- Alcanzar acuerdos sobre qué grupos necesitan mayor atención y servicios directos.
- Construir asociaciones. Es necesaria una definición más clara de los papeles del Estado y de la sociedad civil en la constitución de asociaciones.

Los párrafos anteriores precisarían de una extensa agenda para la ADPI, que debe trabajarse. Pero, como cuestión práctica, ¿dónde hay que poner el acento? ¿dónde deben concentrarse los esfuerzos?

a) Algunas prioridades posibles

La primera respuesta a la cuestión de dónde debe ponerse el acento debe ser: «depende». Algunos países (y regiones dentro de ellos) ponen sobre la mesa aspectos culturales y condiciones extremadamente diversas, y están en fases muy distintas del proceso. Es inadecuado, por tanto, intentar fijar prioridades generales para la acción en todas las situaciones. Por consiguiente, la segunda respuesta a la pregunta debe ser: *«cada país (o quizás incluso cada municipio) debe decidir sobre sus prioridades»*.

Una vez dicho lo anterior parece apropiado presentar mi opinión personal sobre las políticas, la planificación y las áreas de programación que requieren una atención especial.

Mejora de los sistemas de formación y de supervisión

En toda la región la formación de agentes es a veces muy débil y/o académicamente incompleta. Los supervisores están sobrecargados, y para la mayor parte de ellos su papel sigue siendo más el de un inspector que el de un formador en el terreno, o un recurso de asistencia técnica de primera línea para los agentes.

Si nos fijáramos una meta para la próxima década en esta área, podría ser que todos los educadores de primera infancia deben estar formados y obtener las certificaciones necesarias para su trabajo antes del 2010 (las certificaciones pueden obtenerse en algunos casos demostrando que, con la experiencia y la formación no formal, se han adquirido los conocimientos básicos de cómo los niños más pequeños cambian y aprenden con una metodología de trabajo validada).

Proporcionar el apoyo y la atención necesaria a los padres y a otros miembros de la familia

Los padres y otros miembros de la familia seguirán siendo las personas más influyentes en las vidas de los niños, especialmente en los menores de 3 ó 4 años de edad. Quizá los mayores y más duraderos efectos sobre un niño que aprende y se desarrolla pueden venir de las mejoras en la capacidad de los padres para proporcionar un ambiente de estímulo para lograrlos.

En los próximos diez años todos los padres deben estar bien informados sobre la manera en que sus hijos se desarrollan y sobre cómo pueden promover de la mejor manera posible dicho desarrollo.

Consolidar la evaluación y el seguimiento de los programas

Entre las lecciones aprendidas sobre programas, una de ellas es que hay eficacia si dichos programas se van adaptando y ajustando lenta pero regularmente con base en el seguimiento sistemático de insumos, sus procesos y resultados. Según lo indicado antes, tenemos muy poca información sobre el impacto y los efectos específicos que los programas tienen en los niños y en sus familias. Para el año 2010 todos los programas de educación de la primera infancia deberían contar con sistemas apropiados de evaluación y de seguimiento que incluyeran el proceso de desarrollo del niño y los resultados de su educación temprana.

36

b) Orientaciones y sugerencias

También parece apropiado sugerir una serie de posibles orientaciones para los responsables de políticas públicas y para los planificadores, que comienzan a estar más implicados en el ámbito de la ADPI.

- Incluir al excluido. Centrarse en la equidad. En función de los datos proporcionados con anterioridad, ésta podría ser la orientación más importante de todas.
- Considerar el punto de vista holístico del niño y del proceso de aprendizaje y desarrollo, adoptando políticas intersectoriales.

- Concentrarse en el bienestar del niño y no en la extensión de determinado programa o de los procesos burocráticos.
- Comenzar por la atención prenatal.
- Centrarse en la familia y en la comunidad, fomentar su participación.
- Considerar la importancia de lo cultural, expresada por los que están implicados; comenzar por donde está la gente y construir sobre las propias fuerzas.
- Desarrollar esfuerzos compartidos centrados en el niño.
- Perseguir la rentabilidad en sentido amplio.
- Evitar fórmulas. Estar abierto a la diversidad y a enfoques complementarios.
- Buscar la calidad.
- Incorporar el seguimiento y la evaluación externa en los programas.

c) Una nota sobre el papel de las organizaciones internacionales

Finalmente, a la hora de recopilar información para esta revisión de la ADPI, es claro que las organizaciones internacionales tienen prestigio y han desempeñado diversos papeles importantes para ayudar a la ADPI a ampliarse y a mejorar. Esto incluye ayuda para proporcionar los mecanismos necesarios para el análisis y la acción (Jomtien, la Convención), consolidando la base de conocimiento y divulgando la información (investigación, evaluación utilizada, seguimiento, creación de redes, publicaciones, etc.), mediando (organizando foros internacionales, negociando las condiciones para la ayuda financiera y formando a los medios de comunicación), así como proporcionando asistencia técnica y ayuda financiera. Ciertamente, estos esfuerzos han contribuido a la consecución de muchos de los «avances» citados anteriormente. Al mismo tiempo es importante reconocer que, para su resultado, tales formas de ayuda tienen su base en valores que dependen de la manera

como se ofrecen y de la cantidad de ayuda proporcionada, y que la asistencia puede tener consecuencias tanto negativas como positivas.

Dichas cuestiones parecen importantes para las organizaciones internacionales, para los responsables nacionales de políticas públicas y de planificación, así como para las organizaciones internacionales con las cuales colaboran, reexaminando sus formas de trabajo y cooperación. Específicamente, sería útil considerar:

Preocuparse menos de la expansión de la escolarización o de la ampliación de un determinado programa para todos. Por el contrario, enfatizar más en la calidad, comenzando con apoyos sólidos a la formación, con logros en el ámbito local, en los que se consideren programas de calidad, con una visión de «escala», como la suma de muchos esfuerzos.

Tener una visión a largo plazo y comenzar despacio; evitar sobrecargar financieramente los sistemas con demasiado dinero muy pronto. Estar seguro de que el dinero se acompaña con la capacidad de construir.

Desarrollar los instrumentos de crédito y las ayudas que sean demandadas más que las directamente aportadas, y que permitan respuestas variadas a demandas locales.

Encontrar maneras más significativas de trabajar sobre el terreno al lado de las ONGs.

BIBLIOGRAFÍA

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP): «La Educación Inicial en el Uruguay. Diagnóstico de Situación y Orientaciones Fundamentales». Un trabajo presentado en el *III Simposio Latinoamericano, «Programas de Desarrollo Integral para la Infancia en Contexto de Pobreza»*, San José, Costa Rica, 25-29 de septiembre de 1995.

BARNETT, W.S. y BOOCOCK S.S.: *Early Care and Education for Children in Poverty. Promises, Programs, and Long-Term Results*, Albany, State University of New York Press, 1998.

CHARLES, L.: «Measuring the Impact. An assessment of the progress made in achieving the objectives of the Education for All: Assessment 2000 Process as related to Early Childhood Care and Development in the Caribbean.», Kingston, Jamaica (mimeo), septiembre, 1999.

COA CLEMENTE, R.: «Proyecto Integral de Desarrollo Infantil: Desnutrición Infantil». La Paz, Bolivia, Unidad de Análisis de Políticas Sociales, UDAPSO, mimeo, diciembre 1996.

COLECTIVO MEXICANO DE APOYO A LA NIÑEZ: «IV Informe sobre los derechos y la situación de la infancia en México 1994-1997». México, D.F., Impretei, a. c. de c.v., 1998.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK: «Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood». Washington, D.C., Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Social Development Division, 1999.

KAROLY, L.A., et. al.: *Investing in Our Children: What We Know and Don't Know about the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*, Santa Monica, California, The RAND Corporation, 1998.

MYERS, R.: *The Twelve Who Survive: Strengthening Programs of Early Childhood Development in the Third World*, Ypsilanti, MI, The High/Scope Press, 1995.

MYERS, R.: «Pre-school Education in Latin America: 'State of the Practice'». Washington, D.C., the Inter-American Dialogue, 1996.

MYERS, R.: «Early Childhood Care and Development. A Global Review, 1990-1999». A paper prepared for *UNICEF and the EFA Forum as a contribution to the EFA Year 2000 Assessment*, Paris, the EFA Forum, 2000.

ORTIZ, N., et. al.: «Evaluación de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Informe Técnico Final», Santafé de Bogotá, Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1992.

PERALTA, M.E y FUJIMOTO, G.: *La Atención Integral de la Primera Infancia en América Latina: Ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, julio de 1998.

SCHWEINHART, L., et. al.: *Significant Benefits: The High/Scope Perry Pre-school Study Through Age 27*, Monograph n°. 10, Ypsilanti, Michigan, High/Scope Educational Research Foundation, 1993.

TORRES, R. M.: «One Decade of *Education for All*: The Challenge Ahead». (original en español). A paper translated for use at the *World Education Forum*, Buenos Aires, Institute of International Educational Planning-UNESCO, 1999.

WORLD BANK: «Boosting Poor Children's Chance: Early Childhood Development Services for Poor Children in Brazil. Policy Report», Washington, D. C., The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, Human and Social Development Sector, Brazil Country Management Unit, 1999.