



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

**N° 1**

## **La educación preescolar en América Latina**

### **El estado de la práctica**

**Robert G. Myers\***

Noviembre 1995

\* Robert G. Myers., Ph.D., Coordinador del Consultative Group on Early Childhood and Development del High Scope Educational Research Foundation.

La traducción al castellano fue realizada por Jennifer Metcalfe.

# ÍNDICE

RESUMEN	3
LA EDUCACIÓN PREESCOLAR - APRENDIZAJE Y DESARROLLO	3
¿POR QUE ES NECESARIO INVERTIR EN LA EDUCACIÓN TEMPRANA?	6
BALANCE: Cobertura y tipos de programas	10
Cobertura	10
Tipos de programas	14
DESAFIOS Y PROBLEMAS	15
Equidad	16
Calidad	17
Costos, efectos y financiamiento	21
ALGUNAS CONSECUENCIAS EN CUANTO A LAS POLITICAS Y LA PLANIFICACION	23
PENSAMIENTOS A MODO DE CONCLUSIÓN	26
BIBLIOGRAFIA	28
ANEXO A	30

## RESUMEN

Dentro de la educación, la preescolar es la que ha experimentado el mayor crecimiento durante los últimos 15 años en toda América Latina en su conjunto y en la mayoría de los países de la región. Si se agregan los programas de atención infantil que incluyen una componente educacional a los programas preescolares formales y no formales, es claro que se está difundiendo ampliamente la necesidad de prestar atención a los niños durante sus primeros años de vida. A medida que va tomando fuerza este aspecto relativamente nuevo y aún flexible de la educación, y que ofrece muchas variaciones, es pertinente examinar el actual “estado del arte” con miras a futuras políticas y acciones. A modo de contribución a dicho proceso, este documento de análisis se dedicará a: 1) exponer brevemente la lógica subyacente de la expansión de la Educación Temprana y el campo del desarrollo, en cuanto a líneas de argumentación tanto científicas como sociales, 2) hacer una evaluación de los programas existentes; 3) identificar algunos de los principales problemas que se debe enfrentar a medida que se expande el campo; y 4) formular algunas propuestas de acción.

## LA EDUCACIÓN PREESCOLAR - APRENDIZAJE Y DESARROLLO

Hace 25 años, la visión de la “educación preescolar” era mucho más clara y estrecha que la actual. En esa época, el término se refería esencialmente a programas formales que se llevaban a cabo en ambientes de tipo escolar fuera del hogar, orientados a niños que estaban a punto de ingresar a la educación primaria. La educación preescolar evocaba una imagen de 25 niños de unos 4 a 5 años, sentados alrededor de pequeñas mesas en las que se dedicaban a dibujar o a hacer calzar triángulos de colores en un rompecabezas, bajo la supervisión de un docente profesional. Los programas de educación o promoción del aprendizaje en niños menores de cuatro años probablemente no eran tomados en consideración o simplemente eran tratados como actividades de “guardería”, motivo por el cual eran abordados por separado. Los esfuerzos no formales, organizados, comunitarios

orientados a proporcionar atención precoz al desarrollo mental y social de los niños pequeños no eran comunes y no se incluían en las estadísticas preescolares.

Sin embargo, los tiempos están cambiando; se está desarrollando una visión más amplia de la educación preescolar, que abarca la educación o el aprendizaje durante todo el período que va desde el nacimiento hasta el ingreso a la escuela, en una amplia gama de ambientes formales y no formales (ver Recuadro N° 1). En consecuencia, los niños inscritos en “programas preescolares” pueden tener desde algunas semanas de edad hasta siete años y, en la actualidad, estos programas pueden ser:

- Programas preescolares convencionales, administrados o autorizados por el gobierno.
- Programas no formales, que a veces son administrados por el gobierno pero que también son manejados por organizaciones no gubernamentales o por las comunidades;
- Programas de atención infantil y desarrollo integral que incluyen una componente educacional o de desarrollo psicosocial. (En algunos casos, estos programas operan fuera del sector educacional como parte, por ejemplo, de un sistema de seguridad social, pero reciben apoyo técnico de la educación. La organización responsable puede ser una agencia de gobierno, una ONG o una organización comunitaria).
- Programas de capacitación de padres o adultos destinados a capacitarlos para que mejoren sus habilidades como “primeros profesores” de sus niños, en los cuales la educación de los niños se produce en los hogares.

Estos cambios y la apertura de la definición están dándole dinamismo a la tarea de la educación preescolar pero también complican la actividad de organizar y poner en práctica los programas dificultando, a la vez, la descripción del “estado del arte” sobre la educación inicial y preescolar.

## RECUADRO N° 1

### CAMBIOS EN LA DEFINICION DE LA “EDUCACION PREESCOLAR”

**Ampliación del intervalo de edades.** La reforma educacional de 1972 en Perú introdujo un nuevo concepto al campo de la educación preescolar –la educación inicial– y amplió la idea de la educación preescolar para que abarcara la educación infantil desde el nacimiento hasta el ingreso a la escuela. Este término y la idea correspondiente de ampliar la educación preescolar en forma descendente, hasta llegar al momento en que nacen los niños, ha sido recogido por algunos países de la región. En otros, el significado de educación preescolar o “parvularia” se ha ampliado hasta llegar a cubrir todo el período que va desde el nacimiento hasta el ingreso a la escuela primaria. En otros, en tanto, la educación “inicial” se refiere actualmente a la que se proporciona durante el período desde el nacimiento hasta los tres años de edad, reservándose el término “preescolar” como se hacía anteriormente, a los años que anteceden directamente a la educación primaria. Lo relevante es que la responsabilidad de los ministerios de educación en la mayor parte de la región ahora se inicia al momento de nacer en lugar de a la edad de 3 ó 4 años.

**Expansión de los programas no formales.** En los años 70 y 80, los programas de educación preescolar no formales comenzaron a aumentar tanto en cantidad como en cobertura. Algunos de estos programas ya han avanzado más allá de la etapa experimental o de demostración. Varios programas denominados “no formales” son (y eran) muy similares a las escuelas preescolares en cuanto a la metodología y contenido, pero son “no formales” porque los profesores son integrantes de la comunidad, carecen de capacitación formal y no están contratados oficialmente por el gobierno. Dichos profesores generalmente trabajan como voluntarios o a cambio de un estipendio sumamente modesto (denominado “propina” o “beca”) que generalmente es muy inferior al salario mínimo. No cuentan con prestaciones sociales. A medida que los programas no formales se han desarrollado más allá de la etapa experimental y que los gobiernos han asumido la responsabilidad de proporcionar estas modestas remuneraciones, los programas no formales han comenzado a ser incluidos en los recuentos de niños inscritos en programas de educación preescolar.

**Fusión de las escuelas preescolares con el desarrollo infantil y la atención a los niños.** Si bien algunos programas preescolares siempre han tenido como meta el desarrollo holístico de los niños, esta visión se ha vuelto más difundida en el campo preescolar en los últimos años. Así, la educación preescolar cada vez presta mayor atención al desarrollo físico, social, emocional y mental como también a las necesidades nutricionales, de salud y de educación. Al mismo tiempo, hay un consenso creciente en cuanto a que los programas de atención infantil (algunos de los cuales ofrecen cobertura para los niños hasta su ingreso a la escuela) debieran tener una orientación más integral y enfocada al desarrollo, dejando de ser simples “guarderías”, característica sobresaliente en muchos programas. Esta evolución del pensamiento ha ayudado a borrar la separación entre la educación preescolar, la atención a los niños y el desarrollo infantil.

**Inclusión de programas de capacitación de padres.** En forma coherente con la idea de que el aprendizaje se inicia al nacer, los actuales programas de capacitación de padres son administrados en ocasiones por organizaciones preescolares (en lugar de ser manejados por los departamentos de educación de adultos ) y están incluidos en las estadísticas referentes a programas de educación preescolar (México, Cuba, y Chile son ejemplos de esta tendencia).

**Cambios en el paradigma internacional.** En 1990, la Conferencia Mundial de Educación para Todos (WCEFA) hizo hincapié en el aprendizaje en lugar de la educación e incorporó todos los cambios antes señalados sobre el pensamiento acerca de las responsabilidades educacionales en la edad preescolar. Las conclusiones de WCEFA señalan que: “El aprendizaje comienza al nacer. Esto requiere de atención temprana a la infancia y de educación inicial, que se pueden proporcionar a través de disposiciones que impliquen la participación de la familia, las comunidades o programas institucionales, según corresponda”. (Artículo 5). La Conferencia recomendó, asimismo, la “Expansión de la atención a la primera infancia y actividades de desarrollo, incluyendo la intervención de la familia y la comunidad, particularmente en el caso de niños pobres, desfavorecidos o discapacitados”. (Párrafo 8).

## ¿POR QUE ES NECESARIO INVERTIR EN LA EDUCACIÓN TEMPRANA?

Hace 25 años, era necesario contestar esta pregunta en forma bastante deliberada porque había mucho escepticismo sobre el valor de las intervenciones precoces. Por otra parte, la crianza en los primeros años, incluyendo la educación, era considerada por muchos como un área exclusiva de la familia en la cual no debía intervenir el gobierno. Sin embargo, aunque todavía hay bastante escepticismo, pareciera estar disminuyendo, cuestionado tanto por el creciente cuerpo de conocimientos como por las nuevas demandas que surgieron en la región a raíz de cambios en las condiciones y formas de pensar sobre cuestiones económicas, sociales, demográficas, políticas y educacionales.

Los descubrimientos científicos en una serie de áreas han demostrado que los programas orientados a los niños pequeños pueden acarrear grandes beneficios, no sólo en términos individuales e inmediatos sino también en términos sociales y económicos a lo largo de toda su vida en cuanto a sus habilidades para contribuir a la familia, la comunidad y la nación. Se sigue acumulando evidencia de los campos de la fisiología, la nutrición, la salud, la sociología, la psicología y la educación que indica que los primeros años son esenciales para la formación de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social. Por ejemplo, las investigaciones sugieren que gran parte del desarrollo de la inteligencia en los niños se produce antes de los 7 años (Bloom, 1964). Además, durante los dos primeros años de vida, se produce la mayor parte del desarrollo de las células cerebrales, fenómeno que va acompañado por la estructuración de las conexiones neuronales del cerebro. Este proceso se ve afectado por el estado de salud y nutrición pero también por el tipo de interacción del niño con la gente y las cosas que se encuentran en su entorno (Dobbing, 1987). Si el cerebro se desarrolla bien, aumenta el potencial de aprendizaje y disminuyen las posibilidades de fracaso en la escuela y en la vida. Ahora se sabe que los programas educacionales que promueven mejorías de la interacción y los estímulos durante los primeros años pueden fomentar el desarrollo cerebral y las posibilidades de aprendizaje.

Los descubrimientos científicos también demuestran que los niños que reciben atención

cariñosa y constante tienen, generalmente, un mejor nivel de nutrición, contraen menos enfermedades y aprenden mejor que los niños que no reciben ese tipo de atención (Zeitlin, 1990). A la inversa, los niños que no reciben cuidados adecuados tienen mayor tendencia a las enfermedades y la desnutrición y están menos motivados y peor equipados para el aprendizaje. Esto no sólo sucede porque les faltan los alimentos y la atención de salud necesarios, sino porque el estrés ocasionado por el abandono psicológico y social afecta el sistema inmune y porque la falta de interacción física en los primeros meses tiene un efecto negativo sobre el funcionamiento de la hormona del crecimiento. Estos descubrimientos refuerzan un enfoque holístico de la educación orientado a lograr la atención integral del desarrollo físico, mental, social y emocional. Estos datos sugieren que se requiere un programa con un enfoque integral, multifacético, multisectorial e integral dirigido a los niños, a partir de sus primeros meses y años de vida. Esto contrasta con el enfoque que se concentra en el desarrollo intelectual durante el año anterior al ingreso a la escuela primaria.

Pero los beneficios de los programas que atienden a los niños en los primeros años de crecimiento, desarrollo y aprendizaje en su etapa preescolar acarrearán beneficios tanto para las sociedades como para los niños en sí.

**1. Beneficios económicos: mayor productividad económica, oportunidades de empleo y menores costos.** Aún sin hacer referencia a la vasta literatura científica que vincula la mejoría de la educación y el aprendizaje con mayores niveles de empleo y productividad económica, el sentido común indica que una persona bien desarrollada en términos físicos, mentales, sociales y emocionales estará en mejores condiciones laborales y para contribuir económicamente a la familia, la comunidad y el país que una persona que no se encuentre en tales condiciones. También tiene sentido que los esfuerzos preventivos tempranos produzcan ahorros en cuanto a gastos posteriores. En el Recuadro N° 2, se incluye evidencia proporcionada por la literatura que confirma estas ideas de sentido común. Estos argumentos económicos a favor de la inversión en programas de atención a la primera infancia han cobrado fuerza gracias al amplio cambio en política económica que se está produciendo en la región, que pone el énfasis en

economías abiertas que requieren de una fuerza laboral adecuadamente instruida y flexible, capaz de competir a nivel global. La necesidad de mejorar la base de recursos humanos de un

país ha adquirido una importancia cada vez mayor. El perfeccionamiento de dicha base es un proceso que se inicia mucho antes de que los niños ingresen a la escuela.

## RECUADRO N° 2

### EVIDENCIA ECONOMICA QUE JUSTIFICA LA INVERSION EN LA EDUCACION INICIAL

**1. Productividad económica y empleo.** La vinculación de las intervenciones en la primera infancia con la posterior productividad económica y el empleo implica un seguimiento de una cadena de relaciones. En primer lugar, las comparaciones de niños similares que han participado o no en diferentes tipos de intervenciones preescolares demuestran una mayor preparación para la escuela en cuanto a un mayor crecimiento físico y mejores habilidades mentales. Estas ventajas preescolares redundan en un mayor nivel de matrícula, más progreso y un mejor desempeño escolar. (Véase el análisis realizado por Myers, 1992 de 19 estudios longitudinales o el clásico High/Scope Perry Preschool Study, un informe que aparece mencionado en Schweinhart, et. al, 1993; McGuire y Austin 1987). En segundo lugar, sabemos que la escolaridad, a su vez, está asociada a importantes cambios de perspectiva que afectan el comportamiento de los adultos (por ejemplo, Inkeles y Smith, 1974) y ayuda a desarrollar habilidades tales como la capacidad de organizar los conocimientos en categorías significativas, de trasladar los conocimientos de una situación a la otra y de tener mayor capacidad de selección en el uso de la información (Rogoff 1980: Triandis 1980). La escolaridad promueve una mayor adaptabilidad a la tecnología (Grawe, 1979). Está directamente relacionada tanto con la mayor productividad de los agricultores (Lockheed, Jamison y Lau, 1980) como de los trabajadores de los sectores informales (Colclough, 1980). Si seguimos esta cadena, podemos observar el efecto de las intervenciones tempranas sobre la productividad de los adultos.

Pero un posible aumento de productividad económica para la sociedad ocasionada por la inversión en programas de educación temprana va más allá de los beneficios que se observan directamente en el niño: también se deben al hecho de que muchos programas de educación temprana de la infancia son, a la vez, programas de atención infantil, lo cual permite una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y además deja en libertad a los hermanos mayores (generalmente las hermanas) para que se dediquen a estudiar y obtener mayores remuneraciones. En muchos casos, las mujeres que no tienen acceso a la atención infantil y las alternativas de desarrollo no pueden siquiera pensar en obtener empleos con un mayor nivel de productividad fuera del hogar porque deben cuidar a sus hijos pequeños al interior del mismo. Una evaluación del programa colombiano Hogares de Cuidado Diario (Ortiz, et. al, 1992) muestra que el 20% de las mujeres con hijos que participaban en el programa mejoraron su situación laboral luego del ingreso de sus hijos a dichos establecimientos.

**2. Cálculo del costo-beneficio.** Aunque rara vez se lleva a cabo, el cálculo de los beneficios en función de los costos indica una tasa de rendimiento potencialmente elevada de la inversión en los primeros años de la infancia. Marcelo Selowsky llegó a la siguiente conclusión, basada en datos sobre Chile: “Las inversiones anuales por niño en programas que pueden ocasionar un cambio de habilidad equivalente a una desviación estándar se ‘justifican’ si cuestan entre 0,37 y 0,51 veces el salario anual de un trabajador analfabeto”. (Selowsky 1981, p. 342). Es razonable esperar estos resultados de los programas de educación temprana. Los datos del proyecto High/Scope Perry de Estados Unidos sugieren que la tasa de retorno de la inversión preescolar puede multiplicarse por siete (Schweinhart, 1993). Para realizar este cálculo, se estimaron una serie de gastos que se ahorran gracias a la menor incidencia de criminalidad, menor necesidad de programas de recuperación escolar y reducción de la demanda de otros programas sociales. La participación en los programas de la temprana infancia también ayuda a reducir los costos: a) al reducir las ineficiencias de los sistemas escolares disminuyendo las tasas de repetición y deserción escolar (ver Myers 1992; la evaluación de PROAPE en Brasil [Ministerio da Saude 1983] muestra que los costos preescolares se recuperaron con creces porque se redujo la repetición escolar en los dos primeros años de educación primaria); b) al reducir la pérdida de empleos porque se puede garantizar que los niños estén bien cuidados, se elimina una fuente de preocupación, con lo cual los padres no tienen necesidad de pedir tantos permisos laborales (Galinsky, 1986); y c) al reducir los costos de salud porque la buena calidad de la atención y la educación implican, también, medidas preventivas (Evans, 1986).



## **2. Beneficios sociales: reducción de las desigualdades y fortalecimiento de los valores:**

Las condiciones insalubres y el estrés que ocasiona la pobreza van de la mano con las desigualdades en las primeras etapas de desarrollo y aprendizaje. Estas desigualdades ayudan a mantener o intensificar las desigualdades económicas y sociales existentes. En un círculo vicioso, los niños de familias de menos recursos suelen quedar atrás y progresivamente a la zaga de sus pares más favorecidos en cuanto a desarrollo mental y su preparación para la vida escolar, en una brecha que jamás se cierra. La investigación realizada en Chile demuestra diferencias en el desarrollo psicomotor, asociadas a la pobreza, que emergen claramente a partir de los 18 meses de edad, aumentando a partir de ese momento al punto que el 40% de todos los niños de familias pobres dan muestras de retraso en su desarrollo al llegar a los 5 años de edad<sup>1</sup>.

Al no intervenir en forma oportuna para fomentar el aprendizaje y desarrollo precoz en los niños en situaciones difíciles, los gobiernos han respaldado y fortalecido, en forma tácita, las desigualdades existentes. Irónicamente, un argumento que a veces se utiliza en contra de los programas de educación temprana es que son discriminatorios ya que favorecen a la clase alta. Este hecho indudablemente es cierto si no se hace un esfuerzo especial por orientar los programas hacia los pobres y/o si los programas de educación temprana, atención y desarrollo infantil se limitan a las personas que pueden pagar. Pero no es válido si los programas se orientan cuidadosamente a los más necesitados<sup>2</sup>.

Las reformas de ajuste económico que se han llevado a cabo en América Latina y el Caribe durante los últimos diez años o más han incrementado los niveles de pobreza y desigualdad social (CEPAL, 1994). Los países que intentan encontrar formas de moderar estos efectos sociales indeseables de las reformas están bus-

cando, entre otras estrategias, maneras de mejorar las condiciones de aprendizaje y de desarrollo para los hijos de los pobres. Se ha otorgado apoyo a programas de atención a la primera infancia en varios países (entre los que destacan Chile y Venezuela) como acciones explícitas dentro de un marco de equidad social. Los créditos otorgados por organismos internacionales (por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial) han sido notablemente sensibles a este tipo de inversiones.

Otra razón social de importancia para prestar atención a la educación temprana de los niños, ya sea en el hogar o en programas organizados fuera del hogar, es que los valores sociales y morales que orientan a las sociedades comienzan a formarse en los primeros meses de vida. En las sociedades que se preocupan por la erosión de los valores hay fuertes incentivos por fortalecerlos mediante programas orientados a la primera infancia, tanto a través de la fortificación de las convicciones y las acciones de los padres, como mediante la creación de ambientes adecuados dentro de los cuales los niños puedan absorber valores culturalmente deseables.

**3. Beneficios políticos.** Aunque los niños no tienen derecho a voto, los políticos, particularmente a nivel local, están comenzando a darse cuenta que los niños pueden constituir un punto de convergencia en las acciones sociales y políticas al desarrollar el consenso y la solidaridad en las comunidades en que habitan. En general, los padres desean un futuro mejor para sus hijos y, a menudo, están dispuestos a colaborar y hacer sacrificios para lograr ese fin. El potencial movilizador de los programas preescolares en este sentido puede contribuir a reforzar la descentralización participativa y la democracia a nivel local.

En general, a medida que la democracia se difunde en toda la región, ha aumentado la dependencia respecto de una ciudadanía adecuadamente educada. Sin educación, es más fácil distorsionar y controlar los sistemas democráticos que cuando hay educación. La inversión en programas preescolares implica invertir en la generación de una ciudadanía con mayor educación. Además, la forma y contenido de la mayor parte de la educación preescolar se presta para la generación de aquellas características ciudadanas que se consideran esenciales para

<sup>1</sup> Se encontró que el 50% de los niños presentaban retraso en el desarrollo del lenguaje, un 30% lo tenía en el desarrollo visual y motor, en tanto que un 17% estaba atrasado en su desarrollo motor grueso. Estas conclusiones fueron señaladas en el estudio de Seguel, Izquierdo y Edwards, de 1992.

<sup>2</sup> En efecto, un examen de 19 intervenciones en la primera infancia demuestra que los niños de los grupos denominados marginales no sólo pueden beneficiarse de dichos programas sino que, en muchos casos, se beneficiaron en forma desproporcionada (Myers, 1992).

la democracia— mas aún incluso que la forma y el contenido que actualmente ofrece gran parte de la educación primaria. Mientras la educación primaria sigue basándose en un método “frontal” y no cuestionador de impartir conocimientos y se basa, además, en una relación esencialmente autoritaria entre el profesor y el niño, uno de los supuestos esenciales de la democracia es que los niños aprenden mejor si tienen la oportunidad de hacer, explorar y cuestionar, mientras el profesor los acompaña en este proceso.

**4. Presiones demográficas.** A los argumentos económicos, sociales y políticos descritos anteriormente, es necesario agregar una serie de condiciones demográficas que están cambiando que dan cuenta de la creciente necesidad de contar con programas preescolares, de la mayor demanda y la ampliación de los mismos. En primer lugar, actualmente sobreviven una mayor cantidad de niños que antes<sup>3</sup>. En segundo lugar, en América Latina y el Caribe hay más mujeres que antes que trabajan fuera del hogar. En tercer lugar, la migración rural-urbana sigue siendo elevada, lo que altera a las familias obligándolas a modificar los modelos y prácticas de crianza de los niños. Estos cambios han venido acompañados de una mayor necesidad y demanda de atención y educación para los primeros años de la infancia. La falta de respuesta a esta situación con programas pertinentes indica un deterioro del bienestar de los niños de la región.

La literatura cada vez más abundante que muestra que la base del éxito o fracaso en la vida está asociado a las primeras etapas de desarrollo y los argumentos económicos, sociales, políticos y demográficos señalados anteriormente, constituyen una justificación de peso para realizar inversiones en el desarrollo y aprendizaje de los niños en su etapa preescolar. En efecto, la principal pregunta que debe plantearse actualmente a los encargados de formular las políticas no consiste en determinar si se debe invertir en la Educación Temprana sino más bien

**cómo** debe realizarse dicha inversión para garantizar la eficacia de los programas para así proporcionar los diversos beneficios económicos, sociales y políticos mencionados anteriormente, asegurando que también sean eficientes y accesibles en términos financieros.

A continuación, analizaremos en qué situación se encuentra el campo preescolar, en términos generales, en la región, como un preámbulo al análisis de una serie de cuestiones que se están presentando junto con el desarrollo de este campo.

## **BALANCE: COBERTURA Y TIPOS DE PROGRAMAS**

### **COBERTURA**

Determinar la cobertura y graficar el progreso de los programas preescolares en América Latina no resulta fácil por varios motivos. La interpretación de las estadísticas disponibles es complicada porque las definiciones y las edades usadas para informar sobre las matrículas escolares varían de un país a otro. Existe un número no conocido de niños que están matriculados en programas preescolares no registrados. A menudo, no se notifica acerca de los programas no formales. Inevitablemente, hay un grado de inexactitud en el proceso de recopilación de los datos y notificación de los mismos. Para los fines de este documento, es importante señalar que la información sobre los programas preescolares suele ser anticuada, particularmente si se intenta obtener un panorama regional<sup>4</sup>. Estos, así como otros temas relacionados con la

<sup>3</sup> Se calcula que la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años se redujo en toda América Latina y el Caribe de 157 por cada 1000 mil nacidos vivos en 1960 a 48 por mil 1000 en 1993. (UNICEF 1995, Cuadro N° 10). Esto significa que ahora, cerca de 20 de cada 21 niños que nacen viven hasta la edad de cinco años (a diferencia de 1960 cuando sólo sobrevivían 5 de cada 6). Estos niños sobrevivientes enfrentan con frecuencia las mismas condiciones que los ponían en peligro de muerte anteriormente y que ahora los colocan ante el riesgo de un desarrollo retrasado y débil.

<sup>4</sup> Si bien es posible que las cifras nacionales sean razonablemente actuales, no siempre son públicas ni fáciles de obtener. A modo de base para la preparación de esta sección del informe, UNESCO tuvo la gentileza de proporcionar su serie de cifras más recientes, unas de la oficina regional, OREALC, y otras del Anuario Estadístico de la UNESCO de 1994. En el Cuadro N° 1 del Anexo A el lector podrá observar que las cifras de OREALC, que están en proceso de actualización, varían en cuanto al período que va de 1986 a 1991. Para tratar de obtener cifras más recientes, el autor recurrió a los informes anuales de UNICEF correspondientes a 1994 y a los análisis de situación más recientes realizados por dicha institución. Lamentablemente, los informes sobre matrícula preescolar y los programas de atención a la primera infancia y al desarrollo no es uniforme en estos documentos, además del hecho que la mayoría de los análisis de situación se realizaron en 1990 o 1991. En algunos casos ha sido posible comparar estas cifras con otras de varios países, presentadas en documentos recientes, aún sin publicar, a los cuales tuvo acceso el autor a través de la Red del Grupo Consultivo.



recopilación de información y su interpretación estadística se plantean en el Anexo A. Por los motivos señalados, las cifras sobre matrícula deben ser tratadas con cautela, particularmente si se trata de cifras agregadas a nivel regional o que se usaron para hacer comparaciones entre naciones.

A pesar de estas advertencias, la información estadística disponible, respaldada por la evaluación de los programas y la observación directa pareciera apoyar varias afirmaciones generales acerca de la cobertura preescolar en la región.

**1. Existen amplias variaciones entre los países en cuanto al nivel de cobertura relacionado tan sólo con el nivel de ingreso per cápita.** Evidentemente, otros factores tales como la voluntad política y diferencias en la forma de definir la política social influyen al tratar de explicar las diferencias en la matrícula (Ver el Cuadro N° 1). Por ejemplo, Jamaica, que en 1992 tenía un ingreso per cápita de sólo US\$ 1,390, registró un nivel de matrícula del 83% para todos los niños de **3 a 5 años** mientras que Argentina, con un ingreso per cápita más de cuatro veces mayor (US\$ 6,050) registró una matrícula del 68% para los niños entre **4 y 5 años de edad**. Colombia, con un ingreso per cápita estimado equivalente al de Jamaica (US\$ 1330) registró una matrícula del 44% **pero sólo para niños de 5 años**.

**2. En la mayoría de los países el porcentaje de niños que cuentan con cobertura de programas preescolares ha aumentado en forma persistente desde 1980.** Irónicamente, sin embargo, la tasa de desarrollo de matrícula preescolar parece haber sido mayor durante la “década perdida” de los años 80 y no durante los primeros 5 años de los 90 en los cuales se produjo cierto grado de recuperación económica en la región.

Esto refuerza la idea de que la expansión preescolar no necesita estar relacionada directamente con las condiciones económicas. La mayor tasa de crecimiento durante los años 80 podría reflejar un rezago en el ajuste a las realidades económicas del momento. Sin embargo, también pareciera reflejar el dinamismo y los compromisos políticos asumidos por los países en 1979, el Año Internacional del Niño.

Si las cifras que se proporcionan en este artículo se actualizaran y se utilizara una definición más amplia de la educación preescolar, probablemente se vería que la tendencia de la educación preescolar en la mayoría de los países en la primera mitad de los años 90 se orienta hacia una expansión moderada y sostenida, con una creciente diversidad en los modelos preescolares. Esto es lo que indican no sólo las cifras extraoficiales de los informes de la UNICEF, de fechas más recientes, sino también el hecho de que los créditos internacionales otorgados a la educación preescolar y los programas de desarrollo infantil que incluyen un componente educacional han aumentado notablemente durante los últimos 5 años<sup>5</sup>. No sería sorprendente, por lo tanto, que se produjera otro brote de las matrículas durante la segunda mitad de los años 90.

**3. El desarrollo preescolar y la cobertura se siguen concentrando en niños a los que les falta un año para ingresar a la escuela primaria.** Las cifras de varios países desglosadas por la edad (obtenidas de los informes de la UNICEF) ilustran esta concentración. En Costa Rica, en 1990, la cobertura disponible para niños de 6 y 7 años se estimaba en un 62% mientras que la cobertura para niños de 3 a 5 años era del 14%. En Uruguay, en el mismo año, las cifras por edad eran las siguientes: 5 años = 85%; 4 años = 24%; 3 años = 16%. En Chile, la cobertura de niños de 5 años fue del 69,3% en 1990, comparado con la cobertura del 20,7% para niños de 4 años. Durante el año escolar 1993-94, la cobertura de niños de 5 años en Venezuela fue del 65% pero sólo del 47,2% y 19,3% para los de 4 y 3 años, respectivamente. Estas cifras indican que la cobertura para los niños durante el año anterior a la primaria se encuentra a un nivel relativamente alto (más del 60%) en muchos países de la región, pero que la cobertura para los grupos de menor edad va muy a la zaga. La concentración refleja la continuación de una visión convencional respecto de la educación preescolar.

<sup>5</sup> Por ejemplo, a partir de 1989, el Banco Mundial ha otorgado préstamos destinados al desarrollo integral de la primera infancia y/o programas preescolares en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Venezuela. El Banco Interamericano de Desarrollo ha otorgado préstamos para el desarrollo de la primera infancia en Perú y Nicaragua. Otros préstamos efectuados por estas organizaciones se están implementando en la actualidad.

CUADRO N° 1

TASAS BRUTAS DE ASISTENCIA PREESCOLAR, POR EDAD Y POR PAÍS,  
Y SEGÚN EL PIB PER CÁPITA (1992): AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

	Edad	Asistencia preescolar			% privado	PIB per cáp US\$
		1980	1985	1991		
<b>Sudamérica</b>		<b>23</b>	<b>37</b>	<b>42</b>	<b>29</b>	
Argentina	4-5	40	52	58	29	6.050
Bolivia	3-6	26	34 <sup>(1)</sup>	29 <sup>(4)</sup>	11	680
Brasil	4-6	14	32 <sup>(3)</sup>	35	31	2.770
Colombia	5	27	37	44	58	1.330
Chile	5	71	83	70	45	2.730
Ecuador	4-5	10	17	20 <sup>(2)</sup>	37	1.070
Paraguay	6	12	19	32	50	1.380
Perú	3-5	15	21	36 <sup>(5)</sup>	12	950
Uruguay	2-5	19	25	33	29	3.340
Venezuela	4-6	34	40	45	16	2.910
<b>Centroamérica/Panamá</b>		<b>17</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>32</b>	
Costa Rica	5	39	52	67	13	1.960
El Salvador	4-6	11	15 <sup>(2)</sup>	19	31	1.170
Guatemala	4-6	14	17	16	47	980
Honduras	5-6	13	18	18	11	580
Nicaragua	3-6	8	14	13	18	340
Panamá	5	33	51	54 <sup>(5)</sup>	9	2.420
<b>Golfo de México</b>		<b>27</b>	<b>59</b>	<b>62</b>	<b>32</b>	
Cuba	5	60	83	86	0	1.170
Haití	4-5	—	44 <sup>(2)</sup>	41 <sup>(5)</sup>	24	370
México	4-5	25	59	62	9	3.470
Rep. Dominicana	3-6	4	10	14 <sup>(4)</sup>	67	1.050
<b>Caribe anglófono</b>		<b>68</b>	<b>77</b>	<b>82</b>	<b>80</b>	
Guyana	4-5	67	73	71 <sup>(3)</sup>	—	—
Jamaica	3-5	70	76	83 <sup>(5)</sup>	88	1.390
Trinidad & Tobago	3-4	8	8	8 <sup>(5)</sup>	—	3.940

Notas: Las cifras correspondiente a la asistencia preescolar fueron proporcionadas por la Oficina Regional de UNESCO para América Latina y el Caribe, con base en datos tomados del **Anuario Estadístico de la UNESCO para 1994**. París, 1994. Las cifras sobre ingreso per cápita se tomaron de UNICEF. **State of the World's Children, 1995**. Nueva York: UNICEF, 1995, Cuadro N° 1.

(1) = 1986

(2) = 1987

(3) = 1988

(4) = 1989

(5) = 1990

4. **Variaciones en la atención en la educación privada y pública.** El porcentaje de niños atendidos en la educación preescolar privada oscila del 0% en Cuba al 88% en Jamaica. (Ver el Cuadro N° 1). Según cifras de OREALC, los porcentajes de participación en establecimientos preescolares privados, por subregión, son los siguientes: América del Sur = 29%; Centroamérica y Panamá = 32%; Golfo de México = 11%; y Caribe anglófono = 80%. La elevada tasa correspondiente al Caribe anglófono refleja el hecho que el modelo escolar básico de Jamaica, manejado por grupos comunitarios, se clasifica como privado, junto con una tendencia general en los países caribeños a considerar que la educación en la primera infancia es un asunto familiar en el cual no debe intervenir el gobierno.

5. **Persiste un sesgo hacia la cobertura en áreas urbanas, a pesar de los esfuerzos explícitos hechos por algunos países para compensarlo.** El Cuadro N° 2 respalda esta afirmación. Respecto de América del Sur, el cuadro indica que el 32% de todos los establecimientos educacionales preescolares están en áreas rurales. Suponiendo que muchos de estos son establecimientos pequeños orientados a poblaciones dispersas, el porcentaje del total de la cobertura rural probablemente es considerablemente más bajo. No hay garantías de que la definición de ubicación rural o urbana sea igual en todos los países. En consecuencia, los porcentajes informados reflejan cifras aproximadas, en el mejor de los casos.

## CUADRO N° 2

### PORCENTAJE DE ESTABLECIMIENTOS PREESCOLARES EN ÁREAS RURALES: AMÉRICA LATINA, ALREDEDOR DE 1991<sup>(1)</sup>

País	Total rural	Rural	%
<b>América del Sur</b>	<b>91.058<sup>(2)</sup></b>	<b>29.030</b>	<b>32</b>
Argentina		Información no disponible	
Bolivia	2.294	1.158	50
Brasil	51.557 <sup>(3)</sup>	15.988	31
Colombia	9.712	1.077	11
Chile	4.302 <sup>(4)</sup>	276	6
Ecuador	2.371	913	39
Paraguay	870	242	28
Perú	10.132	6.217	61
Uruguay	1.508	431	29
Venezuela	8.312	2.818	34
<b>Centroamérica/Panamá</b>	<b>6.642<sup>(2)</sup></b>	<b>1.952</b>	<b>29</b>
Costa Rica	1.002	472	47
El Salvador	1.271 <sup>(3)</sup>	276	22
Guatemala	1.507	270	18
Honduras	973 <sup>(3)</sup>	201	21
Nicaragua	1.081	373	35
Panamá	808	360	45
<b>México</b>	<b>49.763</b>	<b>31.188</b>	<b>63</b>

Notas:

(1) Las cifras sobre establecimientos preescolares fueron proporcionadas por la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Estas se basan en una serie de fuentes, tales como: Anuario Estadístico de la UNESCO, París, 1988, 1993, 1994; Informes Nacionales; Encuesta SIRI-OREALC-UNESCO, 1987, 1990, 1992; Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Compendio de Estadísticas Sociales, 1992, Lima 1993; Guatemala: Ministerio de Educación, Anuario estadístico 1992, Guatemala, 1992.

(2) El total proporcionado corresponde a los países que informaron sobre cobertura rural. Si se incluye a Argentina en el total, la cantidad de establecimientos en la región de América del Sur aumentaría a 100918.

(3) = 1989

(4) = 1987

**6. La cobertura proporcionada a niñas y niños es casi idéntica.** El Anuario Estadístico de la UNESCO de 1994 (Cuadro N° 2.1) establece que el 50% de los niños matriculados en establecimientos preescolares en América Latina y el Caribe en 1992 eran niñas. Con una excepción, el porcentaje de niñas notificado por cada país por separado oscila entre el 48 y el 52%<sup>6</sup>.

**7. La cobertura tiene un sesgo negativo hacia los grupos de menores ingresos.** Las estadísticas oficiales de cobertura preescolar generalmente no se desglosan según la situación económica de los participantes. Sin embargo, los datos correspondientes a Argentina, Chile y Uruguay, basados en encuestas de hogares, nos dan una idea de los sesgos existentes en esos países. El estudio argentino, que siguió un método desarrollado por la CEPAL, clasificó a las familias dividiéndolas en familias de pobreza estructural, familias pobres y no pobres. Las cifras de cobertura preescolar de los niños de 4 y 5 años en estos grupos son las siguientes:

	<b>Pobreza Estructural</b>	<b>Pobres</b>	<b>No Pobres</b>
Edad 4	30,8%	41,8%	80,7%
Edad 5	64,2%	76,8%	91,0%

En Chile, las encuestas de hogares indicaban que, mientras la cobertura preescolar en “Educación Parvularia” en 1992 era del 24% a nivel nacional, sólo alcanzaba al 19% en el quintil inferior de la distribución del ingreso y a un 43% en el quintil superior. Además, al comparar las cifras correspondientes a 1987 con las de 1992, el aumento nacional de la cobertura era del 3,2% en tanto que el aumento en el quintil inferior era de 2,4% y en el quintil superior era de 9,5%. (Waiser, 1995) Las cifras correspondientes a Uruguay en 1993 muestran que la cobertura de niños de 3 a 5 años en el quintil inferior de ingresos es del 36% comparado con el 90% registrado por el quintil superior. La brecha es aún mayor (100% versus 30%) si comparamos a niños de Montevideo cuyos padres se encuentran en el quintil superior con niños del interior que están en el cuartil inferior. (ANEP, pp. 5-6).

En Jamaica en 1989, el programa comunitario preescolar (denominado educación básica) llegó al 60% de los niños del quintil más pobre de la distribución del ingreso y al 81% de los niños del de mayores ingresos (UNICEF, 1991).

**8. La cobertura es menor para los grupos indígenas que para los no indígenas.** Existen pocas estadísticas para respaldar este tema. Sin embargo, a modo de ejemplo, en México, las estadísticas oficiales señalan una cobertura del 82% en Ciudad de México en comparación con sólo el 38% en Chiapas (donde existe una elevada concentración de grupos indígenas). Se podrían esperar brechas similares en la participación de las comunidades indígenas en la Educación Temprana en otros países.

Un hecho que no se toma en consideración en los párrafos 7 y 8 son las probables diferencias en la calidad de los programas preescolares en los que se matriculan los niños ricos y los pobres, lo cual genera un sesgo adicional contra las poblaciones pobres e indígenas.

Resumiendo lo anterior, podemos afirmar que la cobertura preescolar, si bien varía de un país a otro en cuanto a su extensión y su combinación entre educación pública y privada, se concentra en los niños que se encuentran a un año de ingresar a la escuela primaria y que tiene un sesgo en favor de los niños urbanos de la cultura dominante que pertenecen a la parte superior de la distribución económica.

## TIPOS DE PROGRAMAS

En términos numéricos, los programas preescolares formales siguen dominando el campo preescolar. Estos programas convencionales corresponden al estereotipo de grupos de 20 a 30 niños atendidos por docentes profesionales (egresados de escuelas normales o universidades), incorporados a la nómina oficial del presupuesto de educación y que reciben las prestaciones sociales correspondientes. Habitualmente, estos programas funcionan de 3 a 4 horas los días de semana. Se concentran en preparar a los niños para el ingreso a la escuela. Algunos pueden llegar a tener un componente de nutrición o salud, pero esto no es lo común. Aunque los programas convencionales se pueden producir en distintos locales, la mayoría de ellos están albergados en edificios de gobierno construidos para dicho fin o

<sup>6</sup> La excepción es Cuba, que presenta un 43% de matrícula de niñas en 1992.

dependientes de una escuela primaria o al interior de la misma.

A pesar del predominio ininterrumpido de los programas convencionales, se ha acumulado una experiencia extraordinariamente rica en América Latina sobre programas preescolares “alternativos” (Cormack y Fujimoto 1992; JUNJI-OEA 1994). Estos programas se distinguen principalmente por el involucramiento directo de una persona local, que generalmente carece de capacitación formal como profesor pero que tiene cierta capacitación (a nivel de cursos) que le permite desempeñarse como tal (en calidad de promotor o monitor). Estos profesores habitualmente reciben menos que el salario mínimo y no están en la nómina oficial del gobierno. Los programas alternativos también se distinguen por un mayor grado de participación comunitaria en la creación y operación de la escuela que los programas convencionales. En algunos casos, los programas “alternativos” son manejados por el gobierno, pero es más habitual que los administren grupos comunitarios u organizaciones no gubernamentales que trabajan con la comunidad. Aunque muchos ejemplos de iniciativas preescolares denominadas “alternativas” o “no formales” permanecen a nivel de experimento piloto o de demostración, otras se han desarrollado hasta convertirse en programas a mayor escala. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de distintas variedades de programas:

1. Programas comunitarios preescolares no formales. En Perú, el programa PRONOEI ha funcionado durante 25 años y ahora atiende a niños de aproximadamente 18,000 centros distribuidos en todo el país. Las escuelas básicas de Jamaica cuentan con una tradición de al menos 30 años. Dentro del programa EDUCO de El Salvador, que está en aumento, las escuelas preescolares y preprimarias son administradas en forma conjunta por Asociaciones Comunitarias y el Ministerio de Educación.

2. Programas de guardería con una componente educacional. El programa de hogares de atención diaria comenzó a funcionar en Venezuela en 1975, pero sólo recientemente se comenzó a desarrollar a escala, atendiendo en la actualidad a más de 200,000 niños. El programa colombiano de Hogares Comunitarios se ha desarrollado tanto que atiende 900,000 niños, si las estadísticas oficiales son correctas. En Bolivia, el Instituto de Bienestar Familiar va a “desarrollarse a

gran escala” mediante un programa de hogares de atención diaria en los principales centros urbanos. El Ministerio de Educación de Perú ha establecido un programa de Hogares de Atención Diaria para los hijos menores de 3 años de madres que trabajan. A la fecha de este documento, se afirma que el programa atiende a más de 20,000 niños y su expansión ya está programada.

3. Programas de educación de padres. Dentro de esta categoría, se encuentran los programas en los cuales se proporciona información a los padres en un local comunitario, a través de los medios masivos de comunicación, durante visitas domiciliarias o mediante una combinación de estas alternativas. Hace poco, Cuba estableció y evaluó un programa amplio de educación de padres denominado “Educa a Tu Hijo”. Se afirma que, en 1994, el programa cubría al 46% de los padres de todos los niños en edad preescolar. (Otro 13% de niños cubanos de 0 a 5 años de edad participan en sistemas de guardería con componente educacional, denominados “círculos infantiles” mientras que un 13% adicional están inscritos en establecimientos preescolares dependientes de escuelas primarias, con lo cual la cobertura total proporcionada a todos los niños en edad preescolar, desde el nacimiento hasta los 5 años de edad, asciende al 72%). Una evaluación demostró que el programa es eficaz, en términos generales, en cuanto a que ejerce una influencia positiva en el desarrollo de los niños a través de sus padres —principalmente, no obstante, en las áreas de desarrollo físico, socialización y formación de hábitos más que en el área de desarrollo intelectual) (UNICEF/Cuba, Informe Anual, 1994). En México y Chile, se están realizando cada vez más programas de educación de padres, que ya tienen una magnitud considerable.

4. Programas de medios masivos de comunicación. Hace poco, Plaza Sésamo volvió a aparecer en forma revisada para su difusión en toda la región.

## **DESAFIOS Y PROBLEMAS**

Se podría elaborar una lista relativamente larga de los desafíos y posibles problemas que hay que enfrentar a medida que se desarrollan y diversifican los programas de educación preescolar. Dentro de los límites de espacio que plantea



este documento, se hará hincapié en tres problemas: equidad, calidad y costo. Varios problemas adicionales cuya importancia puede ser equivalente serán mencionados pero no analizados. Estos son los siguientes: participación comunitaria, multisectorialidad e integración (al interior de la educación, con la salud y la nutrición, y con la atención infantil), la adaptación a las diferencias culturales, la descentralización y la continuidad tanto de la voluntad política como de la capacidad técnica.

## **EQUIDAD**

Como se señaló anteriormente, la distribución de la educación preescolar sigue siendo poco equitativa, atendiendo en términos de cobertura y contenido a niños urbanos que pertenecen, en forma desproporcionada, al segmento superior de la distribución del ingreso. Si bien se está progresando en algunos países en la reducción de las brechas de cobertura entre ricos y pobres, entre sectores urbanos y rurales, o de origen hispano y no hispano, dichas desigualdades siguen persistiendo y en algunos casos son muy significativas. Si los países están realmente preocupados de la equidad, una de las preguntas evidentes que hay que responder es “¿Cómo llegar a los pobres que han quedado fuera del alcance?”

En la actualidad, se están empleando principalmente dos estrategias. La primera busca la equidad mediante la educación preescolar formal universal para niños a un año de su ingreso a la escuela primaria. Esta estrategia ha sido propuesta, por ejemplo, en Costa Rica y Uruguay, y está siendo considerada en México. La propuesta está orientada a lograr la cobertura del 100% de los niños en establecimientos preescolares; no contempla la condición de niños que se encuentran en esas escuelas ni el efecto que la participación en la educación preescolar tendrá sobre los niños. Si bien es una alternativa atractiva en términos políticos para algunos países, interesante para los sindicatos de profesores y fácil de controlar porque simplemente implica contar niños, la propuesta es limitada y es válido cuestionar la medida en que puede producir equidad entre los niños en cuanto a su preparación para la escuela primaria. Esto es particularmente válido si los sistemas privados y públicos siguen estando el uno junto al otro. Si se ataca el problema a los 5 años de edad, ya puede ser demasiado tarde. Una segunda estra-

tegia (que no entra en conflicto con la primera pero que sí puede complementarla) ha sido enfocar la acción hacia poblaciones no cubiertas mediante intervenciones específicas. En toda la región, se han organizado muchos programas pequeños y localizados para llegar a los niños que se encuentran al margen de la sociedad porque viven sumergidos en la pobreza o en zonas rurales dispersas, o bien porque pertenecen a un grupo minoritario o se vieron afectados por algún tipo de lucha interna. Algunos programas focalizados hacia los pobres, a sectores rurales o a los desposeídos se han desarrollado al punto de abarcar grandes cantidades de niños. En lo substancial estas estrategias, ya sea en escala grande o pequeña han sido de tipo “no formal” o “alternativo” —comunitarias, que emplean agentes educacionales locales que cuentan con una capacitación inicial y que posteriormente reciben el apoyo de alguna entidad supervisora. A menudo, se espera que la comunidad proporcione el local que permita reunir a los niños o los padres. Quizás la principal pregunta que surge en torno a estos programas, y que no ha recibido una respuesta adecuada, es la cuestión de la calidad, relacionada en forma parcial al carácter “compensatorio” de estos programas.

Entre estos enfoques alternativos a la educación inicial se cuentan varias formas de tratar de alcanzar lo no alcanzado, que constituyen alternativas de carácter menos estándar, por lo que merecen ser señaladas. Por ejemplo:

- se realizó un experimento con profesores preescolares itinerantes en Ecuador. Si bien parecía factible y aparentemente tuvo un efecto positivo sobre los niños, el programa se interrumpió por cambios políticos.
- México ha desarrollado un programa que emplea estudiantes que completaron los tres primeros años de educación secundaria como profesores preescolares en comunidades muy pequeñas. Estos estudiantes, que habitualmente no son de la misma comunidad en la que actúan, reciben dos meses de capacitación intensiva antes de comenzar el año escolar y cuentan con el respaldo de un sistema constante de supervisión en el lugar de trabajo, además de reuniones mensuales. Se motiva intensamente a los estudiantes de secundaria para que tomen estos puestos porque, transcurrido



un año, se les otorga un subsidio de tres años que les permite continuar sus estudios preuniversitarios.

- En varios países, se han establecido programas especiales para grupos indígenas, la mayoría de los cuales se clasifican como programas bilingües (y, ocasionalmente, biculturales). (Lamentablemente, estos programas tienden a estar más orientados a lograr la preparación de los niños en español que al aprendizaje de su lengua materna. La excepción es un programa bilingüe para hablantes de guaraní en Bolivia).
- Asimismo, México ha establecido un programa para hijos de trabajadores migratorios temporales al interior del país.
- Se ha utilizado la radio para llegar a los padres en regiones alejadas y también para apoyar a los profesores preescolares en su trabajo cotidiano.

Al tratar de alcanzar lo no alcanzado, surgen varias preguntas que no son fáciles de responder.

1. ¿Quieren los no alcanzados ser alcanzados? Un análisis de la demanda y factores que la condicionan en Chile sugiere que la falta de oferta preescolar sólo es un factor de menor importancia en cuanto al nivel relativamente bajo de cobertura de los programas preescolares para niños menores de 6 años; las tradiciones culturales y las creencias en favor de mantener a los niños en el hogar tienen mucho peso (Waiser 1995). En México, se preguntó a los padres de niños inscritos en un programa para combatir el retraso educacional (PARE) por qué sus hijos no asistían a la educación preescolar. Mientras el 12% de los padres de áreas urbanas mencionaron la falta de un local preescolar, el 60% de los padres de sectores rurales adujeron esa razón. Para los que tenían acceso a la educación preescolar, la distancia y los problemas económicos eran las principales razones para la no asistencia a la educación preescolar. La falta de interés o la idea de que la educación preescolar no era necesaria fue la razón proporcionada por el 12% de todos los padres como el motivo (Myers 1995). La conclusión de estos estudios y de la experiencia general es que la creación de la demanda (y no simplemente la respuesta ante la misma) debe ser una parte importante de

cualquier proceso programático orientado a los que no han sido alcanzados.

2. ¿Cómo se puede superar el problema de la distancia en zonas de población dispersa o en terrenos relativamente inaccesibles? La tendencia de la mayoría de los programas educacionales es reunir a los niños en grupos de ciertas proporciones (para aprovechar una relación profesor/alumno menos costosa). Esto implica traer a los niños al programa en lugar de llevar el programa a los niños, una estrategia que es mucho más difícil de aplicar a niños menores de 6 años, que no pueden caminar grandes distancias, que a niños de escuela primaria. Las alternativas que se han intentando incluyen las siguientes:

- visitas domiciliarias durante las cuales un agente educacional trabaja con los padres o con los hermanos, los cuales sirven posteriormente como agentes educacionales al interior del hogar para el niño pequeño
- reducción de la norma en cuanto al número de niños que deben estar presentes en un lugar antes de que se pueda crear un programa,
- apoyo a las iniciativas locales informales en asentamientos formados por menos de 100 personas,
- proporcionar medios de transporte que lleven a los niños a la escuela<sup>7</sup> y
- uso de la radio.

3. Una cuestión clave es si se puede tratar de lograr la equidad mientras se conserva la calidad, sin incurrir en costos exorbitantes e inmanejables. Estos dos problemas se abordarán a continuación.

## CALIDAD

La calidad de la educación, incluyendo la educación preescolar, es un concepto difícil de captar. Con demasiada frecuencia, la calidad se define

<sup>7</sup> Evidentemente, esta solución sólo es posible cuando el asentamiento o los hogares dispersos se encuentran relativamente cerca de una carretera (aunque puedan no estar cerca de una escuela). Esto puede resultar más provechoso en función de los costos que contratar profesores adicionales para que trabajen con grupos muy pequeños en áreas dispersas.

sólo en términos de cálculos estimativos de los insumos de un programa, tales como las calificaciones formales y la capacitación de los docentes, la disponibilidad de materiales educativos, y el tipo de instalaciones en las que se lleva a cabo el programa. Estas definiciones son útiles pero superficiales. Las calificaciones formales de los docentes pueden, y generalmente indican, un mayor potencial para proporcionar atención de buena calidad a los niños. Pero es más importante lo que los profesores realmente hacen y si sus actividades tienen un efecto positivo sobre los niños. En efecto, se puede encontrar un profesor preescolar bien capacitado y debidamente calificado que es autoritario, insensible, que da órdenes, que no practica lo que predica, que no es capaz de relacionarse con los padres, etc. mientras que un docente sin certificación profesional puede ser democrático, sensible ante los niños, sensacional con los padres, etc. Debemos, en consecuencia, emplear normas que trasciendan las calificaciones que aparecen en el papel y los insumos materiales y preguntarnos qué es lo que hace que una intervención preescolar efectiva produzca los resultados deseados.

Un análisis de la literatura que aborda la cuestión de la Educación Temprana proporciona una base para el intento del autor de describir los elementos de la calidad, como se señala en el Recuadro N° 3. Cada uno de los puntos que allí se analizan merece ser discutido más allá de los límites del presente documento. Al lector le quedará claro inmediatamente que los elementos señalados implican un conjunto de valores culturales y sociales compartidos por amplios sectores, aunque en ningún caso son universales. No obstante, nos servirán de punto de partida.

Sería sumamente interesante poder informar en forma sistemática acerca de la calidad de la práctica educacional temprana en América Latina. Sin embargo, esto no es posible. La mayoría de los estudios que examinan las dimensiones señaladas en el Recuadro N° 3 son para uso interno y no pertenecen al dominio público. Los indicadores públicos nos dan ciertas indicaciones pero no nos permiten determinar la calidad con precisión. Por ejemplo, sólo el 7% de los profesores preescolares de Belice había recibido capacitación formal, según un informe de UNICEF de 1995. (Pero la calidad de la enseñanza de estos docentes es un asunto de mayor interés). En cambio, las estadísticas oficiales de

México demuestran que la proporción promedio de preescolares por profesor era de 24,5 a 1 durante el año lectivo 1993/4. Se espera que varios análisis promisorios de modelos preescolares de diversos tipos que se están llevando a cabo (o se acaban de completar) en Chile, Jamaica, México y otros lugares, y que no estaban disponibles al momento de preparar este trabajo, proporcionen información al respecto.

Si las normas de "calidad" de los programas preescolares señaladas en el Recuadro N° 3 se pudieran utilizar en forma sistemática para examinar los programas de educación temprana a gran escala que actualmente funcionan en América Latina (o en otros lugares también), se estimaría que la mayoría de los programas son de mala calidad. A menudo, los programas señalan los objetivos con claridad pero no necesariamente son compartidos porque son impuestos por una burocracia central. Los agentes educacionales suelen carecer de la motivación necesaria y no están bien capacitados, son insensibles, etc. No es poco común encontrar una elevada tasa de rotación entre los agentes educacionales. Con frecuencia, los planes de estudio son integradores, activos y significativos solamente en el enunciado pero no en la práctica. La proporción entre niños y adultos en los programas preescolares latinoamericanos generalmente es de más de 20 niños por adulto, llegando a menudo a cifras mayores que esa. Los ambientes de aprendizaje suelen ser improvisados, carentes de las instalaciones sanitarias necesarias y sin las garantías de seguridad adecuadas. La supervisión suele ser equivalente a la inspección: rara vez está asociada con una capacitación en el sitio de trabajo de los adultos que trabajan directamente con los niños. Casi no hay aplicación sistemática de métodos **validados** de evaluación de modo de adaptar las actividades educacionales. La participación de los padres es débil, en el mejor de los casos, o puede ser inexistente en los programas preescolares a gran escala.

Si esta interpretación de la calidad es correcta, ¿significa que los programas de Educación Temprana o los programas de educación temprana a gran escala se caracterizan intrínsecamente o inevitablemente por la mala calidad y la ineficacia? Evidentemente que no. Por el contrario, en su revisión de 25 programas preescolares (incluyendo varios programas a mayor escala) Lira encontró que frecuentemente se estimaba que

### RECUADRO N° 3

#### LA CALIDAD EN LOS PROGRAMAS DE EDUCACION TEMPRANA

Entre los elementos que definen la calidad y que se han relacionado con la eficacia de la educación temprana se cuentan los siguientes:

1. **Metas y objetivos.** Claridad de las metas y los objetivos fijados y compartidos por los profesores y los padres, comprendidos por los niños y sujetos a modificación mediante un proceso que involucre a todos los interesados. El proceso de acordar dichas metas y objetivos puede ser más importante que el resultado específico del proceso.
2. **Agentes educativos.** La presencia constante de adultos sensibles, saludables, comprometidos, cariñosos y responsables con conciencia acerca de la forma en que se desarrollan los niños (con conocimientos adquiridos a través de la experiencia y la capacitación) que interactúan con los niños en forma coherente, respetuosa, apoyadora y no amenazante.
3. **Plan de estudios.** Un plan de estudios comprobado que tiene un enfoque holístico en cuanto al desarrollo infantil, proporciona una serie de experiencias de aprendizaje adecuadas, estimulantes y disfrutables, que permiten desarrollar raíces y aprender a ser independientes, estimula a los niños para que exploren, jueguen e inicien sus propias actividades de aprendizaje y respeta y presta atención a las diferencias individuales. Un plan de estudios de buena calidad integra la educación y la atención, al mismo tiempo que atiende las necesidades físicas, sociales y emocionales, como también las cognitivas o intelectuales de los niños. Fomenta una relación sólida del niño consigo mismo, con los demás y con el medio.
4. **Ambiente físico.** Un ambiente (o local) limpio, ventilado, estimulante, seguro y saludable que tenga espacio suficiente para que los niños puedan jugar.
5. **Evaluación.** Utilización de métodos sistemáticos y validados de evaluación para adaptar la enseñanza a las necesidades específicas de los niños.
6. **Proporción niños/adultos.** La relación entre niños y adultos debe ser tal que permita una interacción frecuente y la atención personalizada.
7. **Capacitación/supervisión.** Capacitación significativa en el lugar de trabajo y respaldo mediante la supervisión, para fomentar el constante crecimiento profesional y personal.
8. **Liderazgo educacional.** Un fuerte liderazgo educacional en el que se dedique bastante tiempo a la coordinación y administración y simultáneamente se siga de cerca el proceso de enseñanza y socialización cotidiana de los niños.
9. **Participación de los padres y de la comunidad.** Un compromiso/participación real de las familias y las comunidades como socios del programa, que contribuya a su buen funcionamiento y les permita aprender a mejorar la forma de atender a los niños pequeños.
10. **Recursos.** La coherencia y constancia relacionada con una base de recursos materiales y financieros que permitan trabajar adecuadamente con los niños y sostener las acciones educativas en el tiempo sin distraer a los agentes educacionales de sus tareas inmediatas.

Fuentes: Ball 1994; Moss y Pence (editores) 1995; Schweinhart, 1995; NAEYC, 1986; Basili 1994.

los programas eran eficaces. Además, la autora concluyó que, desde el punto de vista educacional, la eficacia de los programas preescolares no está estrechamente vinculada al local específico<sup>8</sup> ni al tipo de materiales usados ni a la teoría curricular que se utilice. En cambio, la eficacia estaba estrechamente ligada a la calidad del agente educacional (p. 216). Esto no significa que el agente educacional debe ser un “profesional” con un certificado formal. Pero tampoco es suficiente que el agente sea simplemente un miembro de la comunidad, carente de toda capacitación, independientemente de cuán motivado y cariñoso sea: la educación temprana implica algo más que eso. Pero está claro que las personas de niveles educacionales específicos se pueden convertir en agentes educacionales eficaces si adquieren las capacidades que caracterizan a un educador eficaz. Por lo tanto, para que un integrante de la comunidad se transforme en un agente educacional efectivo, es necesario combinar la capacitación y la supervisión con la experiencia.

La diferencia entre la imagen de programas de baja calidad, de acuerdo con los cánones de calidad y los resultados de las evaluaciones que demuestran que muchos de estos programas son eficaces en virtud de alguna norma, a pesar de su supuesta mala calidad, se puede atribuir a distintas definiciones de la calidad, al menos parcialmente. Lo que se observa es que, a menudo, los programas no cumplen con el nivel de un ideal exigente. En cambio, si comparamos los ambientes (condiciones físicas, métodos y contenido) que ofrecen la mayoría de los programas de educación temprana con las condiciones alternativas en las cuales los niños aprenden y se desarrollan, utilizando los mismos criterios señalados en el Recuadro N° 3, la calidad relativa generalmente favorecerá el ambiente del programa, a pesar de sus múltiples defectos. Esto es particularmente válido respecto de ciertos componentes (este es el caso, a menudo, en relación con la producción de lenguaje) y particularmente cuando la comparación se hace respecto de niños que viven bajo condiciones de pobreza aguda. En forma extrema, y para demostrar el punto, si imaginamos un am-

biente en el que los padres que luchan por sobrevivir deben amarrar a un niño de dos años a la cuna por varias horas mientras salen a trabajar, comparado con el ambiente que ofrece cualquier programa de atención infantil, la comparación probablemente resulte favorable para el programa, a pesar de sus imperfecciones.

Uno de los desafíos, en consecuencia, a medida que los programas crecen, no es solamente lograr la calidad y conservarla sino también escoger una norma de calidad apropiada que permita evaluar los programas. Al elegir dicha norma, es aconsejable tomar en consideración que las diferentes culturas establecen criterios y normas de calidad según sus condiciones particulares y en forma coherente con sus valores, costumbres y creencias. Es importante reconocer, asimismo, que las normas para juzgar la calidad pueden variar de una época a otra. La comprensión del carácter relativo de la calidad nos permite entender que “lo mejor es enemigo de lo bueno” particularmente si el costo de “lo mejor” es alto y limita la participación solamente a quienes pueden pagar un precio elevado o a muy pocos individuos entre los que se podrían beneficiar de un programa de menor envergadura.

Esta última opinión puede ocasionar problemas cuando las “buenas” soluciones en lugar de las “mejores” para enfrentar el desafío de la calidad se colocan junto al desafío de lograr la equidad en cuanto a contenido y resultados de los programas preescolares. En efecto, varias de las alternativas no formales de educación temprana que intentan alcanzar lo no alcanzando están ganando terreno en América Latina y son objeto de crítica precisamente porque se dice que son de mala calidad en comparación con los programas privados e incluso los programas públicos formales. Estas críticas suelen basarse en el hecho de que los docentes no son profesionales y no saben utilizar el plan de estudios preescolar aprobado y/o que las malas condiciones de muchas instalaciones no cumplen con los niveles mínimos fijados por los gobiernos. Aparentemente, la crítica tiene su justificación pero resulta muy fácil incurrir en exageraciones. Esto se debe a que muchos programas “alternativos” son más integrales, más activos, más participativos y más apropiados para las necesidades locales que los programas preescolares formales con los que se los compara. Nuevamente, nos vemos frente a las diferencias que plantea la norma seleccionada.

<sup>8</sup> “Ha habido programas eficaces en locales especialmente contruidos para ese efecto, en sedes sociales de la comunidad, en hogares de sectores marginales... Pareciera que basta con un lugar limpio, ventilado, sin riesgos y con espacio suficiente para que los niños juegen.” (Lira, p. 215).

Lo que debemos saber es si los resultados de los programas preescolares alternativos, independientemente de las normas que se seleccionen, están a la par de los programas formales y convencionales proporcionados a niños similares. Tal información generalmente no está disponible. Necesitamos contar con una idea más clara de los efectos relativos de los diferentes programas sobre el desarrollo de los niños y su grado de preparación para la escuela y la vida.

#### **De lo anterior, es razonable concluir que:**

1. La calidad de los programas preescolares deja mucho que desear en relación con el ideal y se pueden hacer muchas mejoras.
2. Al analizar la calidad es aconsejable comparar los ambientes de los programas con los ambientes alternativos de aprendizaje y no solamente con las normas ideales.
3. Los programas pueden ser o no mejores que las alternativas no formales cuando se evalúan según los resultados y se toman en consideración todas las dimensiones de calidad, incluyendo su grado de pertinencia, participación y aprendizaje activo. Pero la evidencia es limitada y todavía no se ha llegado a una conclusión definitiva.
4. No debemos suponer, a priori, que la calidad de un programa preescolar es inferior al promedio porque no es caro, no es formal, o es impartido por docentes no profesionales.

#### **COSTOS, EFECTOS Y FINANCIAMIENTO**

La preocupación de los encargados de la formulación de políticas y los programadores por el asunto de los costos es justificada, en vista de la profusión de problemas que hay que enfrentar y la escasez de recursos disponibles para hacerlo. No es fácil obtener información sobre los costos que implican los programas preescolares de diferentes tipos. Sin embargo, el estudio realizado recientemente por Lira (1994), mencionado anteriormente, revisa 25 estudios de costos de programas de educación preescolar convencionales y no convencionales en América Latina realizados en 8 países en los últimos 17 años. Como señala la autora, no es posible hacer una comparación directa entre las cifras de costos de los diferentes estudios examinados porque corresponden a programas que abarcan años,

objetivos, elementos y beneficiarios distintos, en diferentes contextos económicos y porque se calcularon mediante metodologías diferentes. No obstante, la información recopilada permite sacar las siguientes conclusiones:

1. Hay una enorme variación en el nivel de costos de los programas preescolares, hecho asociado principalmente a varias diferencias en los componentes del proyecto (por ejemplo, si el programa incluye alimentación o no), el tipo de agentes educacionales seleccionados (profesionales o paraprofesionales), la proporción entre adultos y niños, el tiempo que dura el programa (media jornada versus jornada completa) y los cálculos que incluyen exclusivamente costos de operación y los que incluyen costos de operación e inversiones, el cálculo de los costos desde una perspectiva institucional versus una perspectiva más amplia, de carácter social<sup>9</sup>.
2. El costo de los recursos humanos en los programas preescolares suele ser el más elevado, si bien en algunos casos el costo de los alimentos puede ser superior. El gasto en recursos humanos se concentra en los salarios de quienes efectivamente atienden a los niños, con muy pocos costos asociados a la supervisión o el perfeccionamiento.
3. En los programas no convencionales, es frecuente que las comunidades absorban una gran parte de los costos, principalmente al proporcionar mano de obra local que, si es remunerada, suele estar por debajo del salario mínimo, con lo cual constituye un subsidio al programa. En el programa colombiano de Hogares de Cuidado Diario, se calculaba que la comunidad cubría el 56% del costo total (Castillo, 1993).

Esta última afirmación nos obliga a considerar no sólo los costos sino también quien debe asumirlos y cuáles son las fuentes de financiamiento. No resulta fácil encontrar información que señale quién asume los costos de los programa-

<sup>9</sup> Compárese, por ejemplo, el costo anual por niño, en dólares de 1993, en 1) un establecimiento preescolar en Argentina, estimado en US\$ 3,611, un establecimiento preescolar en Chile estimado en US\$ 810, y 2) una "guardería" comunal en Colombia estimado en US\$ 340. (Todos estos cálculos abarcan una jornada completa e incluyen el costo de los alimentos. Las cifras para Chile cubren los costos de operación mientras que los otros dos incluyen todos los gastos).



mas preescolares ni tampoco encontrar los datos que describan el nivel de financiamiento gubernamental, en términos absolutos o como una proporción del presupuesto de educación. A menudo, los gastos preescolares no están desagregados de las cifras de educación primaria en los informes de gobierno sobre el costo de la educación. En algunos casos, sin embargo, se desglosa el gasto preescolar. Según un informe de UNICEF, al hacer este cálculo para Trinidad y Tobago, resulta que la asignación del gobierno a la educación preescolar sólo representa el 0,15% del total del presupuesto de educación. Este caso nos advierte acerca de la cautela que se debe ejercer al interpretar las cifras. La cifra sobre Trinidad y Tobago se presta a malas interpretaciones porque el país ya ha incorporado a todos los niños de 5 años al sistema de educación primaria. Los montos presupuestarios y los gastos relacionados con la educación de estos niños, que habitualmente serían clasificados como preescolares, quedan ocultos en el presupuesto y los gastos de la escuela primaria.

De acuerdo a cifras chilenas (Recart y Valenzuela 1995), aproximadamente el 9% del presupuesto de educación de 1993 estaba asignado al apoyo de programas preescolares (párvulos). El nivel actual de Uruguay es muy similar (Opretti, 1994). Un cálculo reciente sobre México (Myers 1995) indica que los gastos en educación preescolar en 1992 representaban alrededor del 5% del gasto total en educación durante ese año. Estas cifras relativamente elevadas no deben ser consideradas como representativas del nivel de compromiso financiero con la educación preescolar por parte de los gobiernos de la mayoría de los países de la región. Las cifras citadas para Chile, México y Uruguay corresponden a sistemas en los que la matrícula en educación preescolar ya se ha expandido a niveles significativos. Además, en comparación con el total de matrículas, la educación preescolar no obtiene la parte que le corresponde del presupuesto incluso con estas cifras aparentemente "elevadas". Por ejemplo, en el caso mexicano, si bien el gasto en educación preescolar alcanza al 5% del total, esa cifra es muy inferior a la proporción de 10% de matrícula en educación preescolar en relación con la matrícula total en el sistema educacional mexicano.

Quizás Jamaica se encuentre más cercana al estándar regional, ya que allí el 2,5% del presupuesto de educación se destina a la educación

temprana. Este nivel debe considerarse en relación con el casi 20% del total de la población escolar que se encuentra a nivel preescolar. Incluso el porcentaje de Jamaica puede ser elevado en términos de la región en su conjunto. Una conjetura no confirmada de este autor estima que la mayoría de los países de la región dedica una cantidad considerablemente inferior que el 2% de su presupuesto de educación a la primera infancia. Si esto es cierto, puede estar reflejando simplemente que el financiamiento de la educación preescolar es mínimo. Sin embargo, las cifras bajas también pueden ser un reflejo del hecho que la educación preescolar en algunos países obtiene su financiamiento de fuentes privadas, de las comunidades o de los presupuestos, o a través de otros presupuestos no correspondientes a la educación<sup>10</sup>. Se necesita más evidencia sistemática para convertir estas especulaciones en hechos comprobados.

En vista de lo anterior, es posible identificar varios desafíos en cuanto a costos y financiamiento. En primer lugar, es necesario mejorar la información, particularmente en lo que se refiere a los costos y la medición de la eficacia de los programas. La información disponible acerca de las contribuciones del sector privado y de la comunidad a la educación preescolar rara vez están desglosadas. Además, hay poca información acerca de qué sucede con los costos y los efectos a medida que los programas se expanden o descentralizan. Si hemos de llegar a los verdaderos efectos de alcanzar lo no alcanzado, tendremos que contar con mejor información.

En segundo lugar, los niveles aparentemente bajos de inversión en la educación temprana plantean a los formuladores de política tanto un desafío como una oportunidad. Los aumentos relativamente pequeños en el porcentaje del presupuesto total de educación dedicado a la educación temprana supuestamente podrían tener un efecto importante sobre la cobertura y/o la calidad a nivel preescolar sin tener un efecto negativo importante sobre otros niveles del sistema. Y este hecho, como señalamos anteriormente, constituiría una buena inversión económica y social para el país. En la medida que la

<sup>10</sup> Por ejemplo, el respaldo otorgado a los niños en el programa a gran escala de los hogares de cuidado diario en Colombia forma parte del presupuesto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Además, este respaldo asciende a cerca de US\$ 400,000,000, monto que se obtiene por medio de un impuesto a la nómina.



inversión produzca una reducción de las tasas de repetición, puede llegar a pagarse por sí misma. En tal caso, estamos frente al desafío de convencer a los políticos y a los planificadores de los potenciales beneficios económicos y sociales de invertir en educación temprana.

En tercer lugar, estamos frente al desafío de lograr una combinación adecuada de apoyo para la educación temprana. No podemos esperar encontrar formas más adecuadas de compartir los costos sin colocar una carga demasiado pesada sobre familias y comunidades que no pueden sobrellevar el costo ni generar desincentivos económicos en el sector privado.

## **ALGUNAS CONSECUENCIAS EN CUANTO A LAS POLITICAS Y LA PLANIFICACION**

**Cobertura, Equidad y Calidad.** El problema central en los años venideros para los programadores y formuladores de política en América Latina a medida que realicen inversiones en los programas de educación preescolar y la temprana infancia no será la ampliación de la cobertura en sí sino un problema combinado de mejorar la equidad y la calidad —de alcanzar lo no alcanzado con programas efectivos y apropiados. Muchos niños de hogares privilegiados ya están inscritos en programas preescolares, de naturaleza pública o privada, a pesar de que no necesitan el estímulo y la preparación para el ingreso a la escuela que proporciona la educación preescolar —al menos no en la misma medida que los niños de hogares menos privilegiados que requieren ayuda para tener una oportunidad equitativa al empezar la escuela. Además, la estrategia propuesta de cobertura universal de la educación preescolar formal un año antes del ingreso a la primaria no garantizará la equidad en la preparación para la escuela primaria si hay diferencias significativas en la calidad de las escuelas preescolares formales y/o si los niños pobres siguen llegando a esta edad con grandes diferencias en su desarrollo comparado con los niños de sectores más privilegiados. En consecuencia, los gobiernos que enfrentan decisiones difíciles acerca de cómo asignar los escasos recursos harían bien, por razones sociales, económicas e incluso políticas, en favorecer en sus presupuestos preescolares, una variedad de programas diseñados para llegar a los niños y familias que viven en la pobreza. Programas sustentables

de calidad (ya sean formales o no formales) proporcionados a estos niños debieran tener preferencia por encima de alternativas de bajo costo y escasa calidad, que implican una solución rápida y que muestran un incremento en las cifras pero no toman en cuenta la calidad en términos de sus efectos. Todo lo anterior será de particular importancia para los programas dirigidos a niños menores de 4 años, un segmento en el que la atención brindada por la mayoría de los países es extremadamente baja.

Para que una estrategia de esta naturaleza sea tomada en serio, implica varios aspectos.

1. En forma creciente, una política de esta naturaleza implicará generar la demanda en lugar de simplemente responder ante la misma. A medida que se hace lo anterior, será necesario tener muy presente la necesidad de respetar y también de ampliar las prácticas culturales y los valores existentes.
2. Una estrategia de esta naturaleza implica desarrollar nuevas normas y encontrar nuevas maneras de llevar los programas a los niños. Debido a que muchos de los preescolares de las zonas rurales se encuentran a cierta distancia de los poblados más grandes, no es adecuado localizar los centros preescolares en pueblos, pensando que los niños automáticamente podrán asistir. Las normas urbanas estándar de 20 ó 30 niños que se usan para crear establecimientos preescolares tendrán que ajustarse a las circunstancias específicas de zonas rurales diferentes. Se requerirán nuevas normas y métodos, además de nuevos sistemas de supervisión y capacitación constante para los profesores. Las normas que exigen la enseñanza en español, si las hubiere, tendrán que ser modificadas.
3. Será necesario trabajar con una gama de estrategias y modelos y no con uno sólo si se van a cubrir las necesidades. Se puede derivar una lección de la incapacidad de los sistemas de educación primaria de ir diversificándose de acuerdo con las condiciones locales a medida que se expandían. Es necesario evitar la homogeneidad de los modelos aún cuando se desee lograr una relativa uniformidad en los resultados. Hay cabida para programas con base en el cen-

tro y con base en el hogar, para programas formales y no formales, entregados en forma directa o a distancia, dirigidos a los niños o a los padres, que combinan servicios de atención infantil durante una jornada completa y otros que no lo hacen. Se debe evitar todo intento de emplear un plan de estudios o metodología estándar para todos los niños aún cuando se establezcan metas y pautas generales. En esta cartera de programas preescolares, los denominadores comunes debieran ser los siguientes: el deseo de cubrir las necesidades mentales, físicas, sociales y emocionales de los niños específicos inscritos en el mismo, además de prestar atención a la calidad del programa según los resultados obtenidos en vez de fijarse en los insumos.

4. En el proceso de llegar a otros, quizás sea necesario adaptar las normas comunes utilizadas en la selección de docentes, desarrollando nuevas formas de educación y de certificación profesional de los docentes, tanto en cuanto a su aprendizaje a través de la experiencia laboral guiada como en lo que se refiere a su participación en cursos formales y teóricos de educación.
5. Al prestar mayor atención a los que más necesitan ayuda en términos de su desarrollo y aprendizaje temprano, es esencial que los gobiernos presten atención a las necesidades de salud y nutrición como también a las necesidades propiamente educacionales.

**Costos.** Por todas las razones expuestas anteriormente, un programa focalizado de educación preescolar orientada al desarrollo, que tenga como núcleo la educación y la calidad, seguramente implicará un mayor costo por niño que las estrategias actuales focalizadas hacia niños que habitan en áreas urbanas y que, con frecuencia, viven en condiciones relativamente favorables. En consecuencia, si la equidad y la calidad han de tomarse en serio, los gobiernos deben estar dispuestos a gastar el dinero necesario para lograr los efectos deseados, aunque la proporción de los costos en función de los beneficios de tales programas no coincida plenamente con los de los programas que llegan a niños que son fáciles de alcanzar. Además, existirá la necesidad de evitar las soluciones de bajo costo que aumentan la matrícula y que

se ven bien en el papel pero que no tienen efecto alguno sobre el aprendizaje y el desarrollo de los niños.

Si los costos de alcanzar lo no alcanzado son ligeramente más elevados que el promedio, esto no debiera constituir un disuasivo para los gobiernos en cuanto a su política. Sin embargo, porque los presupuestos son limitados, quizás sea necesario utilizar, en el camino, criterios más estrictos ante los proyectos en el corto plazo —con el fin de lograr una focalización aún mayor de los programas. Además, será necesario diversificar las fuentes de financiamiento (Ver el análisis sobre “asociaciones” que aparece a continuación).

Dicho lo anterior, es importante recordar a los lectores que el financiamiento de los programas preescolares no representa una proporción elevada de ningún presupuesto de educación en la región, hecho que permite cierta libertad para la expansión lo cual, como se ha señalado, constituye una buena inversión en términos económicos y sociales.

**Asociaciones.** A medida que se formulan las políticas y los programas, teniendo como núcleo la equidad y la calidad, es necesario tener muy presente las ventajas del trabajo en asociación. En el proceso de mejorar el aprendizaje y la educación, los gobiernos tendrán que buscar socios, por razones sociales y económicas. Estas deberán asumir distintas formas: con los padres y las comunidades, con las organizaciones no gubernamentales en el sector social, con el sector privado, entre ministerios y organizaciones dedicadas fundamentalmente a la educación, a la salud o la nutrición, con los medios sociales de comunicación. En la retórica actual, estas sugerencias están presentes cada vez en mayor medida. Sin embargo, la creación misma de estas asociaciones plantea los siguientes desafíos:

1. Uno implica superar el enfoque “compensatorio” ante el problema. La asociación significa respeto mutuo e igualdad, además del hecho de compartir la responsabilidad de los fracasos y los éxitos, lo cual sugiere que el enfoque compensatorio ante el aprendizaje y el desarrollo precoces atentan contra la verdadera asociación. La alternativa de programa consiste en adoptar un enfoque “constructivo” en el cual las co-

comunidades (o las ONG) trabajan en forma conjunta para desarrollar una agenda, aprovechando las fortalezas existentes (en lugar de compensar las debilidades). La asociación debe significar algo más que compartir o “recuperar” los costos. Si se espera que los padres y las comunidades proporcionen parte del financiamiento y buena parte del trabajo para lograr que un programa funcione, se debe esperar (y no sólo permitir) que participen directamente en las decisiones sobre el programa. Si se pide a las ONG que colaboren con la administración de los programas, estas instituciones también deberán participar directamente en la toma de decisiones.

En los programas basados en centros, la asociación con los padres resulta esencial no sólo para lograr que los centros funcionen mejor sino también, y fundamentalmente, porque la tarea de Educación Temprana es una tarea compartida. Los padres siguen siendo los primeros profesores de los niños pequeños. Habitualmente necesitan apoyo a medida que, en forma consciente o inconsciente, cumplen con su papel. Por lo tanto, los programas debieran tener como meta una especie de asociación en la cual los padres aprenden a ser mejores padres aún cuando colaboren para lograr que los programas preescolares sean mejores.

2. La búsqueda de una causa común entre las organizaciones responsables de los programas de educación, o de salud y nutrición no es tarea fácil. La entrega de servicios suele estar organizada en forma vertical. Cada organización tiene sus propias normas y formas de operación. Hay muchos intereses creados en operación. Por lo tanto, puede resultar más realista buscar la **convergencia** entre los diferentes servicios o programas burocráticos orientados a grupos particularmente vulnerables de la población en lugar de tratar de “integrar” los servicios. Esto implica lograr acuerdos a los niveles más elevados de las poblaciones hacia las cuales van dirigidos los servicios (las poblaciones objetivo). También puede ser necesario fortalecer las organizaciones comunitarias para que tengan la fortaleza y la habilidad necesarias para demandar e integrar los servicios programáticos a nivel local.

3. Si se va a incorporar al sector privado como socio, es necesario recalcar las ventajas económicas de la inversión en la educación temprana y el desarrollo infantil precoz. Se pueden considerar varias opciones de asociación con el sector privado además de la estrategia tradicional de exigir que las empresas de un tamaño determinado proporcionen servicios de guardería para sus empleados en el lugar de trabajo. En ocasiones, esta estrategia ha generado prejuicios en contra de la contratación y empleo continuado de trabajadoras. Además, para la mayoría de las familias, los arreglos logrados a nivel del vecindario han resultado más cómodos ya que se evita la necesidad de transportar a los niños pequeños, lo cual a menudo implica recorrer grandes distancias del hogar al trabajo en el servicio de transporte público. Otra forma de aprovechar el financiamiento del sector privado en los programas preescolares y de atención infantil es el impuesto sobre la nómina (como en el caso de Colombia). Esta estrategia elimina la responsabilidad de crear y administrar una guardería infantil o centro preescolar para las empresas individuales y permite compartir la responsabilidad financiera.
4. Hasta la fecha, no se ha explotado adecuadamente el potencial de los medios de comunicación social para llegar a los niños, padres, comunidades y profesores mediante programas estructurados que contribuyan a prestar atención al aprendizaje precoz. Este enfoque ante el aprendizaje, de costo potencialmente bajo, debe ser explorado y desarrollado en mayor medida.

**Seguimiento y evaluación.** Es necesario que los gobiernos adopten una posición más activa en cuanto a la supervisión y evaluación de los programas de Educación Temprana orientados a la infancia. Como se señaló anteriormente, hasta la simple tarea de informar sobre la cobertura del área preescolar no parece estar bajo control. Es necesario llegar a acuerdos sobre las definiciones que se utilizan para realizar los informes y desglosar la información que contienen.

Sin embargo, hay dos necesidades de supervisión y evaluación que son más importantes que el recuento y la información de las cifras involucradas en los diferentes tipos de programas pre-

escolares. La primera se refiere a sistemas de manejo de información que permitan rastrear los insumos, localizar los cuellos de botella y ayuden a los participantes de los diferentes niveles del sistema a planificar y evaluar los resultados inmediatos. En algunos países de la región, se han desarrollado sistemas de este tipo que ya están en uso. Pero el hecho de que la educación temprana no sea obligatoria dentro del sistema educacional en muchos lugares, que sólo se le asigna una proporción mínima del presupuesto y que tan sólo hace unos años comenzó a desarrollarse en forma importante, significa que se ha prestado poca atención a la supervisión del sector preescolar.

La segunda necesidad se refiere a lograr que haya acuerdo entre los expertos en desarrollo del niño y en educación preescolar acerca de los indicadores e instrumentos de medición que se pueden utilizar para definir la condición de los niños, la calidad que deben tener los ambientes de aprendizaje y los efectos de los programas preescolares sobre los niños. Estos indicadores debieran ser de distinto tipo. En primer lugar, es necesario acordar cuáles indicadores servirán de detectores para identificar a los niños que requieren de atención especial. Dichos indicadores deben ser manejados con suma cautela para evitar colocarle una etiqueta prematura a los niños. Los indicadores de detección se consideran, por lo general, como elementos inherentes a la condición del niño pero, dado que el aprendizaje y el desarrollo del niño se producen en interacción con el medio, es aconsejable incluir indicadores sobre el ambiente que rodea directamente al niño como parte del proceso de detección. Un segundo tipo de indicador e instrumento de medición estaría dirigido a rastrear el progreso de cada niño mientras participa en un programa. Las mediciones se pueden basar en la observación de los profesores o de los padres en el transcurso del tiempo o se pueden concentrar en las formas en que el niño se relaciona consigo mismo, con los demás y con el medio. Se requiere una serie adicional de indicadores para describir el bienestar general del niño en relación a la población en su totalidad (y respecto de subgrupos al interior de la población). Dichos indicadores, que idealmente deben abarcar la salud y la nutrición y cuestiones psicosociales, mostrarían el progreso realizado por los niños de un país en particular. Es notable que ningún país en América Latina esté actualmente en condiciones de describir en forma periódica y sistemática la condición de sus

niños cuando ingresan a la escuela primaria, a pesar de que éste es uno de los momentos y uno de los cambios más importantes de la vida<sup>11</sup>.

## PENSAMIENTOS A MODO DE CONCLUSIÓN

Por último, en vista del estado de la práctica y el estado inicial de desarrollo en que se encuentran los programas de educación en toda la región, parece adecuado formular las siguientes advertencias:

1. Se debe evitar la tendencia a permitir que se traspase, de la educación primaria a la educación preescolar, un enfoque académico, rígido y autoritario frente a la enseñanza y el aprendizaje. En cambio, se debe intentar transferir el enfoque activo e integral de la educación preescolar a los primeros años de la educación primaria.
2. Es necesario evitar la tentación, por comodidad burocrática o por la facilidad que ofrece, de imponer un modelo formal o programa a la diversidad de condiciones que inevitablemente existen en un país en su conjunto. La diversidad será un factor esencial, en forma cada vez más significativa, a medida que la descentralización se fortalezca.
3. Si bien se debe hacer hincapié en todos los programas, no se debe permitir que lo mejor sea enemigo de lo bueno.
4. Es necesario hacer seguimientos no solamente de las matrículas y los insumos sino también en cuanto al desempeño de los niños a medida que se introducen y desarrollan los programas. Se debe poner el énfasis en reducir el porcentaje de niños que llegan a la escuela primaria con niveles debilitados de desarrollo.

---

<sup>11</sup> Actualmente, se está llevando a cabo un proyecto en Jamaica y Colombia para crear un Perfil de la Situación del Niño al momento de su ingreso a la escuela. El proyecto tiene por objeto combinar información obtenida mediante sistemas existentes de encuestas de hogares en los dos países con información recopilada por el sector salud y el sector educacional durante los primeros días en la escuela primaria. Estos perfiles, realizados cada dos años, permitirán verificar cómo y en qué forma está cambiando la población infantil (o si no está cambiando, según corresponda). También permitirá identificar a los grupos de niños más necesitados y servirá como información de diagnóstico para analizar el desempeño de los niños en sus primeros años de educación primaria.

5. Hay que evitar concentrar toda la energía política en lograr la cobertura universal de la educación preescolar un año antes del ingreso a la escuela primaria, poniendo énfasis en los niños y su condición de desarrollo. Esto último requiere que se preste atención a los niños desde su nacimiento hasta los 4 años de edad, como también a la edad de 5 o 6 años, por medio de una serie de programas que incluyen la educación de los padres en su papel de tales. Al adoptar esta visión más amplia, en la cual “el aprendizaje empieza al nacer”, los gobiernos pueden comenzar a cumplir, en forma más adecuada, los compromisos asumidos como signatarios de la Convención de los Derechos del Niño y como participantes de la Conferencia Mundial de Educación para Todos. La Conferencia Mundial intencionalmente no formuló sus recomendaciones haciendo hincapié en la

cobertura preescolar formal sino que señaló, mas bien, que “El aprendizaje comienza al nacer”. Esto implica que es necesario atender a los niños pequeños y darles educación inicial. Esta se puede proporcionar a través de sistemas que involucren a las familias, las comunidades o programas institucionales, según corresponda. (Artículo 5). A continuación la Conferencia recomienda

*La expansión de las actividades de atención precoz a la infancia y las actividades de desarrollo, incluyendo las intervenciones familiares y comunitarias, particularmente orientadas a los niños pobres, desfavorecidos e incapacitados.*

Esto le plantea un enorme desafío a los países para lo que queda del presente siglo y aún más adelante.



## BIBLIOGRAFIA

- BALL, C. *Start Right. The Importance of Early Learning*. Londres: The Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures & Commerce, marzo de 1994.
- BASILIO, Francisco. "Criterios de Calidad de los Servicios para Niños y Niñas Menores de 6 Años," Un trabajo preparado por el II Simposio Latinoamericano, 'Participación Familiar y Comunitaria para la Atención Integral del Niño Menor de Seis Años,' Lima, 28 de noviembre al 2 de diciembre de 1994. Lima, UNICEF, 1994
- BLOOM, B. *Stability and Change in Human Characteristics*. Nueva York: Wiley, 1964.
- Carnegie Corporation of New York. *Starting Points. The Report of the Carnegie Task Force on Meeting the Needs of Young Children*. Nueva York: Carnegie, 1994.
- CASTILLO, C., N. ORTIZ y A. GONZALEZ. "Los Hogares Comunitarios de Bienestar y los Derechos del Niño: el Caso Colombiano", Florencia, Italia, The International Child Development Centre. Innocenti Occasional Papers. 1993
- COLCLOUGH, C. "Primary Schooling and Economic Development: A Review of the Evidence," Washington D.C.: The World Bank, Staff Working Paper No. 399, 1980.
- DOBBING, J. (editor). *Early Nutrition and Later Achievement*. Londres: Academic Press, Inc., 1987.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). *Social Panorama of Latin America, 1994*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, CEPAL, noviembre de 1994.
- EVANS, J. "The Utilization of Early Childhood Care and Education Programmes for Delivery of Maternal and Child Health Components of Primary Health Care: A Framework for Decision-making," trabajo preparado para una reunión organizada por la Organización Mundial de la Salud sobre 'Day Care as an Entry Point for Maternal and Child Health Components of Primary Health Care,' Paris, 26-29 mayo de 1986, Mimeo.
- CORMACK, L.M., y G. FUJIMOTO. *Estado del Arte de la Atención del Niño Menor de Seis Años en América Latina*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos/PREDE, 1993.
- GALINSKY, E. "Investing in Child Care. A Report for AT&T," Nueva York: Bank Street College of Education, 1986.
- GRAWE, R. "Ability in Pre-schoolers, Earnings, and Home Environment," Washington D.C.: World Bank, Staff Working Paper N° 322, 1979.
- INKELES, A. y D.H. SMITH. *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles y Organización de Estados Americanos. "Desarrollo de una Atención Integral Pertinente a América Latina para el Niño Menor de Seis Años". Santiago, Chile: JUNJI, noviembre de 1994.
- LIRA, M. "Costos de los Programas de Educación Preescolar no Convencionales en América Latina. Revisión de Estudios," Santiago, Chile, Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial 1994.
- LOCKHEED, M., D. JAMISON y L. LAU. "Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey", Economic Development and Cultural Change, 29 (octubre de 1980), pp. 37-76.
- MCGUIRE, J. y J. AUSTIN. "Beyond Survival: Children's Growth for National Development," *Assignment Children*, N° 2 (1987), pp. 49-58.
- Ministerio da Saude y Instituto Nacional de Alimentação e Nutricao. "Análisis do PROAPE/Alagoas com Enfoque na Area Economica, Brasilia, MS/INAN, 1983. Mimeo.
- MOSS, P. y A. PENCE (Eds). *Valuing Quality in Early Childhood Services*. Londres: Paul Chapman Publishing Ltd., 1995.
- MYERS, R. *The Twelve Who Survive*. Londres: Routledge, 1992.
- MYERS, R. "Investing in Early Childhood Development Programs: Toward Definition of a World Bank Strategy," Washington, The



- World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, Technical Department, Human Resources Division, 1992.
- MYERS, R. "Preschool Education in Mexico. A Social Policy Analysis. Final Report." A Discussion document prepared for CONAFE and the World Bank, México, D.F., junio de 1995. Mimeo.
- National Association for the Education of Young Children (NAEYC). "Position Statement on Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programs Serving Children from Birth Through Age 8," Young Children (septiembre de 1986), pp. 4-29.
- ORTIZ, N, et. al. "Evaluación de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Informe Técnico Final". Santafé de Bogota, Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, UNICEF y el Banco Mundial, septiembre de 1992.
- RECART, M.O. y J.P. VALENZUELA. "Educación Pre-escolar en Chile: Una sistematización de la información sobre costo-efectividad de programas," Santiago, UNICEF, julio de 1995.
- ROGOFF, B. "Schooling and the Development of Cognitive Skills," en H. Triandis y A. Heron (editores), Handbook of Cross-cultural Psychology, Vol. 4. Boston: Allyn-Bacon, 1980.
- SCHWEINHART, L., H. BARNES y D. WEIKART, et. al, *Significant Benefits: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 27*. Ypsilanti, Michigan: High/Scope Press, 1993.
- SCHWEINHART, L. "Elements of Early Childhood Program Quality in Developing Countries". Trabajo preparado por el Banco Mundial, Ypsilanti, MI: The High/Scope Educational Research Foundation.
- SEGUEL, X. T. IZQUIERDO y M. EDWARDS, "Diagnóstico Nacional y Elaboración del Plan de Acción para el Decenio en el Area del Desarrollo Infantil y Familiar", Santiago, UNICEF, 1992.
- SELOWSKY, M. "Nutrition, Health and Education: The Economic Significance of Complementarities at Early Age," Journal of Development Economics, Vol. 9 (1981), pp. 331-46.
- TRAINDIS, H. "Reflections on Trends in Cross-Cultural Research," Journal of Cross-Cultural Psychology, Vol. 11, N° 1 (1980), pp. 35-58.
- UNICEF. 1991. *Annual Report*. Jamaica: UNICEF.
- UNICEF. 1995. *State of the World's Children*. New York: UNICEF
- WAISER, M. "Educación Parvularia en Chile: Análisis de la Demanda y Factores Condicionantes". Santiago, Chile, abril de 1995 (Mimeo).
- ZEITLIN, M., H. GHASSEMI y M. MANSOUR. *Positive Deviance in Child Nutrition, with Emphasis on Psychosocial and Behavioural Aspects and Implications for Development*. Tokio: The United Nations University, 1990.

## ANEXO A

### ESTADÍSTICAS PREESCOLARES

#### Comentarios sobre los Cuadros N° 1 y 2

1. Hay una falta de coherencia entre las edades que gozan de cobertura o los tipos de programas que se incluyen en las definiciones de “preescolar” en los diferentes países. Esto dificulta considerablemente la comparación entre países e incluso no permite confiar mucho en las cifras totales. A pesar de los cambios en las definiciones, en la programación y en la retórica, todavía existe la tendencia a presentar las estadísticas oficiales para los años preescolares propiamente tales dejando fuera, por lo general, los programas no formales e incluyendo sólo ocasionalmente los programas de educación de padres que habitualmente se informan por separado. Las omisiones frecuentes de los programas de atención y desarrollo infantiles que incluyen una componente educacional y de los programas que atienden a niños menores de 3 o 4 años tienen relación, en parte, a la división burocrática de las responsabilidades como también a un interés por lograr una continuidad en las series estadísticas basadas en definiciones más tradicionales de la educación preescolar.

Cabe destacar, por ejemplo, que la cifra de cobertura de sólo 8% en Trinidad y Tobago corresponde a niños de 3 y 4 años. Los de 5 años ya han sido incorporados al sistema escolar, por lo cual no se informan las estadísticas correspondientes. Nicaragua (que exhibe una cobertura de 13%) informa cifras para niños de 3 a 6 años mientras que Cuba, con una tasa de 86%, sólo informa las cifras de niños de 5 años de edad. La comparación es muy diferente si utilizamos cifras de 1990 para la matrícula preescolar en los niños de sólo 6 años de edad en Nicaragua (el año antes de su ingreso a la primaria) en cuyo caso la cobertura se estima en un 52% (UNICEF, Situation Analysis, 1992).

La cobertura de 62% en México respecto de niños de 4 y 5 años de edad indudablemente es una sobreestimación porque se calcula tomando el total de niños inscritos en el segundo y tercer “nivel” de educación preescolar y se divide por el número de niños de 4 y 5 años de la pobla-

ción total. Lamentablemente, hay algunos niños de 3, 6 y 7 años en estas secciones (aparentemente constituyen más del 10% del total). En consecuencia, si el cálculo se hiciera sólo respecto de niños de 4 y 5 años que realmente están en el sistema, la cobertura resultante sería menor.

2. Resulta difícil ser preciso acerca de la cobertura preescolar porque una cantidad no determinada de niños están en establecimientos preescolares no registrados, administrados por individuos o grupos privados (por lo que no ingresan a las estadísticas). La mayoría de los países pueden proporcionar estadísticas sobre la inscripción en escuelas preescolares particulares, pero no pueden determinar en qué medida dicha cifra puede reflejar una subnotificación de la realidad. En algunos países, este fenómeno pareciera ser considerable, pero los intentos sistemáticos rara vez permiten apreciar la magnitud del fenómeno aparentemente, al menos en parte, porque la educación preescolar no es obligatoria. En Uruguay, por ejemplo, la cobertura preescolar estimada mediante una encuesta de hogares arrojó resultados 10% mayores que los de las estadísticas oficiales (UNICEF/Uruguay, 1992).
3. Aumento de la cobertura. En el Cuadro N° 1 podemos observar que los porcentajes informados para Bolivia, Chile, Nicaragua, Haití y Guyana descendieron entre 1985 y 1991. Una nota al pie en dicho cuadro sugiere que, en el caso de Chile, el descenso puede ser falso, relacionado con la fuente y forma de informar los datos para 1985. Además, la información estadística del Anuario Estadístico de la UNESCO de 1994 muestra que todos los países que registran un descenso de la cobertura según los datos de OREALC también muestran pequeños aumentos en términos absolutos en cuanto a la matrícula preescolar durante el período<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Según el Anuario Estadístico de UNESCO de 1994, las cifras absolutas de matrícula preescolar informada para Bolivia entre 1986 y 1990 aumentaron ligeramente. Del mismo modo, la matrícula en Chile subió ligeramente entre 1985 y 1991 (pero descendió entre 1988 y 1991). También se registran aumentos absolutos para Haití (1987-1990).

4. Para tener un panorama claro de la cobertura preescolar en cada país, lo ideal sería contar con cifras actuales, desglosadas por edad, tipo de programa principal, género, ubicación rural/urbana y responsabilidad organizacional (pública/privada; educación; central/estadual/municipal). Hasta que la región haya logrado llegar a un acuerdo sobre la forma en que se debe recopilar dichas estadísticas e informar sobre las mismas, seguiremos teniendo que conformarnos con la más general de las impresiones acerca de la cobertura y su distribución.
5. Para obtener una percepción de la distribución rural-urbana, utilizamos cifras que muestran el número de establecimientos preescolares en cada país en lugar del número de niños inscritos porque la matrícula total no aparecía desglosada por categoría rural y urbana en las cifras proporcionadas. En una serie de casos, la distribución rural-urbana se calculó utilizando una proporción disponible a partir de cifras para un año anterior (1987 o 1988) para luego emplear esta proporción en relación a los totales más recientes.