

POLÍTICAS SOCIALES

Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina

Igualdad para hoy y mañana

Flavia Marco Navarro



NACIONES UNIDAS

CEPAL



PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

POLÍTICAS SOCIALES

Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina

Igualdad para hoy y mañana

Flavia Marco Navarro



NACIONES UNIDAS



PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Este documento fue preparado por Flavia Marco Navarro, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el marco del acuerdo CEPAL/EUROsociAL (FII/13/001-DDS), bajo la supervisión de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL. Se agradecen los comentarios de Carolina Aulicino, Gala Díaz Langou y Fabián Repetto, de CIPPEC Argentina; Daniela Huneeus, de la CEPAL, y Natalia Yáñez, asistente de investigación de la CEPAL, por sus aportes al capítulo III. La autora también agradece la colaboración de todas las personas e instituciones que respondieron a la solicitud de información en: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la institución.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3859

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. La calidad del cuidado infantil y la educación inicial en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos	11
II. Precisiones conceptuales	15
A. Cuidado, atención y educación	15
B. Estándares de calidad	18
C. La estandarización del cuidado y la educación inicial como aporte a la igualdad y al ejercicio de derechos	19
III. Cobertura del cuidado y educación institucionalizados	21
IV. Regulación del cuidado y la educación inicial en América Latina	27
A. Cuidado y educación de la primera infancia en las legislaciones y políticas	27
B. Los estándares nacionales	33
C. Categorías de la estandarización	35
1. La dotación y calificación del personal.....	36
2. Los contenidos pedagógicos	37
3. Cuidado y educación con pertinencia cultural e inclusiva	39
4. Los materiales didácticos	39
5. Mobiliario	40
6. La infraestructura	40
7. La seguridad de los centros de cuidado y educación inicial.....	40
8. Los programas de alimentación en los centros de cuidado infantil.....	40
9. Las entidades fiscalizadoras.....	41
D. La gestión de políticas integrales desde la intersectorialidad.....	42
V. Conclusiones y desafíos	45
A. Institucionalidad, retos de gestión pública y el paso fluido entre el cuidado institucionalizado y la educación escolarizada.....	45

B.	Materias de regulación	46
C.	A modo de cierre: una cuestión de derechos e igualdad para hoy y mañana	49
Bibliografía		51
Anexo		57
Serie Políticas Sociales: números publicados		80
 Cuadros		
CUADRO 1	AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASA ESPECÍFICA DE MATRÍCULA POR EDADES (EDUCACIÓN PRE-PRIMARIA Y PRIMARIA), EN TORNO AL AÑO 2010	23
CUADRO 2	CUIDADO Y EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA: EDADES, CICLOS E INSTITUCIONALIDAD EN PAÍSES DE LA SUBREGIÓN ANDINA	29
CUADRO 3	CUIDADO Y EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA: EDADES, CICLOS E INSTITUCIONALIDAD EN PAÍSES DE CENTROAMÉRICA Y MÉXICO	30
CUADRO 4	CUIDADO Y EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA: EDADES, CICLOS E INSTITUCIONALIDAD EN PAÍSES DEL CONO SUR.....	32
CUADRO A.1	INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES QUE PROPORCIONARON INFORMACIÓN PARA EL PRESENTE ESTUDIO.....	59
CUADRO A.2	REGULACIONES SOBRE EL CUIDADO INFANTIL INSTITUCIONALIZADO Y LA EDUCACIÓN INICIAL EN PAÍSES DE LA SUBREGIÓN ANDINA	60
CUADRO A.3	REGULACIONES SOBRE EL CUIDADO INFANTIL INSTITUCIONALIZADO Y LA EDUCACIÓN INICIAL EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO	67
CUADRO A.4	REGULACIONES PARA CUIDADO INFANTIL INSTITUCIONALIZADO Y EDUCACIÓN INICIAL EN PAÍSES DEL CONO SUR	75
 Recuadros		
RECUADRO 1	LA CALIDAD DEL CUIDADO INFANTIL MÁS ALLÁ DE LOS ESTÁNDARES	17
RECUADRO 2	INVERSIÓN EN PRIMERA INFANCIA	24
RECUADRO 3	EXPERIENCIAS DE AUTORREGULACIÓN DEL VOLUNTARIADO: VISIÓN MUNDIAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	35
RECUADRO 4	REQUISITOS PARA LOS CENTROS DE CUIDADO INFANTIL EN PAÍSES DE LA OCDE.....	37
RECUADRO 5	ESTÁNDARES DE CALIDAD PARA EL CUIDADO DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL CARIBE	41
RECUADRO 6	EL CUIDADO INFANTIL Y LA EDUCACIÓN INICIAL EN PAÍSES FEDERALES	43

El cuidado es el conjunto de actividades y el uso de recursos para lograr que la vida de cada persona esté basada en la vigencia de los derechos humanos.

Marcela Lagarde

Y en especial se ha de potenciar en quienes aprenden la capacidad de preguntar y preguntarse, esa inquietud sin la cual nunca se sabe realmente nada aunque se repita todo.

Fernando Savater

Resumen

La obligación de los Estados respecto del cuidado de la primera infancia deriva de que este integra el conjunto de los derechos universales de los Derechos Humanos. Por su parte, tal como disponen diversos convenios internacionales, la obligación con relación a la educación empieza al nacer.

Como se ha señalado desde instancias especializadas en los derechos de la infancia, en los primeros años de vida la distinción entre cuidado y educación inicial es formal, pues el cuidado incluye acciones tendientes a propiciar el crecimiento sano y adecuado, integrando tanto aspectos de nutrición y sanitarios como emocionales y de estimulación temprana. Por su parte, la educación inicial se refiere al proceso de enseñanza-aprendizaje durante la primera infancia. Sin embargo, los procesos cognitivos no separan el aprendizaje de la interacción social en la que éste se construye y la práctica educativa incluye al cuidado, no como una cuestión separada sino como una característica de la educación.

La importancia de estandarizar la prestación del cuidado y la educación para la primera infancia radica en que sus comprobados efectos positivos sobre niños y niñas están estrechamente ligados a su calidad. Asimismo, la perpetuación de desigualdades sociales desde edades tempranas en América Latina está relacionada con la ausencia del cuidado institucionalizado en los sectores de bajos ingresos en la mayoría de los países de la región, así como con las notorias diferencias de calidad entre los centros de cuidado y educación a que acceden los distintos grupos socioeconómicos de la población según su nivel de ingresos.

El acceso y la calidad de los servicios de cuidado y educación institucionalizados son temas de igualdad para la infancia en el presente, pero de no garantizarlos se está minando la igualdad en el futuro.

Por ello, este estudio, que se inserta en el marco del acuerdo de cooperación entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa EUROsociAL, aborda las regulaciones respecto del cuidado infantil y la educación inicial en los países de América Latina, comparando requisitos y estándares en diversas categorías y ámbitos como infraestructura, dotación de personal, seguridad y programas de alimentación, entre otros.

El documento se divide en cinco capítulos. En el primero se sintetiza el tratamiento de la educación de la primera infancia y en especial las menciones a su calidad en los instrumentos internacionales; luego, se presentan algunas nociones y conceptos que se usarán a lo largo del estudio, así como argumentos respecto de la necesidad de mejorar la calidad de los servicios de cuidado; en el

tercer capítulo se exponen las cifras de cobertura de cuidado y educación para la primera infancia en los países de la región, junto con las observaciones al respecto del Comité de Derechos del Niño; en un cuarto capítulo se resume y compara el contenido de las regulaciones nacionales sobre cuidado y educación. Por último, se formulan las conclusiones y algunos desafíos para avanzar hacia un cuidado infantil y una educación inicial de calidad en la región.

Parte de los desafíos se relacionan con la institucionalidad responsable del cuidado de la primera infancia y la educación inicial, que es diversa y suele incluir a varios ministerios y, en ocasiones, consejos u otras entidades de distinta jerarquía. A esta realidad de intersectorialidad se suma, en varios casos, la administración descentralizada, lo que plantea importantes desafíos para la integralidad de las políticas de cuidado así como serios retos para la gestión pública.

Además de este desafío, presente en todos los países de la región, existen otros como la necesidad de una mayor fiscalización de la normativa o estándares y el avanzar hacia la homogeneización de la calidad del cuidado entre los centros infantiles formales y los informales. En algunos casos hace falta regular el cuidado infantil institucionalizado y la educación inicial, y avanzar hacia estándares tanto estructurales —como, por ejemplo, requisitos de infraestructura y calificación del personal—, como procesuales, relacionados con técnicas de estimulación, la evaluación de los desarrollos y la capacidad de respuesta de cuidadoras y docentes. Asimismo, dado el peso que ejercen en el desarrollo infantil, ciertas categorías de regulación merecen especial atención como es el caso de la formación del personal y la razón adultos-infantes.

Introducción

Los derechos al cuidado y a la educación implican no solo el acceso a servicios institucionalizados sino, también, que estos sean de calidad. En este sentido, la calidad podría considerarse de carácter relativo y/o subjetivo, pues puede no significar lo mismo para todas las personas, los grupos sociales o en los distintos países; de ahí la importancia de los estándares, de un criterio rector que, al exigir ciertas condiciones necesarias para todos los servicios de cuidado y /o educación en un país, tiene efectos sobre la igualdad.

De otra parte, la importancia de estandarizar la prestación de los servicios de cuidado y educación para la primera infancia radica en que los comprobados efectos positivos de este cuidado institucionalizado sobre niños y niñas están ligados a la calidad de la prestación. Asimismo, la perpetuación de desigualdades sociales desde edades tempranas está relacionada no solo con la ausencia de cuidado institucionalizado y educación inicial en los sectores de bajos ingresos en la mayoría de los países de la región, sino también con las notorias diferencias de calidad entre los centros de cuidado a que acceden los sectores de la población según su nivel de ingresos.

El acceso y la calidad de los servicios de cuidado y educación institucionalizados son temas de igualdad para la infancia en el presente, pero de no garantizarlos se está minando la igualdad en el futuro.

Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que consideró 40 programas de desarrollo infantil en 19 países de América Latina, da cuenta de que en la región existe una larga ruta por recorrer en la definición, el monitoreo y el cumplimiento de estándares de calidad por parte de los proveedores que se encargan de la operación de los centros que ofrecen servicios de desarrollo infantil (Araujo, López-Boo y Puyana, 2013).

Sin embargo, se considera que la región atraviesa por un momento propicio para enfatizar en la necesidad de mejorar la calidad de los servicios de cuidado y educación para la primera infancia. América Latina se encuentra en una etapa de transición desde un enfoque asistencial e instrumental hacia uno que considera la atención y educación de primera infancia (AEPI) como una etapa con entidad propia, orientada al cuidado y la atención integral de las necesidades de supervivencia, desarrollo psicosocial, aprendizaje y protección. No obstante, es frecuente el desequilibrio entre las acciones de cuidado y de educación que se brindan a los niños y las niñas dependiendo del grupo etario al que pertenezcan (mayor o menor de 3 años) y de las modalidades y dependencias de los programas, pues

según la institucionalidad a que pertenezcan se enfatizan el componente de estimulación temprana, el de nutrición o tan solo el de guarda de los infantes (UNESCO, 2010).

El objetivo de este estudio es contribuir al conocimiento existente sobre los estándares de calidad de los servicios de cuidado y educación dirigidos a la primera infancia de América Latina y, a partir de su análisis, formular algunas propuestas de política pública tendientes al ejercicio de derechos de niños y niñas en edades tempranas, en el entendido de que los derechos al cuidado y a la educación de los que son titulares implican la calidad de los servicios.

El estudio se hizo en base a una revisión bibliográfica y de informes de organismos especializados, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Comité de Derechos del Niño, tanto en sus Observaciones Generales como las Observaciones Finales a los países. También se revisó la legislación de los 19 países de América Latina referente a los requisitos de instalación y funcionamiento de centros de cuidado infantil, salas cuna, guarderías, centros de educación inicial y preescolar. La normativa analizada incluye leyes, decretos, reglamentos, circulares y documentos de política. Para ello, se recabó información directa proporcionada por las instancias responsables de educación inicial, cuidado infantil o primera infancia en los gobiernos de la región, varias de las cuales colaboraron enviando las reglamentaciones correspondientes y otros documentos relativos a la política para la primera infancia (véase anexo 1).

El documento se divide en cinco capítulos. En el primero se sintetiza el tratamiento del cuidado y la educación de la primera infancia y, en especial, las menciones a su calidad en los instrumentos internacionales. Luego, se presentan algunas nociones y conceptos que se usarán a lo largo del estudio, así como argumentos respecto de la necesidad de mejorar la calidad de los servicios de cuidado y educación inicial como requisito de igualdad y para el ejercicio de los derechos de la niñez. En el tercer capítulo se exponen las cifras de cobertura de cuidado y educación para la primera infancia en los países de la región, junto con las observaciones al respecto del Comité de Derechos del Niño. En un cuarto capítulo se resume y compara el contenido de las regulaciones nacionales sobre cuidado y educación, quedando fuera del análisis las regulaciones de carácter estadual, provincial o municipal por exceder los alcances de este estudio. Las matrices de análisis que exponen las diversas categorías de regulación se presentan en anexos. Por último, se formulan las conclusiones y algunos desafíos para avanzar hacia un cuidado infantil de calidad en la región.

I. La calidad del cuidado infantil y la educación inicial en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos

Los derechos al cuidado y a la educación inicial implican no solo la garantía o posibilidad de tener acceso a servicios institucionalizados sino, también, que estos sean de calidad. Son diversos los instrumentos internacionales que consagran estos derechos. El Consenso de Brasilia, aprobado por la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2010), compromete a los Estados a desarrollar políticas y servicios universales de cuidado, basados en el derecho al cuidado. Por su parte, el Consenso de Santo Domingo aprobado por la XII edición de dicha Conferencia en 2013, ratifica la plena vigencia del Consenso de Brasilia y compromete a los Estados a ejecutar programas de cuidado.

De otra parte, todos los Estados de América Latina han ratificado la Convención de Derechos del Niño (1989), por lo tanto tienen la obligación de garantizar el derecho a la educación en las distintas etapas de la niñez, incluida la primera infancia. En este sentido, el Comité de Derechos del Niño interpreta que el derecho a la educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible (art. 6.2) (Comité de los Derechos del Niño, 2005).

La forma en que se organicen el Estado y la sociedad para materializar este y otros derechos deberá tener siempre presente el interés superior del niño, principio orientador de toda acción destinada a niños, niñas y adolescentes según esta Convención. Este principio, articulado con el de no discriminación y con los derechos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, también establecidos como esenciales por la Convención de Derechos del Niño, se armoniza con los otros principios de los Derechos Humanos, es decir, con la universalidad, integralidad e interdependencia (Pautassi y Royo, 2012).

Destaca en la región que las obligaciones y derechos estipulados han sido incorporados en las constituciones políticas de muchos de los países adecuándose, consecuentemente, la normativa interna, lo que permite hacer un seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados en materia de cuidado (Pautassi y Rico, 2011). Sin embargo, a pesar de que estos principios y derechos han sido recogidos por gran parte de las legislaciones de la región, su efectividad presenta aun importantes desafíos (Marco,

2009 y 2011; Morlachetti, 2013). En lo relativo a niños y niñas de edades tempranas, la aplicación del interés superior del niño, de la igualdad y no discriminación, y el derecho a la supervivencia y el derecho al desarrollo, ameritarían la ampliación de la cobertura de la educación y cuidado institucionalizados para la primera infancia y la mejora de su calidad.

Pero, además, desde el reconocimiento del carácter integral de los derechos del niño y su necesaria proyección a futuro, que forma parte de la definición del interés superior del niño, los derechos económicos, sociales y culturales cobran particular relevancia, sobre todo durante la primera infancia. De ahí que la obligación del Estado frente a los derechos de la infancia contiene implicaciones también con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales y a su naturaleza progresiva (Griesbach, 2013), sin que puedan excusarse en la insuficiencia de recursos. Así lo ha sostenido el Comité de los Derechos del Niño en 2001 respecto del derecho a la educación: "...la limitación de recursos no justifica que un Estado Parte no adopte ninguna de las medidas necesarias, o las suficientes" (Observación General N° 1, párrafo 28).

Dar cumplimiento a las obligaciones que enfrenta el Estado con los niños, niñas o adolescentes, y con la primera infancia en particular, exige tanto elementos estructurales como programáticos. Los primeros materializan la capacidad del Estado de actuar como garante: es el caso de la institucionalidad encargada de la tutela y garantía de los derechos de la niñez. Los programáticos, en cambio, garantizan la calidad y tipo de servicios específicos que requieren las diversas poblaciones infantiles (Griesbach, 2013); tal es el caso de los servicios de cuidado y educación para la primera infancia y la institucionalidad encargada de su fiscalización.

En las últimas tres décadas, ante la creciente evidencia de la importancia de la educación institucionalizada en la primera infancia, los compromisos internacionales se tornan más específicos. Es así que en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien de 1990 se introdujo la idea de que «el aprendizaje comienza al nacer», afirmando que la educación de la primera infancia es parte integrante de la educación básica y constituye un nivel educativo por sí misma. En el Marco de Acción de Dakar, adoptado por el Foro Mundial de Educación en el año 2000, los Estados se comprometen a "extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos" (7.i), así como a "mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales" (7.vi).

Sin embargo, en América Latina, los esfuerzos de los gobiernos en materia de cuidado y educación de la primera infancia son recientes, insuficientes y se centran fundamentalmente en la cobertura, sin atender la calidad de los servicios (Lamaute-Brisson, 2010; Marco, 2010 y Rodríguez, 2010). Es claro que la calidad de la educación no debe sufrir a medida que se amplía el acceso, y que su mejora no debería limitarse a favorecer a quienes gozan de una buena posición económica, como ha sucedido con la expansión del cuidado y educación de la primera infancia (Comité de Redacción del Foro Mundial sobre Educación, 2000).

Por su parte, el Marco de Acción de Moscú, que en 2010 consagra los compromisos de los Estados durante la Primera Conferencia Mundial sobre la Atención y Educación de la Primera Infancia, da cuenta de la toma de conciencia en la comunidad internacional de las condiciones específicas que se requieren en esta etapa de la vida para el ejercicio de los derechos, y de la importancia del cuidado y educación en estos años para el desarrollo humano. Así, la AEPI se presenta como un derecho en sí y como base del desarrollo. Entre los compromisos específicos se destacan:

- 11.i) Legislación, políticas y estrategias
 - a) Desarrollar marcos jurídicos y mecanismos de aplicación que propicien el ejercicio del derecho del niño a la AEPI desde el nacimiento.
 - b) Adoptar y promover un enfoque de la AEPI que sea integrado y multisectorial para lograr que los resultados de los nacimientos (fase prenatal), la salud neonatal, el bienestar

nutricional, y la atención y educación desde el nacimiento hasta los ocho años de edad, en particular en el grupo de edad de cero a tres años, sean satisfactorios.

- 12. Aumentar la eficacia de la ejecución de los programas de AEPI ii) Calidad
 - a) Fortalecer la autonomía y la capacidad de los padres, las familias y los proveedores de servicios, de modo que puedan ofrecer relaciones de protección y una atención y educación de calidad a los niños de corta edad.
 - b) Mejorar el plan de estudios y la metodología de acuerdo con las necesidades de la infancia, valorando los juegos, el cariño, la cooperación, el talento y la creatividad, la alegría, el fomento de la confianza en sí mismo y la autonomía, así como las pedagogías de aprendizaje activo que tienen en cuenta el punto de vista del niño.
 - c) Concentrarse en los resultados de los programas utilizando criterios y metodologías de evaluación coherentes.
 - d) Estudiar y aprovechar todas las posibilidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para promover todos los aspectos de la AEPI;
 - e) Incluir la educación para el desarrollo sostenible como elemento fundamental de una AEPI de calidad.
 - f) Crear las condiciones humanas y materiales necesarias para lograr una AEPI de calidad, contar con profesionales comprometidos, valiosos y competentes, y disponer de entornos adecuados para la AEPI, así como de planes de estudios y materiales adaptados a los distintos contextos.

Pero este instrumento internacional no contempla la mejoría de las condiciones de trabajo de las agentes educadoras, pues en su gran mayoría se trata de trabajadoras mujeres, y no asume compromisos con la calidad del empleo de cuidadoras y educadoras. De allí que hubiera sido pertinente incluir acuerdos en este sentido, por un tema de reconocimiento y derechos de las educadoras y cuidadoras y, además, por la incidencia de la calidad del empleo en la calidad del cuidado y la educación impartidos.

En el caso de América Latina y el Caribe existe el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (OEA, 2007) que, en lo relacionado con la calidad, considera los acuerdos de mejorar la formación docente y evaluar la calidad de los programas de atención integral para la primera infancia.

Además, en la XX Cumbre Iberoamericana, los Estados se comprometieron a “incrementar la oferta de atención integral a la primera infancia y garantizar la calidad de la misma” (Artículo 8 de la Declaración de Mar del Plata, XX Cumbre Iberoamericana, Argentina, diciembre 2010.)

También en la región están presentes los compromisos establecidos en las “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, que configuran un proyecto de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura acogido por la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación (Conferencia de San Salvador de 2008). A través de este proyecto, los Estados se comprometen a garantizar el acceso de niños y niñas de 3 a 6 años a servicios educativos, y a lograr un incremento significativo en menores de esas edades. Se pretende no solo lograr que exista una oferta suficiente para niños y niñas de estas edades, sino también que sea de calidad contrastada; es decir, calidad comprobada por estar sujeta a una evaluación (CEPAL-OEI, 2010). Para alcanzar estas metas, en el marco del Diálogo Centroamericano de Alto Nivel sobre Políticas Sociales, los ministros de los países miembros del Consejo de la Integración Social Centroamericana y la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), formularon un Plan Regional de Atención Integral a la Primera Infancia (PRAIPI), que incorpora un enfoque conceptual común a la región, el cual fue aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre celebrada en diciembre de 2011 (Martínez y Soto, 2012).

Todos los compromisos expuestos deben entenderse considerando que los derechos humanos de los niños y niñas son indivisibles, por lo cual no es aceptable diferir la aplicación de sus derechos, en este caso del derecho al cuidado y a la educación, bajo el pretexto de realizar otros (Muñoz, 2012).

II. Precisiones conceptuales

En esta sección se exponen conceptos relevantes y se presentan sintéticamente algunas evidencias sobre los impactos positivos del cuidado y educación temprana de calidad sobre niños y niñas, sus familias y la sociedad en su conjunto entregando los antecedentes que se usarán a lo largo del documento.

A. Cuidado, atención y educación

Si bien en la región hay un debate al respecto, la distinción entre cuidado y educación inicial es formal. Ello, porque el cuidado es la atención directa que implica una relación inter-personal e incluye acciones tendientes a propiciar el crecimiento sano y adecuado, integrando tanto aspectos de nutrición y sanitarios como de estimulación temprana y socio-emocionales. Por su parte, la educación inicial se refiere al proceso de enseñanza-aprendizaje durante la primera infancia haciendo énfasis en contenidos, el desarrollo de conductas, destrezas, competencias y la integración del infante en su entorno. Sin embargo, la evidencia científica indica que los procesos cognitivos no separan el aprendizaje de la interacción social en la que éste se construye, de ahí que en su ejercicio cotidiano la educación temprana involucre el cuidado.

En efecto, el cuidado proporciona subsistencia, bienestar y desarrollo. Abarca la indispensable provisión cotidiana de bienestar físico, afectivo y emocional a lo largo de todo el ciclo vital de las personas. En el caso de la infancia comprende, además, la estimulación de los fundamentos cognitivos (Sojo, 2011).

En la producción académica feminista y de los estudios de género, el debate del cuidado se inscribe en la amplia producción sobre el trabajo no remunerado pero adquiere fisonomía propia. Desde distintas disciplinas se va elaborando un bagaje teórico que, desde el cuidado, ve a la economía o a los sistemas de bienestar desde la situación y perspectiva tanto de quienes proveen de cuidado —mayoritariamente mujeres—, como de los receptores de este —niños, niñas, personas ancianas, con discapacidad o enfermas (Marco, 2011b).

Los aportes relativos al cuidado también incluyen elaboraciones en torno a “los derechos del cuidado”, pues “considerando el principio de interdependencia y universalidad de los derechos humanos, se puede aseverar que el cuidado, en un sentido amplio, debiera ser considerado como parte de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales. Además, aunque en la actualidad no está nominado como tal, sí es referido, en sus distintos aspectos, en variados instrumentos” (Pautassi y Rico, 2011, pág. 5).

Los derechos del cuidado consideran a la persona receptora y a la dadora de cuidado. Concretamente, el derecho de niños y niñas a ser cuidados puede identificarse en un conjunto de derechos específicos, tales como el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la salud y el derecho a la educación, reconocidos en la Convención de Derechos del Niño, en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en el Protocolo de San Salvador (Pautassi, 2007).

El reconocimiento del cuidado como derecho implica incorporar estándares y principios a la actuación de los Estados para ser aplicados a situaciones concretas, contribuyendo a la consecución de políticas equitativas. Asimismo, las contribuciones sobre el derecho al cuidado aportan indicadores para la verificación de su cumplimiento (Pautassi, 2013).

El derecho al cuidado está fuertemente vinculado con la necesidad de remover la inequidad de género. Asumirlo de esta forma significa tomar una posición política frente al problema del cuidado y a su centralidad, tanto para la emancipación femenina como para el bienestar, desarrollo y plenitud de la infancia, la niñez y la adolescencia (Farah y otras, 2012).

Asimismo, las elaboraciones sobre las políticas públicas y los sistemas de cuidado aterrizan a la teoría en la caracterización de las políticas y las condiciones prácticas que éstas debieran generar (Rico, 2011), considerando que las políticas del cuidado tienen importantes dimensiones transversales, por lo que deberían integrarse con las políticas educativas, sanitarias y de pensiones (Sojo, 2011). Se opta, entonces, por hablar de cuidado y educación porque esto tiene connotaciones teóricas e ideológicas particulares, pero también porque tiene implicaciones en términos de derechos, responsabilidades de los Estados y, por ende, de políticas públicas.

El término “atención”¹ se refiere generalmente a educación, higiene y nutrición, a un entorno sano que apoya a niños y niñas en su bienestar cognitivo y socio-emocional. Por su parte, el término “educación” durante la primera infancia es más amplio que la (pre) escolarización, pues incluye el aprendizaje a través de la estimulación temprana, la orientación y un amplio espectro de actividades y oportunidades para el desarrollo bio-psico-social del niño y la niña. En la práctica, “atención” y “educación” no pueden estar separadas; combinadas son requisito para proveer servicios de calidad para los niños pequeños. Por lo tanto, la AEPI involucra a las acciones orientadas al cuidado y la protección de los niños; es decir, aquellas acciones dirigidas a preservar la vida, favorecer el crecimiento sano y adecuado (cuidados sanitarios, vacunación, nutrición e higiene) y promover la estimulación e interacción social que propicie el aprendizaje (UNESCO-OEI, 2010).

También en el ámbito de los organismos especializados en los derechos de la niñez y en el derecho a la educación suele hablarse de la atención como parte de la educación, e incluso como sinónimo de cuidado. Esto es así porque, tal como ya se mencionara, se sostiene que la diferencia entre educación y atención es solamente formal, ya que los procesos cognitivos no separan el aprendizaje de la interacción social en la que éste se construye; de esta manera, la práctica educativa incluye la atención o cuidado, no como una cuestión separada sino como una característica de la educación. No cuidado y educación, sino cuidado en la educación. Se trata de factores interrelacionados que sustentan la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de los niños y las niñas —incluyendo la salud, la nutrición, la higiene y el desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo— desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria (Muñoz, 2012).

Asimismo, entre las experiencias nacionales, se destaca la normativa de Brasil, donde “...las instituciones de educación infantil son pensadas con la función indisociable de cuidar/educar, teniendo en cuenta los derechos y las necesidades propios de los niños, en lo que se refiere a alimentación, salud, higiene, protección y acceso al conocimiento sistematizado” (traducción del portugués de la autora,

¹ Cabe destacar que en varios instrumentos internacionales de derechos se habla de atención y educación de la primera infancia (AEPI), concepto acuñado por UNESCO, aun cuando en inglés se mantiene el término cuidado (Early Childhood Care and Education, ECCE). Sin duda, y de acuerdo a lo expuesto en esta sección, el término cuidado tiene otras connotaciones y es más comprensivo que atención, por lo que resulta lamentable la opción tomada en el castellano.

Brasil, 2006b, pág. 17). Como se verá más adelante, las instituciones de educación infantil referidas por la norma brasileña abarcan guarderías, jardines infantiles y preescolares.

También en la nueva normativa colombiana sobre estándares de cuidado y educación inicial se sostiene: “El proceso pedagógico tiene en cuenta dos aspectos fundamentales y complementarios: cuidado calificado y potenciamiento del desarrollo. De esta manera se reconoce que los momentos de cuidado calificado donde se satisfacen condiciones básicas de afecto, alimentación, protección, higiene, entre otras, llevan implícitas acciones formativas, por cuanto se constituyen en espacios de intercambio y comunicación, es decir, en una experiencia pedagógica que potencia el desarrollo” (Colombia, 2013b, pág. 6).

De igual manera, la reciente Norma Técnica de Desarrollo Infantil Integral del Ecuador entiende que “el conjunto de acciones articuladas, orientadas a asegurar el crecimiento, maduración, desarrollo de las capacidades y potencialidades de las niñas y niños, dentro de un entorno familiar, educativo, social y comunitario, satisfaciendo de esta manera sus necesidades afectivo-emocionales y culturales” es lo que debe lograrse desde los Centros de Desarrollo infantil y los Centros Infantiles del Buen Vivir, para lo cual se estandariza el cuidado y la educación y se siguen las pautas curriculares desarrolladas por el Ministerio de Educación para el nivel inicial (Ecuador, 2014 pág. 3).

Por último, es importante indicar que el Comité de Derechos del Niño recuerda a los Estados Partes que “las investigaciones realizadas demuestran que los programas de educación de calidad pueden repercutir de forma muy positiva en la transición con éxito de los niños pequeños a la escuela primaria, en sus logros educativos y en su integración social a largo plazo... Reconociendo que las divisiones tradicionales entre servicios de "cuidado" y "educación" no siempre han redundado en el interés superior del niño, el concepto de *EduCare* se usa en algunas ocasiones para indicar esta evolución hacia unos servicios integrados, y viene a reforzar el reconocimiento de que es necesario adoptar un enfoque coordinado, integral y multisectorial de la primera infancia” (Comité de los Derechos del Niño, 2005, Observación General N° 7, párrafo 30).

RECUADRO 1 LA CALIDAD DEL CUIDADO INFANTIL MÁS ALLÁ DE LOS ESTÁNDARES

La calidad del cuidado es una noción fuertemente influenciada por el discurso experto; es decir la visión de especialistas provenientes de las disciplinas de la salud, la educación, la psicología y las políticas públicas sobre cómo, dónde y por quién debe ser provisto el cuidado. Este saber especializado influye también en las representaciones sociales y en las decisiones de individuos y familias sobre el cuidado. El discurso experto no es neutro, forma parte de los mecanismos e instituciones del sistema de género hegemónico o dominante y por tanto crea y reproduce roles para varones y mujeres.

En Uruguay se hizo un estudio sobre estos temas que incluyó entrevistas a especialistas en cuidado infantil de distintas disciplinas, encontrándose cierto consenso respecto de que el cuidado infantil debe ser responsabilidad compartida entre el Estado, las familias, la comunidad y el mercado. Sin embargo, se encontraron divergencias en cuanto a los componentes de la calidad en el cuidado.

Estas diferencias tienen que ver, a su vez, con distintos enfoques del cuidado, identificándose un discurso “psicológico-educativo”, que enfatiza el componente afectivo-vincular del cuidado; otro discurso “médico” que prioriza los aspectos sanitarios, enfocándose en garantizar la lactancia materna y la prevención de enfermedades en los infantes; y otro discurso “político” que se centra en las soluciones más macro desde las políticas públicas y que corresponde a actores ligados a las políticas públicas y al Sistema Nacional de Cuidados en desarrollo en este país. Desde los diversos enfoques existe dificultad entre las personas expertas para definir qué es un cuidado infantil de calidad. Para precisar este aspecto, en varios casos, se refiere al perfil de la persona cuidadora, pero entonces las dificultades se presentan al identificar las cualidades necesarias. Hay una posición que subraya una formación mínima necesaria, más presente en el enfoque psicológico-educativo, y otra que destaca otras cualidades vinculadas a la sensibilidad de las personas para comprender a los niños. Esta dificultad, que se presenta en el discurso experto para objetivar las cualidades necesarias para brindar un cuidado infantil de calidad y que por cierto no se presenta entre los especialistas en cuidado de personas adultas mayores dependientes, resulta preocupante desde la perspectiva de género, pues la asociación del cuidado ideal con lo natural e intangible tiende a mantener a las mujeres como responsables y como naturalmente dotadas para ello, aun cuando a nivel consciente se sabe que esta atribución es cultural.

Un aspecto positivo a destacar en el discurso de los y las especialistas es la importancia de las buenas condiciones de trabajo, económicas y de satisfacción personal, que debe tener la persona cuidadora como requisito para brindar un cuidado de calidad.

Fuente: Karina Bathhyany, Natalia Genta y Valentina Perrotta, “El cuidado de calidad desde el saber experto y su impacto de género. Análisis comparativo sobre cuidado infantil y de adultos y adultas mayores en el Uruguay”, *Serie Asuntos de Género* N° 123, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.

B. Estándares de calidad

En general, la preocupación por la calidad tanto del cuidado como de la educación ha estado muy ligada a su evaluación, y se ha orientado a hacer operativo el concepto de calidad adoptado para determinado ámbito. Frente a ello se ha establecido una serie de criterios, orientaciones y parámetros, entendiendo estos últimos como factores en base a los cuales se valora una situación o variable. Pero aun en el esfuerzo de operacionalizar se distingue una dimensión política —ideológica del concepto de calidad así como una dimensión técnico-pedagógica. La primera alude a la definición de los lineamientos generales de la política educativa, no solo en relación con la primera infancia, y la segunda a aspectos vinculados directamente con la operación, con el quehacer y la gestión pedagógica. A su vez, en lo referido a esta segunda dimensión se reconocen tres ejes centrales: un eje epistemológico, un eje pedagógico propiamente dicho, y un eje organizativo administrativo (Toranzos, 2013).

Precisamente, por su dimensión política-ideológica, la calidad del cuidado y la educación, en este caso en la primera infancia, es vista desde distintas perspectivas. Así por ejemplo, en Estados Unidos está relacionada con una preparación que permita a niños y niñas asumir con éxito la escuela, mientras que en países como Dinamarca o Noruega las edades tempranas son vistas como una oportunidad que va más allá del desarrollo cognitivo y de las habilidades lingüísticas para abarcar habilidades sociales, emocionales y la conciencia sobre los otros y el entorno (UNICEF 2008). En el mismo sentido, en Finlandia, y aun cuando la educación inicial tiene como uno de sus objetivos preparar a los infantes para el nivel primario de la escuela, el objetivo primordial es promover el crecimiento de niños y niñas como miembros de la sociedad éticamente responsables, orientándolos hacia la acción responsable, el cumplimiento de las normas y el aprecio hacia los demás².

De acuerdo a lo expuesto, la estandarización surge entonces para hacer operativa una determinada visión de calidad del cuidado y la educación siguiendo un enfoque ideológico dado. Los estándares se refieren a los niveles máximos o mínimos de calidad deseados, es decir, son la norma técnica utilizada para evaluar la calidad de un servicio (Rico, 2013b).

Los estándares poseen las siguientes características:

- Son informaciones para ser utilizadas como referencias.
- Se sitúan en el ámbito de la acción.
- Son sistematizadas por personas autorizadas.
- Permiten actuar con mayor seguridad.
- Informan acerca de lo que se espera sea el resultado del proceso, producto o servicio.
- Deben estar disponibles públicamente.
- Indican y delimitan responsabilidades.
- Están sujetas a la rendición de cuentas y son indicadores del nivel de calidad de la cotidianidad de nuestras vidas (Casassus, 1997).

Para el cuidado de la primera infancia, suelen distinguirse dos tipos de estándares: i) estándares estructurales o de entrada, referidos a requisitos que facilitan el funcionamiento de los centros y el trabajo de educadores-cuidadores y garantizan seguridad y salubridad. Entre otros, aluden al tamaño de aulas, razón adultos-infantes, calificación de cuidadores-educadores, equipamiento, contenidos curriculares y otros; ii) estándares procesuales, relacionados con la forma de implementación del proceso enseñanza-aprendizaje, el clima en el aula, la capacidad de respuesta ante las necesidades individuales de los infantes, sistemas de monitoreo y evaluación de los resultados en los infantes (Barbery y del Barco, 2011; Martínez y Soto, 2012; Rodríguez, 2007). En el presente estudio se consideran ambos, en el

² Para más información, véase Finnish National Board of Education [en línea] http://www.oph.fi/english/education_development/quality_assurance_and_evaluation.

entendido de que son igualmente necesarios para garantizar los diversos factores hacen a la calidad del cuidado y la educación inicial.

C. La estandarización del cuidado y la educación inicial como aporte a la igualdad y al ejercicio de derechos

Según el Reporte del Secretario General de las Naciones Unidas, una de las formas más efectivas de garantizar que todos los niños y niñas tengan un buen comienzo en su vida es mediante programas de calidad de cuidado y educación desde el nacimiento (ONU, 2010).

En la actualidad ya se ha evidenciado que las experiencias ocurridas durante la primera infancia moldean el desarrollo del cerebro; la noción de plasticidad cerebral descubierta desde la neurobiología, y que ocurre sobre todo en los tres primeros años de vida, resulta incluso vertiginosa, pues da cuenta de la magnitud de la responsabilidad de las sociedades, familias y Estados con los niños y niñas pequeños.

También desde las disciplinas del comportamiento como la psicología o la pedagogía se ha visto que la primera infancia es un período especialmente sensible, durante el cual el desarrollo de los niños puede verse afectado si no reciben estímulos adecuados.

En otras palabras, la infancia es un período que encierra un gran potencial de crecimiento y desarrollo, pero también es una etapa en la que los niños son particularmente vulnerables a resultar dañados o a no desarrollar sus potencialidades. Ello sucede con frecuencia en los países pobres e incluso en los estratos sociales más pobres de países muy ricos. El acceso a una educación y un cuidado infantil de calidad, además de tener efectos positivos en las trayectorias educativas posteriores³, es beneficioso para el desarrollo de los niños y la reducción de las desigualdades. Diferentes estudios han mostrado que los niños y niñas que participan en programas de la primera infancia tienen mejores logros de aprendizaje en la educación primaria, y repiten y desertan menos que aquellos que no tienen la oportunidad de acceder a ellos. En ambos contextos, los niños de grupos desfavorecidos son quienes más pueden beneficiarse de la educación de la primera infancia, y quienes más afectados pueden resultar si se los excluye de ella (OIT, 2012). En este sentido, se ha comprobado que una experiencia educativa de calidad puede compensar parte de las diferencias de desarrollo entre niños pobres y ricos (Rodríguez, 2007).

De igual manera, las políticas de países con experiencia en educación y cuidado para edades tempranas, como es el caso de Finlandia, se sustentan en la comprobación de que la educación y cuidado para la primera infancia (*EduCare*) de calidad, suaviza las diferencias debidas al entorno familiar de los niños y niñas, dando a cada uno de ellos la oportunidad de desarrollarse de acuerdo con sus propias capacidades⁴.

Asimismo, los programas de cuidado para la primera infancia tienen impactos positivos sobre el peso y la talla de los infantes cuando incluyen componentes nutricionales; también se reportan mejoras en la motricidad gruesa y fina; en las capacidades cognitivas, del lenguaje, socio-emocionales y de adaptación al cambio; en los resultados escolares posteriores e incluso sobre el empoderamiento (Martínez y Soto, 2012).

No obstante, es de suma relevancia hacer presente que la calidad del cuidado y la educación inicial no son solo relevantes por el potencial futuro de la infancia, sino por los derechos presentes de niños y niñas. En efecto, la infancia no debe ser vista como un periodo con escaso valor, o como un momento preparatorio de la adultez, sino como una etapa válida en sí misma con el derecho a ser

³ En el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de Aprendizajes y Factores asociados (SERCE) realizado en 15 países de América Latina y el estado mexicano de Nueva León, y coordinado por OREALC/UNESCO Santiago, se consideró como una de las variables asociadas al nivel de logro el haber participado o no en alguna experiencia de educación inicial. El estudio arrojó que más de la mitad de los niños de la muestra de esos países no asiste a una institución educacional en sus primeros años de vida o solo lo hacen durante un año. También mostró que existe cierta correlación entre los años que los niños asisten a una institución preescolar y los logros cognitivos que alcanzan en lenguaje y matemáticas en tercero y sexto grado de la educación primaria (UNESCO, 2010 a).

⁴ Para más información, véase Ministry of Social Affairs and Health of Finland (2003), "Government resolution concerning the national policy definition on early childhood education and care" [en línea] <http://www.stm.fi/en/frontpage>.

experimentada de manera integral y plena en el momento actual (Rico, 2013a). Esto implica avanzar hacia perspectivas que identifican a los niños y niñas como sujetos que, además de compartir elementos comunes con el resto de la población, pueden pasar por contingencias, situaciones de riesgo y vulnerabilidad que conducen a la necesidad de considerar una protección social específica y, sobre todo, que el Estado esté presente activamente y sea garante de sus derechos (Rico, 2014).

En su informe sobre América Latina para la Conferencia Mundial sobre AEPI, la UNESCO menciona como áreas especialmente críticas con escasos avances en la región:

- La poca atención a los niños y niñas menores de 3 años en el desarrollo de políticas, la oferta de programas y servicios, y la dotación de recursos humanos, materiales y financieros.
- Los niveles de cualificación y de formación en muchos países son insuficientes e inadecuados para garantizar una atención y educación de calidad a la diversidad de contextos y grupos sociales, especialmente en el caso de las modalidades no convencionales o alternativas.
- La calidad de los programas y servicios dista de ser la deseada, especialmente en el caso de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.
- La falta de información estadística y escaso desarrollo de investigaciones y evaluaciones que generen conocimientos para la toma de decisiones y el monitoreo de la calidad de programas y servicios.

Por lo mismo, entre otros desafíos identifica “aumentar el acceso, especialmente de los menores de 3 años y poblaciones en situación de vulnerabilidad, desarrollando programas y servicios más inclusivos e implementando políticas de equidad que garanticen la igualdad en el acceso a una AEPI de calidad respetando al mismo tiempo la diversidad; y desarrollar marcos de referencia y enfoques de calidad pertinentes a esta etapa, consensuados por los diferentes sectores y actores, estableciendo criterios de calidad exigibles a todos los programas y servicios” (UNESCO, 2010a, pág.14).

Entonces, tanto el acceso como la calidad de los servicios de cuidado y educación institucionalizados son temas de igualdad para la infancia en el presente pero, de no garantizarlos, se está minando la igualdad en el futuro. En este sentido, en el Marco de Acción de Moscú, adoptado por la Primera Conferencia Mundial sobre AEPI, se establece que los beneficios resultantes de la AEPI podrían perderse si los servicios no son de buena calidad ni integradores (párrafo 8).

Si la primera infancia es el período más crítico para el desarrollo cognitivo y de habilidades sociales, la educación institucionalizada para edades tempranas debería ser reconocida como un primer nivel de la educación, estar integrada en los sistemas educativos nacionales, ser accesible y de cobertura universal (EI, 2010).

III. Cobertura del cuidado y educación institucionalizados

Los programas de educación y cuidado de la primera infancia tienen diversos formatos e instancias prestadoras. Por lo general, combinan cuidado con algún componente de nutrición o salud y con educación. Existen programas estatales, privados, del voluntariado —a cargo de organizaciones no gubernamentales, religiosas o barriales—, o una combinación de entes prestadores en las difundidas iniciativas comunitarias o locales con participación estatal.

También la institucionalidad estatal encargada del cuidado y educación de la primera infancia es diversa. Hay programas que dependen de los ministerios de Salud, de Trabajo, Desarrollo Social, de la Familia, Educación u otros organismos responsables de las políticas de la primera infancia como los Consejos o Secretarías de la Niñez o de la Primera Infancia.

En todos los países de la región los servicios y programas de educación inicial se diferencian básicamente en dos modalidades: formales o escolarizados y no convencionales. Los primeros pueden desarrollarse en aulas de las escuelas o en establecimientos específicos y, además de la educación, pueden cubrir áreas de salud y nutrición. En el caso de las aulas de las escuelas básicas (denominados generalmente como nivel de preescolar o transición), se atiende a los niños de 3 a 5 años y su estructura, horarios y funcionamiento está más influenciado por la cultura escolar y tiene un mayor énfasis en la educación de las áreas instrumentales. En el caso de los centros específicos para la primera infancia (guarderías, salas cuna, jardines infantiles, centros de desarrollo infantil y otros) se acoge a los niños desde los primeros meses de vida hasta los 4 o 5 años y tienen un funcionamiento menos escolarizado en cuanto al tipo de actividades y horario (UNESCO, 2010a).

Los programas no convencionales, en cambio, están a cargo de madres o agentes comunitarias que suelen tener estudios de primaria o secundaria, pero no más que eso, no suelen ajustarse a una pauta curricular y pueden, dada su gran variedad, brindar un cuidado pertinente en términos culturales, pero también se encuentran situaciones de aculturación que están lejos de brindar una educación inicial potente y actualizada (UNESCO, 2010a).

Estas modalidades no formales se dirigen de forma especial a los grupos en situación de desventaja y de zonas rurales o alejadas de los centros de población. Una dificultad señalada por algunos

países es, precisamente, la falta de articulación entre programas formales y no formales, y el escaso apoyo y conocimiento sobre la calidad y eficiencia de los programas de educación no formal (UNESCO, 2010a). Ello es así aun cuando en otros casos se tiene conocimiento de que la calidad de los servicios de los centros comunitarios suele ser menor que la prestada por servicios estatales o privados, y que las condiciones de trabajo de las educadoras y auxiliares son menos favorables que las que rigen en los centros de cuidado y educación formales (OIT, 2012)⁵.

Debido a lo anterior, con relación a los programas de base comunitaria, el Comité de Derechos del Niño recomienda a los Estados Partes “ofrecer un marco legislativo para la prestación de servicios de calidad suficientemente dotados de recursos, y para velar porque los criterios se adapten a las circunstancias de los grupos e individuos concretos, y a las prioridades de desarrollo de determinados grupos de edad, desde la lactancia hasta la transición a la escuela. Se alienta a los Estados Partes a elaborar programas de alta calidad, adecuados al desarrollo y la cultura de cada uno, para lo cual trabajarán con las comunidades locales en lugar de imponer un enfoque uniforme de la atención y la educación en la primera infancia” (Comité de los Derechos del Niño, 2005, Observación General N° 7, párrafo 31).

A lo expuesto hay que agregar que la agenda del cuidado debe vincularse a la agenda de género para considerar tanto los intereses de las mujeres, en este caso como cuidadoras remuneradas y educadoras de la primera infancia, como de niñas y niños pequeños, pues si los esfuerzos se centran solo en los infantes obviando la situación de las cuidadoras, paradójicamente esto conduce a una mala calidad de los servicios prestados. Precisamente esto ha sucedido en algunas de las iniciativas comunitarias que, además, se convierten en servicios “de pobres para pobres” (Marco y Rico, 2013).

La información sobre el acceso de los menores de 3 años a programas y servicios de cuidado y educación inicial es muy incompleta y dispersa. Según datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, la tasa bruta regional de escolarización de los niños de 3 a 5 años aumentó desde un 56% en 1999 al 65% en 2007, y el índice de paridad de género no muestra desigualdades significativas entre niños y niñas, tal como se puede observar en el siguiente cuadro (UNESCO, 2010a). No obstante los avances, mientras se decrece en la edad disminuye también la cobertura, por diversos factores. Además de las desigualdades sociales, que plantean una situación de desigualdad en el acceso a los recursos educativos, y la falta de una oferta de cuidado y educación institucionalizados, particularmente en las áreas rurales, se presentan factores de carácter cultural que inciden en la falta de acceso de infantes a la educación inicial, inclusive en aquellas familias que cuentan con recursos económicos. La falta de legitimidad del nivel inicial de educación actúa en este sentido (Itzcovich, 2013).

Se puede apreciar que las diferencias entre países son considerables, lo que también ocurre entre zonas urbanas y rurales o quintiles de ingreso (UNESCO, 2010b).

Por otro lado, un reciente estudio del BID da cuenta que mientras en la subregión andina, al igual que en Centroamérica⁶, la oferta para menores de 3 años es mayor pero predominantemente informal o comunitaria, en el Cono Sur y el Caribe la cobertura de este tramo sería de menor cuantía pero institucionalizada con una razón mucho mayor de agentes cuidadores-educadores-infantes (Araujo, López-Boo y Puyana, 2013). De otra parte, para la población que tiene entre 3 y 5 años se observa una relación evidente entre el nivel de ingresos de los hogares y el sector al que se asiste. A medida que se incrementan los niveles de ingresos de los hogares se observa una mayor participación en el sector privado; y viceversa, a medida que decrecen los ingresos de los hogares aumenta la participación en el sector público (Itzcovich, 2013). Por lo mismo, entre las preocupaciones del Comité de Derechos del Niño por la cobertura de la educación en la primera infancia, figuran reiterados llamados de atención frente a grupos vulnerables como los niños y niñas migrantes, indígenas o que habitan zonas rurales.

⁵ Zibecchi (2013), analiza la situación de las organizaciones comunitarias prestadoras de cuidado infantil en Argentina, mostrando que gran parte de las cuidadoras eran empleadas domésticas, niñeras o cuidadoras no remuneradas con anterioridad a su desempeño en la organización, pero que tienen expectativas de profesionalizarse.

⁶ Por ejemplo, en el año 2011, en Nicaragua había 6914 preescolares comunitarios; 1298 preescolares formales; 190 preescolares subvencionados y 568 preescolares privados (Nicaragua, 2011).

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASA ESPECÍFICA DE MATRÍCULA POR EDADES
(EDUCACIÓN PRE-PRIMARIA Y PRIMARIA), EN TORNO AL AÑO 2010

País	3 años	4 años	5 años	6 años	7 años	8 años
Argentina	34,1	70,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,2	20,4	66,3	91,3	98,8	100,0
Brasil	24,3	43,5	62,4	75,8	86,6	97,1
Chile ^a	22,2	80,5	87,3	97,5	95,7	97,0
Colombia	22,4	44,9	80,2	90,9	97,3	100,0
Cuba	98,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ecuador	6,2	17,5	82,1	100,0	100,0	100,0
El Salvador	1,4	23,2	53,8	82,3	96,2	100,0
Guatemala	2,9	13,5	35,4	77,8	92,9	98,9
Honduras	4,7	24,8	53,8	76,9	100,0	100,0
México	33,0	92,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nicaragua	34,2	55,2	83,2	76,6	100,0	100,0
Panamá	6,0	41,1	82,2	88,6	100,0	100,0
Paraguay	3,9	21,4	72,1	80,0	90,4	92,9
Perú	54,0	75,6	87,9	88,8	95,1	98,4
República Dominicana	14,6	26,7	66,5	79,7	87,0	82,2
Venezuela (República Bolivariana de)	46,0	72,4	87,1	88,7	90,9	93,3

Fuente: UNESCO con base en Instituto de Estadística de UNESCO, 2010b.

^a Chile es uno de los casos donde se cuenta con el dato de cobertura pública para menores de 2 años. Entre 2005 y 2009 pasó del 4,3% al 11,5% de los niños entre 0 y 2 años y del 17% al 22% de aquellos entre 2 y 4 años (Tokman, 2010).

En efecto, el Comité se ha pronunciado sobre la necesidad de incrementar la cobertura de la educación y el cuidado para la primera infancia en diversos países o implementar programas de desarrollo infantil, haciendo también eventuales referencias a la calidad de los servicios. Así, respecto del Estado Plurinacional de Bolivia, el Comité sugiere que “establezca programas holísticos para el desarrollo en la primera infancia e imparta formación a los puericultores y profesores, de modo que puedan aplicar, de manera adecuada y con sensibilidad hacia las cuestiones culturales, los nuevos temarios para el desarrollo en la primera infancia, que deberían ser holísticos y estar centrados en el niño” (Comité de los Derechos del Niño, 2009). Para El Salvador, se recomienda que “amplíe el preescolar con la asistencia de las comunidades locales” (Comité de los Derechos del Niño, 2004). En el caso de Honduras, manifiesta su preocupación por “la falta de educación preescolar, en particular en las zonas rurales” (Comité de los Derechos del Niño, 2007).

Asimismo, en relación a Nicaragua, el Comité también formula recomendaciones referentes a la cobertura de la educación parvularia, recomendando que “amplíe los programas y centros de desarrollo de la primera infancia y, en particular, asegure que los niños pobres y desfavorecidos que necesitan incentivos en el ámbito del desarrollo y la educación tengan acceso a ellos” (Comité de los Derechos del Niño, 2010). En el caso de Panamá, el Comité celebra que desde 2009 exista el Consejo Asesor de la Primera Infancia y, a partir del 2011, el Plan Integral a la Primera Infancia (PAIPI). A pesar de lo anterior, recomienda que se “mejore el acceso a la educación preescolar y a la educación básica obligatoria en las zonas rurales, en particular en aquellas en que se concentran los niños indígenas, refugiados y los migrantes” (Comité de los Derechos del Niño, 2011).

RECUADRO 2 INVERSIÓN EN PRIMERA INFANCIA

Calidad del cuidado, igualdad y ejercicio de derechos son aspiraciones que para hacerse realidad requieren inversión pública. A su vez, la magnitud del presupuesto asignado a determinada finalidad es la manifestación más clara de las prioridades de un Estado y la expresión máxima de la voluntad política, en circunstancias en que la Convención de Derechos del Niño compromete a los Estados a asegurar la realización de estos con el máximo de recursos disponibles.

A pesar de su relevancia y debido a lo complejo de su cuantificación, no es posible identificar la inversión estatal en primera infancia como promedio regional o para varios países. En las clasificaciones presupuestarias de los Estados no existe una categoría que registre el gasto de acuerdo con las franjas etarias de la población. Por lo tanto, la medición del gasto público dirigido a la niñez y a la primera infancia es un dato a construir a partir de la identificación de los programas e iniciativas que impactan en estos grupos. Por esta razón se requiere analizar transversalmente los presupuestos de las distintas áreas del Estado que participan en la implementación de políticas sociales e identificar la proporción de las erogaciones que se dirigen a la primera infancia (UNESCO-OEI, 2010).

Se destaca una estimación realizada en Argentina y diversos estudios sobre la región que estiman y analizan el gasto público dirigido a la niñez, tanto desde la perspectiva social como del gasto destinado a la franja poblacional comprendida entre 0 y 17 años. Las metodologías para este cometido son sumamente dispares y la profundidad alcanzada se encuentra ligada a la disponibilidad de información. Por lo mismo, sería importante contar con una medida uniforme del gasto público dirigido a la niñez como una herramienta para evaluar los esfuerzos de los países en la concreción de los derechos de la niñez en sus diversas etapas, incluyendo la primera infancia (Curcio, Goldschmit y Robba, 2012). En este sentido se destaca la propuesta de IPE-UNESCO y OEI en el marco del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), basada a su vez en la medición de gastos para la niñez desarrollada por UNICEF, que pretende cuantificar en términos financieros el esfuerzo desarrollado por los Estados a través de sus diferentes niveles de gobierno, para mejorar la situación de los niños pequeños a través de los diferentes sectores y en las distintas regiones de los países (UNESCO-OEI, 2010).

ARGENTINA: INVERSIÓN SOCIAL EN PRIMERA INFANCIA, AÑO 2009

En millones de dólares (USD)	21 691,2
En dólares por niño	5 335,1
En porcentaje del Gasto Público Consolidado	4,5
En porcentaje del Gasto Público Social	7,3
En porcentaje del PIB	1,9
En porcentaje de la inversión social en niñez	23,9
Porcentaje ejecutado por el Gobierno Nacional	27,6
Porcentaje ejecutado por los gobiernos provinciales	72,4

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía, 2011 en Bornari, Balasini y Cappa, "Inversión Social en primera infancia en Argentina" en *Crecer juntos para la primera infancia, Encuentro Regional de Políticas Integrales*, Buenos Aires, UNICEF, 2012.

A continuación se presenta la inversión específica en educación inicial o pre-primaria, usualmente considerada parte del gasto social, y que según instancias especializadas como la UNESCO, UNICEF o EI debería representar al menos el 1% del PIB. Como se aprecia, esta cifra no se alcanza en ninguno de los países de la región.

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PRE-PRIMARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB

Años	2000	2010
Argentina	0,3	0,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,3	0,2
Brasil	0,3	0,4
Chile	0,3	0,5
Colombia	0,1	0,2
Costa Rica	0,2	0,3 ^b
Cuba	0,7	0,8
Ecuador	-	0,1
El Salvador	0,1	0,2
Guatemala	0,1	0,3
México	0,4 ^a	0,5
Nicaragua	-	0,1
Panamá	0,1	0,1 ^c
Paraguay	0,3	0,2
Perú	0,2 ^a	0,3
República Dominicana	-	0,1
Uruguay	0,2	-

Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx> visitada el 18.09.2013; Javier Curcio, Ariela Goldschmit y Manuela Robba Gasto público en la niñez en América Latina y el Caribe. Principales experiencias de medición y análisis distributivo, Documentos de proyecto, CEPAL-UNICEF, 2012; y UNESCO-OEI, Sistema de información sobre los derechos del niño en la primera infancia en los países de América Latina. Marco teórico y metodológico, 2010; e IPE-UNESCO y OEI, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

^a 2001.

^b 2009.

^c 2011.

En México el Comité “celebra el establecimiento del programa Oportunidades y el programa para abatir el rezago en educación inicial y básica, y la reforma del artículo 3 de la Constitución aprobada en 2001, que hace obligatoria la enseñanza preescolar para todos a partir de septiembre de 2008, así como las medidas adoptadas para aumentar la calidad de la enseñanza, especialmente en zonas apartadas”. A pesar de lo anterior, al Comité le preocupa que las tasas de matrícula aún así sean bajas y recomienda que se “asignen los recursos necesarios para garantizar que todos los niños del país tengan acceso a una enseñanza preescolar de calidad para 2008” (Comité de los Derechos del Niño, 2006).

En el caso de República Dominicana, el Comité celebra la inclusión de un año de educación inicial al sistema escolar, recomendando que “haga extensivo su año de educación inicial a todos los niños que viven en la República Dominicana, incluidos los niños migrantes y los niños que viven en zonas remotas” y que el país “adopte medidas efectivas para dar apoyo a los hogares con un solo progenitor, especialmente a los encabezados por niñas adolescentes, y se asegure de que estos hogares se beneficien de todos los programas de apoyo a la familia y tengan acceso a programas de atención a la primera infancia y educativos” (Comité de los Derechos del Niño, 2008).

En relación con la República Bolivariana de Venezuela, el Comité recomienda “que redoble sus esfuerzos para incrementar la matriculación en los centros de preescolar...” y “que fortalezca los programas de desarrollo de la primera infancia para todos los niños hasta 8 años de edad” (Comité de los Derechos del Niño, 2007).

IV. Regulación del cuidado y la educación inicial en América Latina

En este apartado se presentan sintéticamente las regulaciones vigentes en los países de la región. En primer lugar, se exponen las definiciones de cuidado y educación de la primera infancia que se hacen en los ordenamientos jurídicos o políticas nacionales, mencionando los grados o edades cubiertos, así como la institucionalidad responsable. A continuación, se abordan las regulaciones de calidad, estándares o requisitos para la instalación y funcionamiento de centros de cuidado y educación inicial.

A. Cuidado y educación de la primera infancia en las legislaciones y políticas

La Convención de Derechos del Niño y el Marco de Acción de Moscú establecen que la primera infancia llega hasta los 8 años de edad. Sin embargo, a efectos prácticos y dado que en la gran parte de los países de la región el nivel de educación primario se inicia a los 6 años, la mayoría de los estudios y propuestas sobre AEPI o cuidado y educación se refieren al tramo de 0 a 5 años, de igual manera lo hacen las legislaciones y políticas nacionales, y así se analiza en este estudio.

Tal como expresa claramente el Ex Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz, “la noción de infancia es una construcción socio-cultural diversa y cambiante a lo largo del tiempo. En los últimos siglos esta idea ha ganado terreno en lo que universalmente significa ser niño o niña. Dicho significado, no obstante, generalmente excluye a los niños y niñas, especialmente a los más pequeños, del ejercicio de su ciudadanía, en el más amplio sentido del término, por lo que también se limita el ejercicio de sus derechos. La educación en la primera infancia forma parte del derecho a la educación, que se garantiza universalmente en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Esos instrumentos tienen al menos dos elementos en común: el primero, que tácita o expresamente reconoce que el aprendizaje empieza con el nacimiento; y el segundo, que la atención y la educación en la primera infancia no son temas distintos e inconexos” (Muñoz, 2012, pág.8).

El nivel de educación inicial incluye el cuidado, tiene diferentes denominaciones en los países y suele organizarse en dos o tres ciclos. Habitualmente, el último ciclo suele recibir la denominación de

“preescolar” o “preprimaria”, en tanto que los ciclos anteriores se suelen denominar “educación parvularia”, “inicial” o “de la infancia”. En los últimos años se ha ido dando una tendencia a considerar uno o dos años de la educación inicial dentro de la educación obligatoria, al igual que en los países de la OCDE. En otros casos se constata una tendencia a universalizar las edades de 4 y 5 años, como es el caso de Chile, aun cuando la educación a estas edades no sea obligatoria. Sobresalen además los casos de México y Perú, que establecen la obligatoriedad desde los tres años de edad (UNESCO, 2010a).

Las regulaciones que se sintetizan en los cuadros siguientes incluyen tanto el cuidado institucionalizado de la primera infancia como la educación inicial vinculada al sistema escolar.

Progresivamente, las legislaciones sobre educación y las políticas para la primera infancia han ido ampliando el segmento de edades destinatario de cuidado institucionalizado y educación inicial. En muchos países se integra a los niños y niñas desde el nacimiento o desde que concluye el permiso postnatal y en otros desde el año o los 2 años. No obstante, en muchos casos se mantiene el comienzo de la educación inicial institucionalizada a los 4 años de edad, en tanto que previo a esa edad suelen existir una serie de iniciativas no articuladas.

La tabla precedente da cuenta de que la institucionalidad que interviene en el cuidado y la educación inicial es diversa, sobre todo tratándose de infantes menores de 4 años. La concurrencia de responsables y los insuficientes resultados en materia de cobertura y calidad del cuidado y educación para la primera infancia llevan a plantear la necesidad de una mayor articulación entre las políticas sectoriales –tales como educación, salud y primera infancia- o de una entidad responsable del cuidado y la educación a edades tempranas, así como la necesidad de vincular las iniciativas destinadas a infantes de 0 a 3 años con aquellas dirigidas a niños y niñas de 4 y 5 años, sin que ello implique escolarizar a los más pequeños.

**CUADRO 2
CUIDADO Y EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA: EDADES, CICLOS E INSTITUCIONALIDAD EN PAÍSES DE LA SUBREGIÓN ANDINA**

<p>Bolivia (Estado Plurinacional de)</p>	<p>La Educación Inicial en Familia Comunitaria constituye la base fundamental para la formación integral de la niña y el niño, se reconoce y fortalece a la familia y la comunidad como el primer espacio de socialización y aprendizaje. De cinco años de duración, comprende dos etapas:</p> <p>1) Educación Inicial en Familia Comunitaria, no escolarizada. Es de responsabilidad compartida entre la familia, la comunidad y el Estado, orientada a recuperar, fortalecer y promover la identidad cultural del entorno de la niña y el niño, el apoyo a la familia en la prevención y promoción de la salud y la buena nutrición, para su desarrollo psicomotriz, socio-afectivo, espiritual y cognitivo. Tiene una duración de tres años. 2) Educación Inicial en Familia Comunitaria, escolarizada. Desarrolla las capacidades y habilidades cognitivas, lingüísticas, psicomotrices, socio-afectivas, espirituales y artísticas que favorezcan la autonomía, cooperación y toma de decisiones en el proceso de construcción de su pensamiento, para iniciar procesos de aprendizaje sistemáticos en el siguiente nivel. Tiene una duración de dos años (Ley 070). Institucionalidad: Ministerio de Educación, servicios departamentales de educación y municipios.</p>
<p>Colombia^a</p>	<p>La educación inicial tiene por objetivo "potenciar de manera intencionada, el desarrollo integral de los niños y las niñas desde su nacimiento y hasta los 5 años de edad, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven, a través de interacciones que se generan en ambientes enriquecidos, experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado", asumiendo que esta etapa "...es válida en sí misma, es decir, se piensa para ofrecer al niño y la niña las oportunidades para acompañar y potenciar sus capacidades acordes con sus propias características y su momento de desarrollo, lo que le permite adquirir confianza en sí mismo y, seguridad para tomar decisiones." En este contexto, el rol del Ministerio de Educación es: liderar el sistema de información de monitoreo niño a niño, construir lineamientos técnicos de educación inicial y cualificación del talento humano, cualificar el talento humano que atiende a la primera infancia y favorecer las condiciones de calidad para la prestación del servicio a través del diseño del sistema de gestión de la calidad para las modalidades de educación inicial institucional y familiar, así como los mecanismos para su implementación y seguimiento (Colombia, Ministerio de Educación, 2013a). Hay dos modalidades de educación inicial: institucional, que comprende los centros de desarrollo infantil, y familiar. La primera está conformada por las instituciones que atienden de forma directa a niños y niñas a través de la educación inicial en el marco de una atención integral y el cuidado, con la participación de un equipo interdisciplinario. La modalidad familiar alude a las unidades de atención en las cuales se desarrollan los encuentros grupales que atienden de manera integral a niños y niñas de primera infancia y a sus familias y/o cuidadores, madres gestantes y lactantes, con la participación de un equipo interdisciplinario.</p> <p>La política para la primera infancia es la "Estrategia de Cero a Siempre" orientada a promover y garantizar el desarrollo integral de niños y niñas menores de 6 años, a través de un trabajo unificado e intersectorial, partiendo de una perspectiva de derechos. En el marco de esta política se desarrollaron los estándares de calidad para el cuidado institucionalizado y la educación inicial.</p>
<p>Ecuador</p>	<p>La educación inicial es el proceso de acompañamiento al desarrollo integral de niños y niñas menores de 5 años, y tiene como objetivo potenciar su aprendizaje y promover su bienestar mediante experiencias significativas y oportunas que se dan en ambientes estimulantes, saludables y seguros. El nivel de educación inicial se divide en dos subniveles: Inicial 1, que no es escolarizado y comprende a infantes de hasta tres años de edad e Inicial 2, que comprende a infantes de tres a cinco años de edad (Reglamento de aplicación a la Ley de Educación Intercultural de 2012).</p>
<p>Perú</p>	<p>El nivel Inicial 1 cuenta con los servicios de cuidado infantil integral bajo la supervisión de la Subsecretaría de Desarrollo Infantil Integral del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el nivel Inicial 2, bajo la tuición del Ministerio de Educación. En el nivel inicial 1 se consideran infantes de 45 días a 36 meses en los Centros de Desarrollo Infantil, públicos, privados y mixtos e infantes de 12 a 36 meses en los Centros Infantiles del Buen Vivir, ejecutados por el MIES. En estos últimos se prioriza población en situación de pobreza o destinataria del Bono de Desarrollo Humano (Ecuador, 2014).</p> <p>Los servicios reconocidos por el Ministerio de Educación son:</p> <p>Escolarizados: Cuna (0 a 2 años) y Cuna Jardín (0 a 5 años)</p> <p>No escolarizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sala de Educación Temprana (SET) Programa Integral de Educación Temprana (PIET) o Wawa Pukllana Programación Integral de Educación Temprana con Base en la familia (PIETBAF) o Aprendiendo en el Hogar, Familias que aprenden <p>La educación inicial es obligatoria desde los 3 años de edad, con implementación progresiva.</p> <p>Información no disponible</p>
<p>Boliviana de)</p>	<p></p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislaciones nacionales y documentos oficiales de los países respectivos.

^a Colombia cuenta con la Ley de Cuidado (N° 1413 de 2010), pero no aborda aspectos relativos a su prestación sino que persigue la inclusión del trabajo no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales.

CUADRO 3 CUIDADO Y EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA: EDADES, CICLOS E INSTITUCIONALIDAD EN PAÍSES DE CENTROAMÉRICA Y MÉXICO

Costa Rica

La educación preescolar es obligatoria por mandato constitucional y contempla un primer grado (Interactivo II) para la población entre 5 años y 3 meses y 6 años y 3 meses y un segundo grado para los niños y niñas mayores de 6 años y 3 meses (que en la mayoría de los países corresponde al primer grado del nivel primario de educación). Estos niveles son regulados por el Ministerio de Educación. En cambio, los servicios para menores de 5 años están a cargo los CEN-CINAI, que dependen de la Dirección de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral, órgano adscrito al Ministerio de Salud (Ley N° 8809 de 2010), siendo el Patronato Nacional de la Infancia y el IMAS las entidades rectoras de la política para la primera infancia, actualmente en coordinación con diversas instituciones y ministerios en el marco de la Red Nacional de Cuido. La Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil persigue una ampliación de la cobertura y una mejoría en la calidad de la educación inicial y cuidado de centros públicos y privados articulando los diversos actores que participen de esta red.

Cuba

El cuidado para la primera infancia se implementa mediante dos mecanismos: institucional y no institucional o no formal. Ambos se integran en el programa Educa a tu Hijo. La atención institucional se desarrolla en los círculos infantiles para los niños y niñas entre los seis meses y los 5 años de edad y las aulas de preescolar para los infantes de 5 a 6 años. A su vez, el cuidado no formal asume dos modalidades: desde el embarazo hasta los 2 años, destinada a preparar a madres y padres para la estimulación de un desarrollo favorable, con la visita semanal a domicilio de facilitador o facilitadora; y la atención grupal para infantes de 2 a 6 años, en donde se trabaja mediante actividades conjuntas que involucran a las familias completas y a quien facilita. La institución responsable es el Ministerio de Educación.

El Salvador

La educación inicial, según se explicita en la Ley General de Educación, busca favorecer el desarrollo psicomotriz, senso-perceptivo, socio-afectivo, de lenguaje y cognitivo. La educación inicial y parvularia serán gratuitas y obligatorias desde los 4 años (Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia). El acceso universal y gratuito al cuidado y educación para la primera infancia llega hasta los 7 años (Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la primera infancia). La coordinación de la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la primera infancia está a cargo del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y su ejecución es inter-sectorial (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Instituto Salvadoreño de la Niñez y la Adolescencia, alcaldías, organismos de la sociedad civil y autónomos).

Compete al Ministerio de Educación controlar y supervisar los centros oficiales y privados, así como crear los servicios que fueren necesarios para cumplir sus finalidades, tales como la educación inicial (Reglamento interno del Órgano Ejecutivo). La educación inicial se imparte por dos vías: la institucional y la familiar-comunitaria (Acuerdo Ejecutivo N° 15). La segunda es la vía de implementación del Modelo de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia que busca atender a la niñez que no accede a instituciones educativas. Su propósito es preparar a la familia para cumplir su rol educativo y garantizar la protección, el cuidado, la salud y la nutrición de niñas y niños (El Salvador, República de, 2011b).

Guatemala

La educación para la primera infancia contempla los niveles inicial (0 a 4 años) y pre-primaria (4 a 6 años). Ambos niveles son obligatorios según mandata la Constitución Política del Estado. La finalidad del nivel inicial es, bajo la responsabilidad del Estado, el desarrollo del ser humano y su derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales propicias y procurar el desarrollo psicobiosocial del niño mediante programas de atención a la madre en los períodos pre y post-natal, de apoyo y protección a la familia (Ley de Educación Nacional). A su vez, el nivel preprimario se caracteriza por ser una etapa con una doble finalidad: la socialización y la estimulación de los procesos evolutivos y no solo una preparación para la escuela primaria, o para el aprendizaje de la lectura y la escritura (Guatemala, República de, 2005). El Ministerio de Educación y la Secretaría de Bienestar Social son los entes responsables.

Honduras

Se considera educación inicial la que imparten diversas instituciones a los infantes de 0 a 4 años, y educación preescolar aquella dirigida a niños y niñas de 4 y 5 años como parte del sistema educativo. Ninguno de los dos ciclos es obligatorio. El "cuidado y desarrollo de la primera infancia se refiere al apoyo necesario que todo niño durante la primera infancia (0 a 6 años) debe recibir para lograr el cumplimiento de sus derechos a la sobrevivencia, protección y cuidado, que garantice su óptimo desarrollo físico y psicosocial. El campo del cuidado y desarrollo de la primera infancia combina elementos de las áreas de estimulación temprana, salud, nutrición, educación inicial, desarrollo comunitario, desarrollo de la mujer, psicología, sociología, antropología, con un enfoque integral" (Honduras, 2011, pág. 33).

La educación prebásica tiene por objeto favorecer el crecimiento y desarrollo integral de las capacidades físicas y motoras, socioafectivas, lingüísticas y cognitivas en los niños para su adaptación total en el contexto escolar y comunitario (Ley Fundamental de Educación). La institucionalidad encargada del cuidado y educación de la primera infancia es diversa: el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia es la instancia rectora; el Comité Interinstitucional para la Atención de la Primera Infancia (CI-API) y el Instituto Hondureño de Seguridad Social están a cargo guarderías y hogares infantiles; la Secretaría de Educación cargo de los preescolares y de los Centros de Educación Preescolar No Formal (CEPENF).

Cuadro 3 (conclusión)

México	<p>La educación inicial es el servicio educativo brindado a niñas y niños menores de 6 años de edad con el propósito de potenciar su desarrollo integral y armónico en un ambiente rico en experiencias formativas, educativas y afectivas, lo que les permitirá adquirir habilidades, hábitos y valores, así como desarrollar su autonomía, creatividad y actitudes necesarias en su desempeño personal y social (Secretaría de Educación Pública).</p> <p>La educación inicial es un derecho y es obligatoria desde los 3 años de edad, con implementación progresiva. El cuidado y el desarrollo integral también son derechos específicos de la infancia. Además del sistema educativo están los centros de cuidado infantil públicos, privados y mixtos. La institucionalidad a cargo incluye a la Secretaría de Educación Pública, Ministerios de Educación de los Estados, Instituto Mexicano de Seguridad Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el Consejo Nacional para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral de la Primera Infancia (Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral de la Primera Infancia)^a.</p>
Nicaragua	<p>La educación inicial comprende el primer nivel, de 0 a 3 años bajo una modalidad no formal o comunitaria; el segundo nivel, entre los 3 y los 5 años en las modalidades formal y no formal, en tanto el tercer nivel, que es obligatorio, está dirigido a los niños de 5 y 6 años (Ley de Educación).</p> <p>La Política Nacional de la Primera Infancia "Amor por los más Chiquitos y Chiquitas", considera primera infancia a los niños y niñas de 0 a 6 años. Esta política se encuentra bajo la rectoría del Consejo de Comunicación y Ciudadanía y sus programas bajo la tutela de la Presidencia y los Ministerios de Familia, Adolescencia y Niñez (Centro de Desarrollo Infantil y comunitarios), de Educación (preescolares) y de Salud (intersectorialidad).</p>
Panamá	<p>La educación preescolar regular es aquella destinada a infantes entre los 4 y los 5 años de edad, siendo obligatoria desde los 4 años de edad. La educación no regular incluye la educación inicial, que se otorga a los niños desde el nacimiento hasta los 5 años de vida. Este tipo de educación involucra la participación de la familia y los ministerios de Salud y Educación, así como sectores afines (Ley Orgánica de Educación). Los Centros de Orientación Infantil (COIF), Centros Integrales de Desarrollo Infantil y, Centros Parvularios se orientan al desarrollo de la personalidad de niños y niñas en la primera infancia: son espacios para la atención integral de la niñez de 0 a 4 años de edad e incluyen educación, salud, afecto, recreación y alimentación.</p> <p>En cuanto a la institucionalidad, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) es la encargada de la política de protección a la niñez. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social emite las autorizaciones para la apertura de COIF, centros parvularios y de desarrollo infantil, a través de la Dirección de la Niñez, la Adolescencia y Adopciones y la supervisión está a cargo de la Dirección de Servicios de Protección Social de ese mismo Ministerio.</p>
República Dominicana	<p>Se distinguen dos ciclos de educación inicial: el primero de 0 a 3 años y el segundo de 4 a 6. El cuidado y la educación inicial comprenden las estancias infantiles a cargo del Estado y las entidades del Programa de Atención Integral de Base Familiar y Comunitaria. La institucionalidad responsable es el Ministerio de Educación y la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia que está a cargo del Programa Quisqueya Empleo Contigo.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislaciones nacionales y documentos oficiales de los países respectivos.

^a La norma, conocida como "Ley 5 de junio", fue impulsada por el Movimiento Ciudadano por la Justicia del 5 de junio que reúne a padres y madres de los niños y niñas afectados por el incendio de la Guardería ABC en Hermosillo, Sonora, en 2009 cuando murieron 49 infantes y otros 70 quedaron con lesiones graves. El incendio se originó en una bodega de la Secretaría de Hacienda contigua a la guardería, que no cumplía con requerimientos de seguridad y era subrogada por el Instituto Mexicano de Seguridad Social a particulares (Movimiento Ciudadano por la Justicia de 5 de junio, 2013 [en línea] <http://www.movimiento5dejuno.org/abc/about/>).

CUADRO 4 CUIDADO Y EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA: EDADES, CICLOS E INSTITUCIONALIDAD EN PAÍSES DEL CONO SUR

Argentina	<p>El Plan Nacional para la Primera Infancia "Creciendo juntos", abarca hasta los 4 años de edad. La atención integral de niñas y niños comprende el cuidado, estimulación y atención de los más pequeños, contemplando las diferentes áreas de su desarrollo (Argentina, 2012 b).</p> <p>La legislación de educación por su parte, contempla la educación inicial desde los 45 días hasta los 5 años, siendo obligatorio el último año. Los Jardines Maternales atenderán a infantes desde los cuarenta y cinco (45) días a los 2 años y los Jardines de infantes desde los 3 a los 5 años de edad, inclusive. b) En función de las características del contexto se reconocen otras formas de nivel para la atención educativa de infantes entre los cuarenta y cinco (45) días y los 5 años, como salas multiedadades o plurisalas en contextos rurales o urbanos, salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse (Ley de Educación Nacional N° 20206). La institucionalidad responsable son los Ministerios de Educación de las provincias y la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (COCED); esta última está encargada de capacitar y vigilar el cumplimiento de los estándares de calidad en los centros infantiles comunitarios.</p>
Brasil	<p>Se entiende por educación infantil a la primera etapa de la educación básica que se imparte en guarderías y preescolares, espacios institucionales no domésticos que constituyen establecimientos educacionales públicos y privados que educan y cuidan a niños de 0 a 5 años de edad (Brasil, 2009a).</p> <p>La Constitución de 1988 establece la obligación del Estado de garantizar el acceso a guarderías y preescolares. La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley N° 9394/96) dispone que la educación es un derecho de todos los niños e incluye a los centros infantiles o guarderías (<i>crèches</i>) y preescolares. Esta inclusión es reglamentada por diversas Resoluciones Normativas del Consejo Nacional de Educación. Las directrices curriculares y los contenidos de formación para docentes y cuidadoras, así como los parámetros generales e indicadores para la medición de la calidad de la educación inicial son fijados por el Ministerio de Educación (Federal). Por su parte, la instalación y regularización de centros infantiles es autorizada por las Secretarías Municipales y Estaduales de Educación.</p>
Chile	<p>La educación parvularia incluye a niños y niñas ente 0 y 6 años con los siguientes niveles: Sala cuna, que consta de sala cuna menor (0 a 1 año) y sala cuna mayor (1 a 2 años); Nivel medio, que abarca medio menor (2-3 años) y medio mayor (3-4 años); Nivel de transición que consta de primer nivel de transición (4-5 años) y segundo nivel (5-6 años). Las instituciones responsables son el Ministerio de Educación y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), encargada de fiscalizar a las instituciones empadronadas.</p>
Paraguay	<p>La educación inicial contempla el Maternal o pre-jardín de 0 a 3 años; el Jardín Infantil para 4 años y el Preescolar para 5 años (Paraguay, 2002).</p> <p>La educación inicial debe ser obligatoria y gratuita. La institución encargada es la Dirección General de Educación Inicial perteneciente al Ministerio de Educación y Cultura.</p>
Uruguay	<p>La educación inicial o preescolar está destinada a infantes de 3 a 5 años y los servicios de cuidado y educación infantil atienden a niños y niñas de 0 a 5 años. Además, la primera infancia es uno de los grupos poblacionales destinatarios del Sistema Nacional de Cuidados. Las entidades responsables son el Ministerio de Educación y el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI).</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislaciones nacionales y documentos oficiales de los países respectivos.

B. Los estándares nacionales

Las tablas comparativas que se presentan en los anexos 2, 3 y 4 refieren los estándares y otras regulaciones a nivel nacional, quedando fuera las regulaciones municipales o estatales que exceden los límites de este estudio. Sin embargo, se reconoce la importancia de analizar dichas regulaciones en futuros estudios especialmente en países federales como Argentina, Brasil o México, en los cuales los servicios de cuidado infantil y educación inicial son responsabilidad de los niveles subnacionales de gobierno.

Como se puede observar, los estándares identificados en la tabla son de tipo estructural. Otros de tipo procesual, como criterios de evaluación para los progresos y situación de los infantes, las capacidades de respuesta de los agentes cuidadores-educadores, o indicadores de seguimiento son menos comunes, por lo que no han sido incluidos. Estos criterios tienen carácter de obligatoriedad en las normativas de Brasil, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Panamá, mientras que en Chile y el Perú se han desarrollado criterios no vinculantes⁷.

En Brasil, junto con los parámetros de la calidad de la educación infantil (Brasil, 2006c), que son orientaciones de carácter general que deben ser completadas y reglamentadas por las Secretarías Municipales y Estadales de Educación, se desarrollaron los indicadores de la calidad de la educación infantil (Brasil, 2009b). Su finalidad es operativizar parámetros desde las propias instituciones educativas mediante un proceso de autovalidación participativo y flexible que debe llevarse a cabo con las familias y las comunidades. Estos indicadores se corresponden con diversas dimensiones de calidad y contemplan aspectos procesuales. Las dimensiones de la calidad consideradas son:

- Planeamiento institucional, cuyos indicadores son la propuesta pedagógica consolidada y el planeamiento, acompañamiento, validación y registro de la práctica educativa.
- Multiplicidad de experiencias y lenguajes: con indicadores de niños y niñas construyendo su autonomía; relacionándose con el ambiente; teniendo experiencias saludables y agradables con su propio cuerpo; expresándose mediante diferentes lenguajes (corporales, simbólicos, plásticos y musicales); teniendo experiencias estimulantes con lenguaje oral y escrito; reconociendo sus identidades y diferencias en cooperación.
- Interacciones: mediante indicadores de respeto a la dignidad de niños y niñas, a su propio ritmo, a sus intereses, deseos, a sus ideas y conquistas, así como de interacción de los infantes con sus pares.
- Promoción de la salud: mediante indicadores de desarrollo de hábitos y rutinas de alimentación saludable; limpieza, salubridad y confort, y seguridad.
- Espacios, materiales y mobiliarios: consideran elementos de variedad y accesibilidad para niños y niñas y que respondan también a intereses y necesidades de los adultos.
- Formación y condiciones de trabajo de docentes y demás profesionales: incluye indicadores de formación inicial del profesorado, formación continua y condiciones de trabajo adecuadas.
- Cooperación e intercambio con las familias y participación en la red de protección social: esto contempla indicadores de respeto y acogimiento; garantía del derecho de las familias de acompañar las vivencias de sus niños y participación de la institución en la red de protección de los derechos de los niños.

En cada caso debe justificarse la calificación dada a los indicadores, la que es asignada en base a una serie de preguntas para cada uno de ellos. Por ejemplo, en la dimensión de “planeamiento institucional”, se tiene el indicador de “propuesta pedagógica consolidada”, que a su vez es calificado en

⁷ Cabe señalar, sin embargo, que para el tramo de la educación inicial que está escolarizado, y que varía según los países pero suele corresponder al tramo de 4 y 5 años de edad, en prácticamente todos los casos se fijan criterios para la evaluación del progreso de niños y niñas en las áreas identificadas en los currículos.

función de tres preguntas: i) ¿tiene la institución una propuesta pedagógica concretada en un documento y conocida por todos?; ii) ¿fue la propuesta pedagógica elaborada y es periódicamente actualizada con la participación del profesorado, demás profesionales y las familias? y iii) ¿establece la propuesta pedagógica directrices para valorizar la diferencia y combatir las discriminaciones?

En Colombia, una reciente normativa va más allá de los estándares estructurales incluyendo los de tipo procesual y de gestión. Así, en esta nueva regulación, los estándares están organizados en seis componentes: familia, comunidad y redes sociales; salud y nutrición; pedagógico; talento humano; ambientes educativos y protectores, y administrativo y de gestión. Estos estándares se convierten en las condiciones de calidad que deben cumplir las modalidades de educación inicial y cuidado infantil en el marco de una atención integral y están dirigidos tanto a la oferta pública como privada. Sin embargo, la implementación de los estándares es progresiva y gradual; es decir, las diferentes modalidades de educación inicial y cuidado a la primera infancia irán transitando en la medida que cuenten con las condiciones para hacerlo (Colombia, 2013b).

En esta normativa, el proceso de gestión, que ha fijado estándares al efecto, contempla actividades de planeación, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y control, dirigidas a alcanzar los objetivos institucionales; es decir, a la capacidad de gestión que tienen los prestadores del servicio para definir y alcanzar sus propósitos en el marco de una atención integral y con el uso adecuado de los recursos disponibles.

Con relación a los estándares de proceso de la normativa colombiana, en la dimensión del “proceso pedagógico y educativo” se contempla el seguimiento a las acciones pedagógicas y de cuidado calificado llevadas a cabo con los niños y las niñas, orientadas a la promoción del desarrollo infantil; ello, en coherencia con su propuesta pedagógica y los lineamientos y orientaciones pedagógicas nacionales y territoriales de educación inicial. También se considera el seguimiento del desarrollo integral de cada niño y niña a partir del cual reconoce las particularidades del proceso de desarrollo, para retroalimentar las acciones pedagógicas y socializarlo periódicamente. Asimismo, se señala como otro estándar el registro de novedades de los niños y las niñas, así como de las acciones emprendidas y su seguimiento; y el documentar e implementar un protocolo para la identificación de los casos en donde se presentan posibles señales de vulneración de derechos y activar la ruta de articulación interinstitucional con las autoridades competentes, tanto en la modalidad institucional como familiar.

En la normativa del Ecuador se establecen seis componentes de calidad: i) participación familiar, comunidad y redes sociales; ii) proceso socio-educativo; iii) salud preventiva, alimentación y nutrición; iv) talento humano; v) infraestructura, ambientes educativos y protectores, y vi) administración y gestión. A su vez, para cada componente se disponen diversos estándares de calidad. Así, para el primer componente los estándares son: integración familiar y comunitaria; espacios formativos para la comunidad; participación y coordinación; derecho a la identidad y coordinación interinstitucional. En cada estándar se establecen actividades o pautas a seguir, tales como la planificación participativa anual, la participación de la comunidad y de los padres y madres en los planes de mejoramiento de gestión, aspectos que aluden a la gestión y a la dimensión procesual de los estándares de calidad. Este es el caso también de los estándares del proceso-socio educativo, que incluyen la protección de derechos, la planificación curricular, los materiales didácticos y las actividades lúdicas, entre otros, destacando que deben evitarse los juegos sexistas.

Por su parte, en El Salvador se establece la obligación de los centros infantiles de presentar un plan de formación continua de docentes y cuidadores, así como el requisito de establecer un proceso evaluativo de los infantes que debe abarcar las áreas social y personal, expresión, comunicación, representación y relación con el entorno. Este proceso deberá tener una secuencia gradual, paulatina y continua con atención a las diferencias individuales. No obstante, el estudio de Castillo y Cano (2011) encuentra que en los centros infantiles evaluados se carece de diagnósticos individualizados que permitan observar el desarrollo de niños y niñas a partir de las prácticas de cuidado.

En Panamá, como parte del protocolo detallado de fiscalización de los estándares de calidad, se contemplan elementos a supervisar que conforman el proceso pedagógico, tales como la personalidad

del docente, el procedimiento seguido ante casos de asistencia psicológica, los métodos y técnicas utilizados y el plan didáctico.

Los estándares de proceso están relacionados en muchos casos con los protocolos o modelos de gestión, de manera que la explicitación detallada de pautas y procedimientos facilita la implementación de los estándares en cuestión. Por ejemplo, en el año 2009 se implementó en Chile el modelo de gestión de calidad de la educación parvularia, dando continuidad a esfuerzos desde el año 2005 tendientes a la certificación de calidad de salas cunas, guarderías y jardines infantiles. Este proceso no es de carácter obligatorio: comprende las fases cronológicas de autoevaluación, validación externa y el plan de mejoramiento de gestión para cada establecimiento. A su vez, las áreas del modelo son: liderazgo, gestión de los procesos educativos, participación y compromiso de la familia y la comunidad, protección y cuidado, gestión y administración de recursos humanos y financieros (gestión organizacional) y resultados. Más recientemente, se ha creado el Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media, en del cual se encuentran en desarrollo estándares de aprendizaje y de desempeño de los establecimientos educativos.

En el Perú, el Ministerio de Educación desarrolló la Guía práctica para la evaluación de la educación inicial. La evaluación se entiende como un proceso continuo y permanente que tiene por finalidad la mejor atención de los niños en el nivel de primaria y la mejora de la práctica pedagógica. Las fases de este proceso son evaluación de contexto, inicio, proceso y final. A su vez, las dimensiones a evaluar son la conceptual, procedimental y actitudinal.

Por último, se destaca que en la política pública de desarrollo integral de la primera infancia de Guatemala entre los principios rectores de la política se identifican los “niveles significativos de calidad de las prestaciones con el fin de promover procesos de inclusión e integración social, y aplicando un enfoque de calidad y calidez así como un enfoque de integralidad en la atención y el desarrollo de las niñas y los niños menores de seis años” (Guatemala, 2010, pág. 20). Si bien aún no se han desarrollado estándares, sí se han puesto a disposición de las cuidadoras y docentes de educación inicial y preprimaria una serie de herramientas pedagógicas para mejorar la calidad de la educación y el cuidado y facilitar la aplicación de las bases curriculares.

RECUADRO 3 EXPERIENCIAS DE AUTORREGULACIÓN DEL VOLUNTARIADO: VISIÓN MUNDIAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Algunas organizaciones del sector privado y el voluntariado, que mantienen o administran centros de cuidado infantil y educación inicial, se autoimponen ciertos requisitos de funcionamiento, sobre todo en términos de procesos.

Es el caso de Visión Mundial, organización de voluntariado religioso, que mantiene en el Estado Plurinacional de Bolivia su Programa de Desarrollo Infantil Temprano escolarizado y no escolarizado. En este programa se proporcionan servicios de guardería, ambos años de educación inicial y centros de estimulación. Las modalidades del programa para la prestación de cuidado infantil son diversas: centros infantiles de la organización, centros apoyados o cogestionados con la comunidad, con las gobernaciones o con los municipios. Las aulas o infraestructura suele ser la que elija la comunidad o la que haya disponible para estos efectos, los centros construidos por la organización no tienen regulaciones estructurales como tampoco cuando se trata de aulas destinadas por el municipio; las cuidadoras suelen tener primaria o el bachillerato concluido. Cuentan, en cambio, con algunas pautas sobre los contenidos y metodologías; es decir, se siguen ciertas pautas de proceso.

Se hace seguimiento tanto al desarrollo de los infantes como de los centros en sí. La evaluación al desarrollo de niños y niñas se efectúa en base a la Escala Abreviada de Nelson Ortiz, cuyas categorías contemplan una serie de hitos y habilidades propias del desarrollo de los infantes a determinadas edades, abarcando las áreas de nutrición, audición y lenguaje, motricidad fina y gruesa, crecimiento y peso.

Asimismo, se aplica una escala de evaluación de desarrollo por competencias. El seguimiento de los centros infantiles y de educación inicial se hace mensualmente, evaluando la correspondencia entre la planificación y las actividades efectivamente realizadas.

Fuente: Visión Mundial, cartillas Programa Desarrollo Infantil Temprano, Santa Cruz- Bolivia, 2013.

C. Categorías de la estandarización

A continuación, se hace una lectura transversal de la información analizada y sistematizada en las matrices presentadas en los anexos 2, 3 y 4, y se abarcan otros tópicos que exceden a las tablas comparativas.

1. La dotación y calificación del personal

Los requisitos de formación presentan importantes variaciones entre los países de la región y van desde saber leer y escribir hasta la especialización en educación inicial. Como puede suponerse, hay un corte drástico entre los requerimientos para la educación inicial escolarizada y el cuidado infantil institucionalizado no escolarizado. Es para este segundo caso donde la dispersión es mayor, pues se menciona saber leer y escribir; nivel primario de educación; nivel secundario; estudios técnicos en educación o similares; título universitario sin especificar carrera; título universitario en educación, y título universitario en áreas sociales. En parte, esto parece responder a que el cuidado institucionalizado para menores de 4 años ha estado bajo la tutela de ministerios y otras instancias de asistencia social, desarrollo social y salud, por lo cual no se tenían objetivos pedagógicos. Como resultado, en muchos casos el cuidado aparece ligado a la asistencia social a las familias pobres o vulnerables y la educación inicial se considera parte del sistema educativo. Es precisamente por este motivo que desde organismos especializados en la defensa del derecho a la educación y de los derechos de la niñez se advierte sobre los efectos negativos de la drástica separación entre cuidado y educación a edades tempranas. No obstante, hay avances en los países que, sin pretender escolarizar a los más pequeños, establecen vínculos entre los distintos niveles de la educación inicial y el cuidado institucionalizado homogeneizando los requisitos de calidad.

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

De igual forma, la razón adulto/cuidadores-infantes presenta importantes variaciones entre los países, así como al interior de ellos entre los diversos programas y entre los sectores formal y el comunitario o informal. Es así que, por ejemplo, para los lactantes menores de un año los coeficientes establecidos por las regulaciones nacionales oscilan entre 3 y 20 infantes por persona adulta cuidadora. Además, en el cuidado de niños de 0 a 1 año, existen programas en los cuales hay 2 niños por cuidadora y otros en los cuales hay 20, esto es 7 veces más que el estándar de 3 niños menores de 1 año por cuidadora que recomienda la Academia Americana de Pediatría (Araujo, López-Boo y Puyana, 2013). Además, como puede apreciarse en las matrices presentadas en anexos, hay varios países que aún no tienen regulada una razón de adultos cuidadores por infantes; además de aquellos donde las regulaciones existen pero no siempre se cumplen.

En los centros de cuidado analizados por el BID en la región, los promedios de estos coeficientes, o el número de niños por adulto en cada grupo de edad, era el doble de los estándares fijados por la Asociación Americana de Pediatría y la Asociación Americana de Salud Pública. Se destacan los casos de Panamá y Uruguay que se encuentran dentro de las recomendaciones en este aspecto con tres lactantes por adulto (UNESCO, 2010a).

En el mismo sentido, en el año 2010, en Bolivia, Honduras y Paraguay se apreciaba que, teniendo una baja tasa de asistencia a la edad de 5 años, tenían una más alta razón de alumnos por docente, en comparación con los demás países; mientras que en Chile y el Ecuador, con tasas de asistencia más altas, la razón alumno docente es menor. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua dicha razón es baja, pero esto no necesariamente constituye un dato positivo, ya que se relaciona con una baja asistencia escolar (Itzcovich, 2013).

RECUADRO 4

REQUISITOS PARA LOS CENTROS DE CUIDADO INFANTIL EN PAÍSES DE LA OCDE

Una revisión de las normativas de Austria, Bélgica, Hungría, Irlanda, Portugal y Suecia da cuenta de que los requisitos para instalar un centro de cuidado infantil son muy variables de un país a otro, sobre todo en los de tipo familiar (una asistente que cuida a uno o más niños en su domicilio). En Irlanda, el control de la sanidad y de la seguridad en los lugares que no dependen del Estado sigue presentando deficiencias. En cambio, en los centros de cuidado infantil que dependen del Estado, los controles son más frecuentes y regulares en todos los países seleccionados.

Respecto de la razón adultos-infantes, un informe hecho para Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Italia, Noruega, Suecia y Suiza, da cuenta de que el número de responsables por niños menores de 2 años es, por lo general, inferior a las recomendaciones de la OCDE en los países seleccionados. Sólo en Suecia y en Suiza este número es superior a las recomendaciones. Después de los 2 años, todos los países cumplen con las recomendaciones de la OCDE, salvo en los jardines infantiles franceses y noruegos.

Razón adultos- infantes: recomendación de la OCDE

0 a 12 meses 1 para 4

12 – 15 meses 1 para 6

15 – 24 meses 1 para 6

2– 3 años 1 para 8

3 – 4 años 1 para 15

4 – 5 años 1 para 15

Las exigencias de formación para los cuidadores son variables, en todos los casos se trata de un oficio profesionalizado y en general la formación tiene una duración de dos o tres años, pudiendo llegar hasta cinco años. En Noruega, Reino Unido y Suecia también se impone una edad mínima para ejercer (16 o 18 años) sumada al requerimiento de formación de dos años en puericultura o asistente de cuidado. Destaca el caso de Dinamarca, donde el 60% de las personas cuidadoras tienen una licenciatura en educación o ciencias sociales, o un magister.

En cuanto a los contenidos pedagógicos, los programas toman la forma de cortas tramas pedagógicas que pueden ser discutidas y tener una interpretación local, aun cuando tienen identificadas las metas generales. La elaboración de estos programas depende de cada país. Así, varios gobiernos han introducido programas en los centros de cuidado para niños de más de 3 años (Alemania, Irlanda y Reino Unido); algunos países también desarrollaron un programa común para los niños entre 0 y 6 años (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia); y otros países instauraron líneas directrices para el trabajo con niños de 0 a 3 años (Reino Unido). El establecimiento de un currículo o programas de contenidos ha incidido en el aumento de la calidad del cuidado infantil, y cumple las funciones de guiar a los profesionales en su práctica, facilitar la comunicación entre el personal y los apoderados y asegurar una continuidad pedagógica entre la preescolarización y la educación primaria. Los programas tienden a ser flexibles para que el personal pueda experimentar diferentes métodos didácticos y pedagógicos.

Fuentes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "Background reports of the program Starting strong II: Early child education and care", 2006 [en línea] <http://www.oecd.org/newsroom/37425999.pdf>.

2. Los contenidos pedagógicos⁸

La mayoría de los países de la región ha diseñado marcos curriculares para el ciclo comprendido entre los 3 y los 6 años de edad. Con menor frecuencia existen para los menores de 3 años, respondiendo a la tradición de cómo se instaló históricamente el nivel y a su articulación con la educación primaria (Peralta, 2007). En la actualidad, uno de los principales debates gira en torno al contenido de los currículos, con posiciones que abogan por un documento rígido que indique a un agente educador con poca formación cómo proceder; frente a otras visiones que encuentran en los currículos grandes proyectos de formación humana, que deben ser contextualizados y respetuosos de las diversidades. En este último caso se requieren agentes educadores con cierta preparación, capaces de liberarse de modelos predeterminados y de llevar a cabo su propio proyecto educativo (Peralta, 2014).

Los currículos que se están implementando en la región tienen diferente organización, niveles de flexibilidad y concreción. Algunos están estructurados en etapas que abarcan uno o dos años de educación inicial, aunque la tendencia más reciente es diseñar un currículo único para todo el nivel, organizado en dos ciclos (0 a 3 años y 3 a 6 años), como es el caso de Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. En cuanto a los fundamentos de las propuestas curriculares, se

⁸ Un estudio del BID analiza los contenidos pedagógicos y pautas curriculares en los programas para la primera infancia en la región. Para más detalle, véase Harris Van-Keuren y Rodríguez (2013) Por su parte, en las investigaciones de María Victoria Peralta en la Universidad Central de Chile también se analizan los currículos en la región y la historia de la educación parvularia.

observa una tendencia a considerar un conjunto amplio de fundamentos como los pedagógicos, sociales, psicológicos, jurídicos, antropológicos y de las neurociencias (UNESCO, 2010a).

En el mismo sentido, los contenidos pedagógicos que deben concretarse en un currículo oficial dependen del objetivo que se asigne al cuidado infantil institucionalizado y a la educación inicial. La finalidad del cuidado y la educación para la primera infancia más común entre las normas de educación y políticas para este grupo es el desarrollo integral de niños y niñas, entendiendo que abarca las dimensiones socio-afectivas, lingüísticas, cognitivas y sicomotrices.

Esta orientación, al menos declarativa, resulta relevante y está en sintonía con las tendencias contemporáneas de la sicopedagogía infantil, que además destacan la importancia de otras dimensiones como la artística. Asimismo, resalta la importancia de un currículo que no sea discriminatorio, que establezca claramente los objetivos, acciones y logros esperados y cuyos contenidos sean explícitos y claros, considerando las necesidades especiales de algunos niños y niñas.

Además, resulta indispensable la participación y el involucramiento de las familias y la comunidad para dar respuesta a sus necesidades (preferencias, necesidades, valores y cultura) de forma diferenciada, al sensibilizar a las familias y comunidades y procurar que se apropien de los programas (Martínez y Soto, 2012). En este sentido, se destaca por ejemplo la experiencia de Brasil, donde las Referencias Curriculares Nacionales para la Educación Infantil fueron elaboradas por el Ministerio de Educación en el marco de un amplio debate nacional en el que participaron diversos profesionales además de docentes. Este ejercicio concluyó con una guía para orientar a los profesionales de las *crèches* y preescolares (0-6 años) acerca de los objetivos, contenidos y orientaciones didácticas de la educación de la primera infancia que respeta sus estilos pedagógicos y la diversidad cultural del país.

Si bien no se analizaron los contenidos curriculares, pues eso excede los objetivos y alcances del presente estudio, sí se compararon las menciones que de ellos se hacen en las políticas relativas a los centros de cuidado infantil y educación inicial. Al igual que otros estudios (UNESCO, 2010a; Van Keuren y Rodríguez, 2013) que sí analizaron estos contenidos, se destaca que hay todavía una diferencia entre el tramo comprendido entre los 3 a 5 años, en muchos casos 4 y 5, y los menores de 3 años. Para los infantes menores en varios países aun no hay una guía curricular, en otros hay un currículo diferente al grado siguiente (3 o 4 a 5 años) y en otros, lo que resulta deseable, existe una misma propuesta curricular que, aun cuando diferencia grados, mantiene los objetivos, metodología y enfoque.

Varios países establecen objetivos de desarrollo integral por áreas del aprendizaje, tales como lingüística, lógico-matemática, corporal o sicomotriz, cultural y emocional (Argentina, Colombia y Panamá). En otros países, los objetivos específicos se disponen en función de una serie de ejes que conforman un enfoque basado en competencias (Guatemala y Nicaragua). Por ejemplo, en Costa Rica se establece la presentación de un proyecto educativo o plan para la aprobación del centro infantil; mientras que en otros países se fija la obligatoriedad de seguir las pautas curriculares del Ministerio de Educación diferenciado por subniveles de educación inicial (0 a 3 años y 4 y 5 años) pero el plan educativo, que incluye objetivos, actividades, recursos y resultados esperados, es aprobado en cada centro infantil con participación de las familias y el personal del centro. Este es el caso del Ecuador donde la norma técnica también dispone que cada centro infantil debe contar con un diagnóstico y una planificación curricular, la que debe considerar las particularidades de cada infante, utilizando herramientas que permitan su desarrollo en los ámbitos de vinculación emocional y social, descubrimiento del medio natural y social, exploración del cuerpo y motricidad y lenguaje verbal y no verbal.

Sin embargo, en muchos casos los significativos esfuerzos realizados en el diseño de los currículos no han tenido su correlato en el desarrollo curricular, es decir, en su implementación. Los mayores apoyos desde los gobiernos se traducen en actividades puntuales de capacitación, materiales para los docentes y, en menor medida, asistencia y supervisión. Esto resulta crítico porque la mayor apertura de los currículos requiere sistemas de apoyo para que los docentes puedan concretarlos y contextualizarlos a su realidad (UNESCO, 2010a).

No obstante, la existencia de un currículo oficial que rija tanto para los centros infantiles formales como informales sin duda es un gran avance, aun cuando de acuerdo a lo expuesto su aplicación siga

siendo un importante desafío. Por ejemplo, en los centros infantiles estudiados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua se identificó una deficiente aplicación de las propuestas curriculares oficiales debido a su poca divulgación, la falta de instrumentos metodológicos y protocolos de atención y cuidado, la insuficiencia o inexistencia de programas de formación para el personal que no cuenta con las capacidades requeridas para la aplicación del currículo, lo inapropiado de la infraestructura, el carácter centralizado del diseño de los contenidos pedagógicos, y la falta de mecanismos de monitoreo y seguimiento (Castillo y Cano, 2011). Hay que destacar, sin embargo, el desarrollo por parte del Ministerio de Educación de Guatemala de herramientas para fortalecer la aplicación de las bases curriculares, que incluyen módulos de capacitación docente y guías de actividades para infantes, tanto para educación inicial como preprimaria (Guatemala, 2013).

3. Cuidado y educación con pertinencia cultural e inclusiva

De acuerdo a lo expuesto, el carácter inclusivo y de pertinencia cultural y étnica debe estar presente en los currículos. Es así que en el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y Nicaragua las legislaciones, currículos o políticas hacia la primera infancia hacen referencia a la pertinencia cultural de la educación y de los contenidos pedagógicos. En la Argentina el respeto al niño a partir de su historia y su cultura se dispone como uno de los estándares.

En Brasil, por su parte, una legislación federal específica para la promoción de la accesibilidad de personas con discapacidad o con movilidad reducida contiene un capítulo destinado a la educación inicial y guarderías, disponiendo la cobertura gratuita y la obligación de las instituciones de integrar a estos niños y niñas con una política explícita de integración (Ley N° 10098 de 2000). Igualmente, en Costa Rica, la Ley N° 7600 dispone la obligatoriedad de los centros infantiles de recibir e integrar a los niños en condición de discapacidad, mientras que en el Uruguay la condición física figura como uno de los criterios de no discriminación.

Normativas más recientes, como las de Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y República Dominicana, contemplan la inclusión como un criterio en los requisitos de infraestructura. En el Ecuador, además, se establece la atención de las necesidades especiales como uno de los estándares que deben cumplir los centros infantiles, aun cuando también se dispone que los servicios de Desarrollo Infantil Integral (Centros de Desarrollo Infantil y Centros Infantiles del Buen Vivir) atenderán niños y niñas con discapacidad leve o moderada, previa evaluación que garantice un determinado grado de autonomía.

En otros casos, como en Honduras y Nicaragua, está en la política para la primera infancia, como criterio a considerarse a futuro en el desarrollo normativo; mientras que en Guatemala los módulos de capacitación docente para los niveles inicial y preprimario incluyen las necesidades especiales de aprendizaje, en tanto forma de concretar la no discriminación y facilitar la inclusión.

Sin embargo, estos avances legales representan importantes desafíos para su aplicación en la práctica. Así, un estudio sobre el cuidado y educación en el tramo de 0 a 4 años en Guatemala daba cuenta de la prevalencia de prácticas centralizadoras que no consideran la diversidad étnica y cultural, por ejemplo, en el diseño de los materiales pedagógicos y la insuficiente difusión del Currículo Nacional Base. Esto hace más lento el proceso de su aplicación y se relaciona con la ausencia de diálogo social que permita darle pertinencia cultural a este instrumento (Castillo y Cano, 2011).

De otra parte, la información acerca de los centros de educación para la primera infancia que atienden niños y niñas con discapacidad es muy limitada, pero se sabe que en muchos países esa condición les impide atender la educación regular (Muñoz, 2012).

4. Los materiales didácticos

A pesar de la importancia de este tema, no es mucha la información disponible en los países y si bien algunos cuentan con regulaciones sobre el tipo y características que han de reunir los materiales para los niños, esta es insuficiente. En Chile se dispone detalladamente la cantidad y características de los materiales que deben reunir los centros de cuidado y educación inicial en función de la edad de los infantes. En el Ecuador y el Uruguay se describen algunas características, mientras que en otros casos, como en Colombia, solo se menciona su carácter adecuado.

El caso de mayor detalle en la descripción de estos materiales se da en la normativa técnica de los centros infantiles en República Dominicana, en el marco de la estrategia gubernamental Quisqueya Empieza Contigo.

5. Mobiliario

Las especificaciones relativas al mobiliario son bastante diversas. Mayormente, se especifican algunos elementos para las salas cunas. Para otros niveles se disponen requisitos para comedores, cocinas y baños, o muebles a escala; con menor frecuencia se indica el mobiliario para las salas de recreo o espacios al aire libre y es usual que la normativa se limite a una mención general de alguna característica que deba tener el mobiliario o equipamiento, tales como su carácter adecuado o que no cause lesiones.

6. La infraestructura

Las normas y requisitos de infraestructura son diversas, como puede apreciarse en los anexos 2, 3 y 4, habiendo casos en que estos aspectos no están normados y otros donde se aplican solo a los centros de cuidado infantil y educación inicial formales. Generalmente, las regulaciones establecen requisitos sobre los materiales utilizados (duraderos, no tóxicos, lavables y antideslizantes); número de dependencias o áreas mínimas (salas educativas, área administrativa, comedor, cocina, sala de usos múltiples o de recreación, espacio exterior, baños para infantes y adultos, bodegas, patio de servicio); ventilación e iluminación y, en algunos casos, dimensiones de las distintas áreas o cantidad de metros cuadrados por infante.

7. La seguridad de los centros de cuidado y educación inicial

Las normas sobre seguridad se establecen sobre todo para los centros de cuidado y educación formales, mientras que en el caso de los comunitarios e informales estos aspectos no siempre son regulados y, cuando se lo hace, los requisitos son menos exigentes.

Los aspectos más exigidos aluden a normas respecto de las instalaciones eléctricas y de gas, contar con extinguidor de incendios, las especificaciones de seguridad para puertas, ventanas y escaleras, así como la existencia de botiquín cuyo contenido tiene distintos niveles de especificación. También comunes, aunque menos, son los requisitos de plan de evacuación y de manejo de accidentes, señalética, uso de suelo y ubicación del centro de cuidado o educación inicial (por ejemplo, lejos de lugares inundables o de almacenamiento de sustancias tóxicas o inflamables). Menos frecuentes son las certificaciones de seguridad, que se exigen en México y Panamá, o de salubridad, en este último país. También es excepcional el establecimiento de normas para detección de maltrato o abuso infantil, como se da en El Salvador.

8. Los programas de alimentación en los centros de cuidado infantil

Curiosamente, las prácticas alimenticias no están usualmente reguladas, al menos no en la normativa relativa a las prácticas de cuidado y educación de nivel nacional. Destacan el caso de Panamá, donde se dispone el monitoreo y aval de un profesional nutricionista; y los de Colombia y el Ecuador, donde se establecen estándares relativos a la alimentación. En el primer caso se identifica como estándar el fomento de hábitos de alimentación saludable y prácticas determinadas de manufactura de alimentos, así como el porcentaje de calorías que deben brindarse a los infantes en los centros de cuidado y educación inicial. En el Ecuador se establecen como estándares el contar con un diagnóstico inicial de la salud de niños y niñas, la orientación a las familias acerca de buenas prácticas nutricionales y el seguimiento nutricional en los centros infantiles, ello según las recomendaciones del Ministerio de Salud Pública que especifica cantidad de calorías por tramos de edades, proporciones de proteínas, grasas y carbohidratos; y la activación de una ruta de remisión para los niños y niñas con signos de malnutrición.

En otros casos, como, por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia o en México, los desayunos o almuerzos en guarderías y nivel inicial del sistema escolar son de competencia municipal.

9. Las entidades fiscalizadoras

La normativa analizada no siempre individualiza la entidad responsable de la fiscalización del cumplimiento de los estándares o requisitos de instalación y funcionamiento de centros de cuidado infantil y educación inicial. En el caso de Panamá, por ejemplo, se indica específicamente que la Dirección Nacional de Servicios de Protección Social (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) supervisará el cumplimiento de estándares de calidad pedagógica, nutricional, administrativa, estructural y psicológica dos veces al año.

Del caso de Panamá cabe destacar, también, una especie de protocolo de gestión con los pasos a seguir (el procedimiento) para las instancias administrativas encargadas de la aprobación, la apertura y fiscalización de los centros infantiles. Esto incluye el detalle de los elementos a supervisar en las áreas pedagógica, de infraestructura, mobiliario, del personal y, en el caso de los centros comunitarios, elementos de índole administrativa. El procedimiento de supervisión está apoyado por guías y formularios tipo *check-list*, lo que homogeniza los procedimientos y disminuye el margen de discrecionalidad del personal encargado de la inspección. También se establece el procedimiento detallado para las denuncias —lo que incluye un teléfono para denuncias ciudadanas—, incumplimiento y cierre de los centros.

RECUADRO 5 ESTÁNDARES DE CALIDAD PARA EL CUIDADO DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL CARIBE

En el año 2008 el Consejo para el Desarrollo Humano y Social de la Comunidad del Caribe (CARICOM) adoptó las Directrices para la Elaboración de políticas, reglamentos y normas relativos a servicios de desarrollo de la primera infancia, estableciendo unos estándares mínimos para estos servicios. Las directrices incluyen requisitos relativos al perfil de los cuidadores y docentes, criterios alusivos al tamaño de los grupos, la razón cuidadores-niños, planes de estudios y materiales, y explicitan el tipo de actividades que deben desarrollarse según la edad de los niños y niñas, así como ciertas prácticas que deben seguir los docentes y cuidadores

Se destaca el caso de Saint Kitts y Nevis que, a pesar de ser un país con recursos limitados, ha logrado mantener programas de calidad para la primera infancia con un nivel elevado de interacción positiva entre el personal y los niños. La diferencia con los demás países de la subregión radica en la suma de mecanismos de apoyo proporcionados desde el gobierno, con medidas que incluyen estabilidad salarial para el personal de los centros, formación periódica, homologación anual de los centros, aplicación permanente de la normativa, suministro de materiales y equipamientos, plan de estudios y pedagogía.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Informe preparado para la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia*, Moscú, 2010.

Por último, cabe mencionar que prácticamente en todos los casos, se hacen diferencias en los requisitos establecidos para el sector público y privado, por una parte, y para el comunitario, por otra. Esto resulta comprensible dado que en los hogares —en los domicilios de las cuidadoras—, por ejemplo, no es posible disponer de los mismos requisitos de infraestructura que se establecen para centros infantiles que funcionan en establecimientos construidos o adaptados al efecto. Sin embargo, se destaca la experiencia colombiana que, siendo pionera en la materia con el programa “Madres comunitarias”, hace casi más de tres décadas apunta a la institucionalización de los hogares comunitarios y, dada su diversidad, se pretende homogeneizarlos en un avance hacia su formalización, convirtiéndolos gradualmente en los denominados Jardines Sociales. Estos jardines tienen una infraestructura propia, igualando los estándares con los centros no comunitarios⁹. Asimismo, en el caso de los centros de base comunitaria de República Dominicana, en el marco de Quisqueya Empieza Contigo, se cuenta con una reciente normativa tendiente a regular la prestación del cuidado de estos centros con una importante infraestructura estatal para tales fines.

⁹ La necesidad de cualificación de los Hogares Múltiples (varios Hogares Comunitarios que funcionan en una misma casa o centro comunitario) dio lugar al establecimiento de los Jardines Sociales que funcionan en infraestructuras asignadas a tal fin. Estos fueron concebidos para cualificar el servicio de los Hogares Comunitarios de Bienestar y para ampliar su cobertura, pues entre sus falencias se habían identificado deficiencias en el manejo de la alimentación; hacinamiento y precarias condiciones de vivienda de las madres comunitarias en el lugar donde se atendía a la niñez; debilidades de conocimientos y prácticas en salud, nutrición y desarrollo psicosocial; débil coordinación de los entes territoriales y otras organizaciones del programa; deficiencias en la evaluación y seguimiento del programa (Colombia, 2011a).

Igualmente, se destaca la experiencia chilena que en determinada coyuntura optó por la ampliación de las salas cunas y guarderías estatales, incluso desmantelando los esfuerzos piloto que habían desde el Servicio Nacional de la Mujer para empezar a implementar centros comunitarios de cuidado, precisamente por los problemas de calidad que suelen tener estas iniciativas y la desigualdad social que reproducen (Staab, 2013).

D. La gestión de políticas integrales desde la intersectorialidad

Como ya se ha expuesto, la institucionalidad responsable del cuidado institucionalizado y la educación inicial en América Latina es diversa: suele incluir a los Ministerios de Salud, Educación y Bienestar o Desarrollo Social, y otras instancias como los Consejos de la Niñez. Además, se cruzan niveles de administración del Estado, pues variadas competencias del cuidado y la educación inicial corresponden al nivel municipal en algunos países y, en otros, al menos algunos aspectos tales como el uso de suelo o las licencias de funcionamiento de los centros infantiles implican involucramiento de instancias locales. También hay casos en que intervienen niveles estatales, provinciales o departamentales con responsabilidades de protección social o de gestión del personal de los centros.

Por ejemplo, los parámetros generales e indicadores en Brasil son de alcance nacional y su especificación y reglamentación compete a los niveles estadual y municipal. Los municipios con sistemas educacionales generados mediante leyes específicas deben crear normas complementarias y reglamentarias para la acreditación y supervisión de guarderías y preescolares. En cambio, los municipios integrados al sistema estadual de enseñanza deben cumplir las normas del Consejo Estadual de Educación con la asistencia técnica de órganos estatales (Brasil, 1998).

Igualmente, en México la norma define criterios de seguridad de aplicación nacional, aun cuando la autorización de los Centros de Atención Infantil y su fiscalización compete a los estados y municipios. En términos de organización no puede hablarse propiamente de un sistema de cuidado infantil o de un cuerpo o institucionalidad responsable del cuidado y la educación de la primera infancia: hay 32 distritos administrativos y 2443 municipalidades con instancias que comparten responsabilidades. Hay importantes diferencias a lo largo del país en términos de calidad del cuidado y educación inicial (EI, 2012).

Con relación a este punto, en el Marco de Acción de Moscú, los Estados se comprometieron a “alcanzar un equilibrio adecuado entre la administración centralizada y descentralizada que garantice la colaboración entre todas las esferas que tengan atribuciones, niveles de autoridad y recursos similares” (11.d).

Esta realidad de intersectorialidad y administración descentralizada, sumada al desafío de la integralidad de las políticas de cuidado, plantea serios retos para la gestión pública. La integralidad exige compartir objetivos y perseguirlos desde diferentes posiciones. Demanda, también, una planificación conjunta, que incluya la vinculación de recursos, acciones y responsabilidades de la gestión en términos de servicios de salud, nutrición, educación, higiene, servicios básicos, alcantarillado, asistencia social y protección legal. También es indispensable garantizar un presupuesto intersectorial estable, a través de acuerdos que incluyan compromisos a mediano y largo plazo que posibiliten la planeación y ejecución de las acciones y programas en un horizonte temporal amplio con un mínimo de certeza (Martínez y Soto, 2012).

Resulta destacable el caso ecuatoriano, cuya norma técnica define a la coordinación interinstitucional como uno de los estándares, estando pensada concretamente para la prevención y protección de derechos de los niños y niñas, siendo los centros infantiles los encargados de orientar y acompañar a las familias en la ruta institucional correspondiente. Pero además, la norma técnica dispone claramente los roles de los Ministerios de Salud (nutrición) y Educación (contenidos), pero la gestión y ejecución corresponde al Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Otro mínimo que debe garantizarse en términos de gestión, es contar con un funcionariado capacitado y con información para la toma de decisiones; que las personas a cargo de los programas cuenten con la capacitación necesaria para realizar la planeación, elaborar y ejecutar un presupuesto, evaluar e informar sobre la población destinataria y la liquidación presupuestaria, así como indicadores de impacto y resultados que les permita la toma de decisiones informada. Asimismo, resulta deseable

que el funcionariado encargado del diseño, implementación y ejecución de los programas para la primera infancia tenga educación superior relacionada con la temática (Martínez y Soto, 2012).

Otra tarea pendiente de envergadura para la gestión de las políticas es la adecuación de los programas de cuidado infantil a la normativa y las políticas vigentes. Así, en el estudio para El Salvador, Guatemala y Nicaragua sobre programas para la primera infancia, Castillo y Cano encuentran que la combinación de políticas con una retórica de derechos con formas sectoriales y centralizadas de administración del Estado, hace que en realidad las prácticas institucionalizadas de cuidado y educación para la niñez de edades tempranas deban negociar en el ámbito de los mecanismos que obedecen a cada política sectorial (Castillo y Cano, 2011).

De todas formas, descentralización e intersectorialidad mediante, el cuidado infantil debiera tener un garante estatal frente a la ciudadanía, una institución visible, conocida y accesible, a la cual padres, madres, otros familiares y el personal de los propios centros de cuidado puedan acceder para consultas o reclamos. Esto es relevante, pues la dispersión de responsabilidades e incluso la desinformación dentro de las instancias estatales se hace patente en ciertos tópicos relacionados con el cuidado cuando se busca información específica. Este es el caso de las regulaciones para los centros de cuidado infantil y educación inicial. En esta misma línea cabe analizar en cada caso la conveniencia de que exista una instancia rectora para el cuidado infantil y la educación inicial que ejerza también rectoría en otros aspectos de la política integral como, por ejemplo, los planes de vacunación o alimentación que se imparten en los centros infantiles.

RECUADRO 6 EL CUIDADO INFANTIL Y LA EDUCACIÓN INICIAL EN PAÍSES FEDERALES

A la compleja trama institucional interviniente en el cuidado infantil, donde participan las carteras de educación, salud, desarrollo o bienestar social, se agrega la concurrencia de competencias de diversos niveles de administración del Estado. En el caso de los países federales esta distribución de competencias incluye facultades normativas para los niveles estaduales o provinciales y municipales.

En Brasil, la Constitución de 1988 establece la federalización y la descentralización de la educación y el deber del Estado de garantizar el acceso a las guarderías y preescolares. La Ley de Directrices y Bases de la Educación de 1996 incluye al sistema educativo a los centros infantiles o guarderías (*crèches*) y preescolares.

A nivel nacional el Ministerio de Educación llevó a cabo un proceso participativo con las Secretarías de Educación Municipales y actores sociales para debatir parámetros mínimos sobre la calidad de la educación infantil. Como resultado de este proceso se establecieron parámetros de alcance nacional que son orientaciones generales y del enfoque pedagógico, quedando como competencia estadual y municipal reglamentar y especificar estos parámetros generales para su aplicación local. Además, están los indicadores de la calidad de la educación infantil –también de alcance nacional- que facilitan la operacionalización de los parámetros en las instituciones educativas.

Junto con lo anterior existen regulaciones federales para la calidad del cuidado infantil institucionalizado y la educación inicial para las unidades educativas mantenidas y administradas por universidades, ministerios o entidades autárquicas federales. Se trata de requisitos dispuestos por el Consejo Nacional de Educación y el Ministerio de Educación relativos al espacio físico, horarios y régimen laboral del personal. A nivel estadual también se prestan servicios y se construye infraestructura para la primera infancia y, en muchos casos, se suscriben convenios con los municipios en virtud de los cuales se cofinancia la ampliación de la red de centros de cuidado municipales.

Como ejemplo, es posible mencionar el convenio suscrito en el año 2012 entre el Estado de São Paulo y la Prefeitura de São Paulo. En este caso, la Secretaría Municipal de Educación de São Paulo fija la política para la primera infancia y el proyecto educativo para guarderías (*crèches*) y preescolares en consonancia con la legislación federal, estadual y las Directrices Curriculares para la Educación Infantil, que son de cobertura nacional. A nivel municipal existen normas para los centros de cuidado municipales y privados en convenio con el municipio, que abarcan temas como la localización, medidas de prevención para la contaminación acústica, horarios de atención, normas de infraestructura, mobiliario mínimo y materiales didácticos. Por su parte, la instancia encargada de fiscalizar el cumplimiento de las regulaciones, en el caso de São Paulo, es la Secretaría Municipal de Asistencia Social.

El desafío de la federalización y descentralización de la educación y el cuidado infantil parece ser una política articulada de colaboración y asistencia técnica y financiera entre los entes federados para lograr una mejoría en la calidad de la educación y el cuidado de la primera infancia, manteniendo las directrices, referentes teórico-pedagógicos y parámetros de nivel nacional, y garantizando la autonomía local. Este desafío va más allá de un pacto entre entes federados; se trata de un sistema jurídico-político-administrativo que consolide el carácter articulado y de sistema de la política pública en materia de educación y cuidado infantil (Martins, 2012).

Fuente: Martins (2012); Prefeitura de Sao Paulo (2000) RESOLUÇÃO N° 53, Ano: 2000 Secretaria Municipais de Educação Departamento: CADES; Prefeitura de Sao Paulo (2012) PUBLICAÇÃO N° 9306 Ano: 2012, Secretaria Municipais de Educação, Departamento: CME; Prefeitura de Sao Paulo (2011) PORTARIA N° 3479 Ano: 2011 Secretaria Municipais de Educação; Republica Federativa de Brasil (2011) Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação Câmara de Educação Básica- Resolução N° 1, de 10 de março 2011.

V. Conclusiones y desafíos

Tal como señala el informe de UNESCO para la Conferencia Mundial sobre AEPI, la calidad del cuidado infantil institucionalizado y la educación inicial es todavía baja en los países de la región, especialmente en el caso de los sectores y poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. A pesar de que se han realizado esfuerzos en el diseño de currículos, en la dotación de materiales y la definición de estándares para evaluar la calidad de los servicios y programas, en la mayoría de los casos no se cuenta con un enfoque de calidad consensuado por diferentes sectores y actores, ni con sistemas integrales de indicadores que consideren todas las áreas de atención y permitan evaluar la calidad de los distintos programas y servicios. Estas conclusiones se ratifican en el presente estudio.

Se coincide, también, con que es necesario hacer mayores esfuerzos para superar el enfoque asistencial, instrumental y academicista, que enfatiza la preparación de los niños para acceder a la escuela primaria, avanzando hacia una concepción de la educación inicial como una etapa con entidad propia cuya principal finalidad es promover el bienestar y el desarrollo integral de los niños y niñas, a través de acciones de cuidado, educación y protección. En el mismo sentido, se destaca que el equilibrio entre cuidado y educación ha de estar presente durante toda la etapa, entendiendo el cuidado como una necesidad vital y un componente ético que implica responsabilizarse por el otro y comprender y atender sus necesidades. Asimismo, es fundamental considerar las especificidades de los distintos tramos de edad, fortaleciendo la participación del Estado en el cuidado y educación de los menores de 3 años desde el punto de vista de los marcos normativos, los recursos, el soporte técnico, la profesionalización de los recursos humanos y la inversión, dado que estos años son críticos para sentar las bases del desarrollo humano y de una mayor igualdad (UNESCO, 2010a).

A. Institucionalidad, retos de gestión pública y el paso fluido entre el cuidado institucionalizado y la educación escolarizada

Una mirada a las políticas para la primera infancia y a la institucionalidad interviniente en la educación inicial y el cuidado infantil institucionalizado, revela que en varios países hay un drástico corte entre el cuidado y el nivel preescolar, haciéndose patente la necesidad de puentes y una mejor coordinación. Este corte se aprecia también, en muchos casos, en materia de regulaciones. Estas conclusiones coinciden con

los hallazgos de EI (2010) que, por lo mismo, considera la necesidad de que todo el cuidado institucionalizado y la educación inicial estén bajo una misma rectoría, idealmente los ministerios de educación. Asimismo, en el presente estudio se ha argumentado respecto de que el cuidado infantil debiera tener un garante estatal frente a la ciudadanía y una entidad rectora. En otras palabras, la responsabilidad estatal no debe diluirse sino que debe tener un nombre y un rostro institucional.

Es así que la realidad de intersectorialidad —donde intervienen ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social y otras entidades del ejecutivo nacional— y la administración descentralizada, sumada al desafío de la integralidad de las políticas de cuidado, plantea serios retos para la gestión pública. En este contexto, se recuerda el compromiso asumido por los Estados en el Marco de Acción de Moscú que en el punto 11.d propende a “Alcanzar un equilibrio adecuado entre la administración centralizada y descentralizada que garantice la colaboración entre todas las esferas que tengan atribuciones, niveles de autoridad y recursos similares”.

Aterrizar este desafío de gestión en el ámbito de las regulaciones de calidad, su aplicación y fiscalización, pasa a su vez por el desafío de unificar criterios y estándares respetando las diversidades locales y con pertinencia cultural; unificar también progresivamente criterios y requisitos entre los sectores formales e informales o comunitarios de cuidado infantil. En este sentido se destaca la experiencia reciente de Colombia, que siendo un país pionero en las formas comunitarias de cuidado infantil, reparó en las desigualdades existentes entre estos centros y otros centros públicos y privados. Así, en el contexto de una política para la primera infancia, “se avanzó en un análisis de las condiciones, situaciones y contextos particulares que rodean la vida de los niños y las niñas en Colombia, se analizaron todas las modalidades existentes en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), las cuales operaban con lógicas, concepciones, alcances y criterios de calidad diversos, y por tal razón se consideró pertinente avanzar hacia la unificación de criterios en la prestación de los servicios. En este sentido, se hicieron varias reflexiones frente a las decisiones que eran necesarias tomar para organizar las modalidades de Atención Integral en el marco de una política pública unificada” (Colombia, 2013b pág. 2).

B. Materias de regulación

En varios casos queda pendiente diseñar e implementar estándares, donde no existe ningún tipo de regulación; en otros países hará falta avanzar más en los estándares procesuales, prestando especial atención a los mecanismos de seguimiento de niños y niñas.

Respecto de las materias específicas de regulación para el cuidado infantil institucionalizado y la educación inicial merece especial atención el establecimiento de pautas curriculares para menores de 4 años, tanto en centros de cuidado y educación formales como informales. Asimismo, la formación de docentes y cuidadoras es un importante desafío. Los gobiernos deben garantizar niveles educativos superiores para los docentes en la primera infancia y que las calificaciones de los profesionales dedicados a la educación y cuidados infantiles estén a la par con las de los docentes de la escuela primaria y niveles superiores (Muñoz, 2012).

Resulta evidente que los derechos de los niños y niñas no pueden esperar hasta que las naciones cuenten con la capacidad profesional instalada para garantizar los estándares deseables relativos al personal y su formación. Por ello, es necesario desarrollar una estrategia inmediata para la atención de la infancia y una a mediano plazo para el incremento de su calidad profesional. La primera se sustenta en una formación aplicada y técnica; mientras que la segunda implica la creación de esquemas de accesibilidad y estímulos para la formación profesional, aun cuando en ambos rumbos deben exigirse contenidos mínimos (Griesbach, 2013).

En el mismo sentido, revisar la razón adultos-infantes parece importante, pues la experiencia europea muestra que es uno de los aspectos más relevantes para la calidad del cuidado y la educación infantil. En esta materia se destacan las normativas de Panamá y Uruguay por ajustarse a las recomendaciones de organismos especializados.

La carencia de información disponible para el tramo de menores de 3 o 4 años —según los países— dificulta la toma de decisiones en materia de cuidado infantil y educación inicial, así como la evaluación de la calidad, y los esfuerzos tendientes a la estandarización. En casi todos los países existen importantes vacíos y una fuerte heterogeneidad en cuanto a los niveles de exactitud, accesibilidad, coherencia y completitud de los datos. Uno de los principales problemas reside en que muchos de los indicadores que producen los organismos de estadísticas no están desglosados para la población que se define como primera infancia (UNESCO, 2010a). En este sentido, un compromiso asumido por los Estados en el Marco de Acción de Moscú es “Fortalecer el compromiso político mediante la sensibilización basada en datos empíricos a las ventajas que ofrece la AEPI para el desarrollo humano” (11.e).

Se destaca la propuesta de IPE-UNESCO y la OEI del Sistema de Información sobre los Derechos del Niño en la Primera Infancia en los países de América Latina, que tiene como uno de sus módulos el “Derecho a la educación, el esparcimiento y a participar en actividades culturales”. En este se incluyen indicadores sobre educación de calidad para el nivel inicial (3 años y más), apoyo a la familia en educación para la primera infancia; derecho al juego, al ocio y a participar en actividades culturales, acceso a información de calidad para el bienestar de los niños (libros infantiles, programas de TV adecuados y otros) y medidas de protección en contra de la información prejudicial (UNESCO-OEI, 2010).

Entre las experiencias nacionales se destaca la Ley N° 26.233 de Argentina, que determina la creación de un sistema integral de información social sobre los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, a partir de la actualización permanente de información sobre los organismos gubernamentales y no gubernamentales que realizan cuidado de niños y niñas de hasta 4 años. De acuerdo a la mencionada Ley y el decreto N° 1703/08, la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios tiene como uno de sus objetivos principales la implementación de herramientas para la generación de un registro nacional de los espacios dedicados al abordaje de la primera infancia. Esto permitiría disponer de información para identificar las características y necesidades de los distintos Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, así como también establecer pautas para definir prioridades para el apoyo de dichos Centros (Argentina, 2012b). Sin embargo, la implementación de esta norma está pendiente.

También destaca la norma técnica ecuatoriana que dispone la obligación de los Centros de Desarrollo Infantil y de los Centros Infantiles del Buen Vivir de mantener un archivo tanto en versión digital como física de todos los componentes del servicio.

Los sistemas de información y registro deben desarrollar estrategias para contar con datos que expliciten elementos que usualmente provocan prácticas discriminatorias y atentatorias al ejercicio del derecho a la educación, como, por ejemplo, en materia de género, pertenencia étnica, discapacidad y otras. Se observa que los datos generalmente no consideran estos elementos, lo que dificulta las acciones estatales y oculta la real situación de estas poblaciones (Muñoz, 2012)¹⁰. Así, también son importantes ciertos indicadores del proceso, relativos a las relaciones de aprendizaje positivas entre los niños y los docentes, la participación de los padres y la sensibilidad a la diversidad y hacia los niños con necesidades especiales (OIT, 2012).

Todo sistema de información requiere de un empadronamiento de los centros de cuidado infantil y educación inicial, lo que también será indispensable para su fiscalización. Cabe destacar aquí la norma en Brasil que dispone que las Secretarías Estaduales de Educación deben mantener un catastro actualizado de las guarderías y preescolares, enviando a los establecimientos el cuestionario de Censos Educativos (Brasil, 1998). Lo mismo ocurre en el caso chileno, donde el empadronamiento es de larga data, y en México, que cuenta con un registro nacional alimentado en base a los registros locales de centros infantiles (México, 2011). En el Ecuador, una reciente normativa dispone el registro y empadronamiento de los centros infantiles públicos y privados (Ecuador, 2014).

La fiscalización de las regulaciones y estándares es otro desafío. De hecho, sin fiscalización no se puede hablar de estándares en sentido estricto. Esta supervisión debe ser protocolizada o pautada tanto

¹⁰ Véase Campaña Mundial por la Educación [en línea] http://globalactionweek.org/app/webroot/files/reports/GAW_RFTS_FINAL_ES.pdf.

en cuanto a su temporalidad, es decir cuándo deben hacerse las fiscalizaciones, como respecto de los aspectos a supervisar. En este sentido, la experiencia de Panamá puede ser de utilidad a otros países, pues tiene una especie de *check-list* que deben verificar quienes hacen las fiscalizaciones.

Los servicios para la primera infancia en la región, sobre todo aquellos destinados a menores de 3 años, ya sean operados por instancias públicas como aquellos que ofrece el sector privado, lo hacen con poco o ningún control. Específicamente, en seguridad o salubridad, menos de la mitad de los 40 programas de cuidado y desarrollo infantil analizados en la región son fiscalizados por algún ente externo (Araujo, López-Boo y Puyana, 2013). Incluso en casos como el chileno, con trayectoria institucional en fiscalización, las instituciones que no pertenecen a la JUNJI no están obligadas a ser empadronadas y por tanto fiscalizadas por ésta. La fiscalización es voluntaria y el cumplimiento de los requisitos operativos es bajo. Las sanciones por no cumplirlos son poco estrictas, e incluso, según Tokman (2010), no se procede a la clausura cuando no cumplen con los requisitos mínimos. Además, la JUNJI tiene una doble naturaleza, pues es tanto proveedora de servicios de cuidado como fiscalizadora, lo que no ha dado buenos resultados en un contexto de notable ampliación de la cobertura de los servicios de cuidado infantil (Staab, 2013).

En vista de los problemas referidos, el gobierno chileno presentó al órgano legislativo un proyecto de ley¹¹ que establece la creación de la Subsecretaría y la Intendencia de Educación Parvularia. Con ello se pretende separar el rol de diseño de política, que quedaría a cargo de la Subsecretaría de Educación Parvularia en el Ministerio de Educación (MINEDUC), del rol fiscalizador, ejercido por una Intendencia de Educación Parvularia en la Superintendencia de Educación, y del rol de provisión del servicio, a cargo de JUNJI, Integra y otros prestadores acreditados.

En muchos países la normativa analizada no individualiza la entidad responsable de la fiscalización del cumplimiento de los estándares o requisitos de instalación y funcionamiento de centros de cuidado infantil y educación inicial. Aquí el desafío es igualmente de diseño institucional. También hay casos donde se señala el nivel de administración del Estado en que radica la responsabilidad de la fiscalización. Así, en Brasil desde los parámetros federales se recomienda la creación e implementación de Consejos de la Educación en los Estados y municipios que asuman la función de órgano fiscalizador de la calidad de la educación en guarderías, jardines infantiles y preescolares (Brasil, 2006b) y, de hecho, según el Plan Nacional de Educación (2001) llevar el control, fiscalizar y acompañar a los preescolares y guarderías para mejorar la calidad es de competencia municipal.

Aun cuando en América Latina tenemos la urgencia de lograr estándares mínimos abordados en este estudio, referidos más a una dimensión estructural (infraestructura, formación y dotación docente, seguridad, salubridad, equipamiento), se debe plantear igualmente avanzar, al menos en un mediano plazo, hacia estándares de proceso y resultado o salida. En cuanto a la dimensión procesual, relacionada con cómo se desarrolla el proceso enseñanza-aprendizaje, debería garantizarse y medirse la efectividad de la práctica pedagógica dentro del aula, la competencia docente para hacer efectivo el proyecto educativo, el proceso de preparación de las sesiones, los modos de interacción entre niños, docentes, directores y padres, las pautas pedagógicas, el cómo se monitorea y evalúa el progreso de los alumnos, la capacidad de educadores y cuidadores de adaptarse a las necesidades individuales y el clima de aprendizaje. En materia de resultados, se deberían crear elementos de rendición de cuentas a la sociedad y, en particular, a los padres, basados en el progreso de los alumnos (Barbery y del Barco, 2011; Tokman, 2010). Lo anterior debiera hacerse siempre pensando que, más que en otra etapa, en la primera infancia el progreso del niño y la niña se refiere a un proceso multidimensional; y por lo tanto, habría que evitar caer en el enfoque meramente academicista, o de aprendizajes instrumentales, acentuando más bien la dimensión psicosocial y emocional.

¹¹ Firmado por la presidente Michelle Bachelet en mayo de 2014.

C. A modo de cierre: una cuestión de derechos e igualdad para hoy y mañana

En América Latina, las familias y en particular las mujeres han sido las responsables y principales proveedoras de cuidado y educación en la primera infancia, especialmente en los primeros años de vida. Servicios de calidad con una buena difusión de sus ventajas para los infantes pueden además combatir las reticencias de las familias a llevar a sus hijos a estos centros, tal como lo han comprobado algunos estudios. Estas reticencias está relacionadas con el mandato social de la madre omnipresente, con las ideas predominantes sobre la crianza y la función de las mujeres en la familia y la sociedad, y con que la importancia del cuidado y educación en edades tempranas no es comúnmente valorada en contextos de escasos ingresos y bajos niveles de educación (Castillo y Cano, 2011; 2008; Martínez y Soto, 2012). Aquí los avances de las neurociencias respecto de la importancia de la estimulación temprana no impregnan el sentido común de las familias, que prescinden de la educación institucionalizada de sus hijos en esta etapa (Itzcovich, 2013).

Incentivar a las familias a que lleven a sus niños y niñas pequeños a establecimientos de cuidado y educación inicial; incrementar la cobertura de estos servicios –sobre todo para los menores de 4 años, y asegurar la calidad del cuidado y la educación prestados aparecen como grandes desafíos para los gobiernos de la región. Desafíos que involucran el ejercicio de derechos de niños y niñas en la actualidad, pues hablar de calidad del cuidado infantil institucionalizado y la educación inicial es hablar de los derechos de niños y niñas a la alimentación, al desarrollo, a la educación, al cuidado, al juego, al deporte y a la cultura es también hablar de igualdad para el presente y el futuro.

Bibliografía

- Araujo, Ma. Caridad, Florencia López-Boo y Manuela Puyana (2013), *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe*, División de Protección Social y Salud, BID.
- Argentina (s/f), Plan Nacional para la Primera Infancia “Creciendo Juntos”.
- _____(2012a), Ministerio de Educación de la Nación, Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 – 2016.
- _____(2012b), Marco Institucional de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios.
- _____(2008a), Decreto 1703/08 Crea Comisión de Promoción y Asistencia a Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios.
- _____(2008b), Decreto 1202/08 Reglamenta Ley de Promoción y Regulación Centros de Desarrollo Infantil.
- _____(2007), Ley 26233, Ley de Promoción y Regulación Centros de Desarrollo Infantil.
- _____(2006), Ley 2026, Ley de Educación Nacional.
- _____(2004), Consejo Federal de Cultura y Educación, Núcleos de Aprendizajes Prioritarios Nivel inicial.
- Barbery, Rubens y Lilian del Barco (2011), *Educación inicial en Bolivia: Perspectiva general y el caso de La Guardia*, Santa Cruz de la Sierra, CEPAD.
- Bathhyany, Karina, Natalia Genta y Valentina Perrotta (2013), “El cuidado de calidad desde el saber experto y su impacto de género. Análisis comparativo sobre cuidado infantil y de adultos y adultas mayores en el Uruguay”, *Serie Asuntos de Género* N°123 (LC/L.3687), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas.
- Bolivia Estado Plurinacional de, (2012), Programa de estudio Educación Inicial en Familia Comunitaria, Ministerio de Educación.
- _____(2010), Ley 070 Ley de la Educación Avelino Siñami y Elizardo Pérez.
- Bornari, Damián, Juan Balasini y Andrés Cappa (2012), “Inversión social en primera infancia en Argentina”, en *Crece juntos para la primera infancia, Encuentro Regional de Políticas Integrales*, Buenos Aires, UNICEF.
- Brasil, República Federativa de (2011), Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação Câmara de Educação Básica- Resolução N° 1, de 10 de março 2011.
- _____(2009a), Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación. Cámara de Educación Básica. Resolución CNE/CEB N° 5, de 17 de diciembre de 2009. Fija las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dic. 2009.

- _____ (2009b), Indicadores da Qualidade Educação Infantil. Ministério de Educação. Secretaria de Educação Básica.
- _____ (2006a), Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Ministério de Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC, SEB, 2006.
- _____ (2006b), Parâmetros básicos de infraestrutura para estabelecimentos de educação infantil, Ministério de Educação. Secretaria de Educação Básica.
- _____ (2006c), Parâmetros Nacionais de Qualidade para educação infantil, Ministério de Educação. Secretaria de Educação Básica. Volume I y II.
- _____ (1998), Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil, Ministério de Educação e do Desporto.
- Casassus, Juan (1997), “Estándares en educación: conceptos fundamentales”, *Documentos* N° 3, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO.
- Castillo, Margarita y Julio Cano (2011), Políticas y prácticas de atención a la primera infancia en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Managua, Centro de Comunicación y Educación Popular Cantera.
- CEPAL – OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura –Secretaría General Iberoamericana)(2010), Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Santiago de Chile.
- Colombia (2013a), Documento de respuesta a consulta CEPAL, Ministerio de Educación Nacional.
- _____ (2013b), Modalidades de Educación Inicial en el Marco de la Atención Integral. Componentes y estándares de calidad. Comisión Intersectorial para la Atención de la Primera Infancia, Estrategia De Cero a Siempre, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, mayo de 2013.
- _____ (2012), Manual operativo para la prestación de servicios de las modalidades de educación inicial en el marco de una atención integral a la primera infancia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Dirección de Primera Infancia. Abril, Documento en construcción.
- _____ (2011a), Resolución N° 000776, ICBF, Ministerio de Protección Social, Aprueba los lineamientos Técnico Administrativos Modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas para la atención de niños y niñas hasta los cinco años de edad.
- _____ (2011b), Resolución N° 4025 ICBF, Ministerio de Protección Social, Modifica lineamientos Técnico Administrativos Modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar.
- _____ (2009), Ley N° 1295 Reglamento de atención a primera infancia.
- _____ (1997), Decreto N° 2247 de 1997, Normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar.
- Comité de los Derechos del Niño (2011), Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales: Panamá [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs58.htm>.
- _____ (2010), Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales: Nicaragua [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs55.htm>.
- _____ (2009), Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales: Estado Plurinacional de Bolivia [en línea] <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7905.pdf?view=1>.
- _____ (2008), Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales: República Dominicana [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs47.htm>.
- _____ (2007), Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales: Venezuela [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs46.htm>.
- _____ (2006), Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales: México [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs42.htm>.
- _____ (2005), Observación General N° 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40° período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de septiembre de 2005.
- _____ (2004), Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención Observaciones finales: El Salvador [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs36.htm>.
- _____ (2001), Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño, 26° Período de Sesiones.

- Comité de Redacción del Foro Mundial sobre Educación (2000), Comentario detallado del Marco de Acción de Dakar, París, 2000.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social- Gobierno de Colombia (2007), Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la primera infancia”, Documento COMPES Social N° 109.
- CCEPI (Consejo Coordinador para la Educación de la Primera Infancia) (s/f), Requisitos mínimos para acceder a la autorización, Montevideo.
- Costa Rica, República de (2010), Ley N° 8809, Crea Dirección de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral
- _____ (2002), Decreto N° 30186-S Oficializa Normas de Atención de Centros de Atención Integral.
- _____ (2001a), Ley N° 8017 de 2000, Ley de Centros de Atención Integral.
- _____ (2001b), Decreto N° 29898-S, Normas para la habilitación de Hogares Comunitarios.
- Cuba, República de (s/f), Maternidad y paternidad responsables. Metodología para la acción integral, Ministerio de Salud Pública.
- Curcio, Javier, Ariela Goldschmit y Manuela Robba (2012), “Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo”, Documento de proyecto (LC/W.482), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio [en línea] [http:// www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/47573/Gastopublicodirigidoalaninez.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/47573/Gastopublicodirigidoalaninez.pdf).
- Chile, Gobierno de (2012), Decreto Supremo N° 115 de 2012 Modifica Decreto N° 315 que reglamenta requisitos de adquisición, mantención y pérdida del reconocimiento oficial del estado a los establecimientos educacionales de educación parvularia, básica y media.
- _____ (2011), Ley N° 20.529 Crea Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (con modificaciones de diciembre de 2012).
- _____ (2010), Decreto Supremo N° 315 de 2010, Reglamenta requisitos de adquisición, mantención y pérdida del reconocimiento oficial del Estado a los establecimientos educacionales de educación parvularia, básica y media.
- _____ (2009a), Manual Y Proceso de Diseño Plan de Mejoramiento, Modelo de Gestión de la Educación parvularia, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Santiago de Chile.
- _____ (2009b), Modelo de Gestión de la Calidad de la Educación Parvularia, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Santiago de Chile.
- _____ (2005), Hacia un sistema de acreditación de calidad para las salas cunas y jardines infantiles, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Santiago de Chile.
- Ecuador, República de - (2014), Norma Técnica de Desarrollo Infantil Integral. Servicios en Centros de Desarrollo Infantil. Modalidad Institucional/ CIBV-CDI, Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- _____ (2013), Acuerdo Ministerial 000164, -Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- _____ (2011), Ley de Educación Intercultural, Registro Oficial N° 417.
- EI (Education International)(2010), *Early childhood education: A Global Scenario*. A Study conducted by The EI ECE Task Force.
- El Salvador, República de (2013), Acuerdo Ejecutivo N° 15, Ministerio de Educación, 13 de mayo de 2013.
- _____ (2012), Manual para la persona educadora de familia, Vía familiar-comunitaria, Ministerio de Educación.
- _____ (2011a), Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia, Ministerio de Educación.
- _____ (2011b), Vía familiar-comunitaria, Manual de Orientaciones para la Implementación Ministerio de Educación, *versión para validación*.
- _____ (2011c), La intersectorialidad en el Modelo de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia, Ministerio de Educación, *versión para validación*.
- Farah, Ivonne y otros (2012), *Hacia una política municipal del cuidado. Integrando los derechos de las mujeres y de la infancia*. Colección Género e Infancia, La Paz, CIDES-UMSA.
- Griesbach, Margarita (2013), “Bienes públicos regionales para la atención integral de la primera infancia: lineamientos comunes, garantías mínimas y protocolos regionales”, documento de proyecto (LC/MEX/L.1102), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Subsele Regional en México, junio.
- Guatemala, República de (2013a), Capacitación Docente Nivel inicial, Módulos 1 a 4, Ministerio de Educación.
- _____ (2013b), Modulo de Capacitación Docente - Pre-primaria, Ministerio de Educación.
- _____ (2010), Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, Guatemala invierte en el desarrollo integral de la primera infancia 2010-2020, Gobierno de la República.

- _____ (2005), Currículum Nacional Base – Nivel de Educación Pre- Primaria, Ministerio de Educación, Dirección de Calidad y Desarrollo Educativo, Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural.
- Honduras, República de (2011), Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
- Iztcovich, Gabriela (2013), La expansión educativa en el nivel inicial durante la última década. Cuaderno N° 16, Sistema de Información las Tendencias Educativas de América Latina-SITEAL, IPE-UNESCO, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Lamaute-Brisson, Nathalie (2010), “Economía del cuidado de la niñez en Haití: proveedores, hogares y parentesco”, *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montaña y Coral Calderón (coords.), Cuadernos de la CEPAL N° 94 (LC/G.2454-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Marco Navarro, Flavia y María Nieves Rico (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de la situación a nivel regional”, en Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coords.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, ELA- Ed. Biblios.
- Marco Navarro, Flavia (2011), “El Estado como garante de los derechos de la niñez”, *Revista Umbrales*, N° 22, Infancia y Juventud, CIDES-UMSA, La Paz.
- _____ (2011a), “Los derechos al cuidado y a su redistribución: temas ausentes en las estrategias de desarrollo de ayer y hoy”, en Fernanda Wanderley (coord.) *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina*, La Paz, CIDES-UMSA.
- _____ (2010), “Presencia femenina y ausencia estatal. El cuidado de la primera infancia en Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia”, en Sonia Montaña y Coral Calderón (coord.), *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL N° 94 (LC/G.2454-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- _____ (2009), “Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países latinoamericanos”, *Serie Políticas Sociales* N° 149 (LC/L.3102-P/E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Martínez, Arcelia y Humberto Soto (2012), “Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima”, *Documento de proyecto* (LC/L.MEX/L.1092), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Subsede Regional en México, diciembre.
- Martins Siqueira, Romilson (2012), “Federalización de la educación infantil. Derecho público y social de los niños”, *Revista Retratos de la Escuela*, v 6 N° 10, enero-junio, Brasilia.
- México, Estados Unidos de (2012), Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.
- _____ (2011) Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.
- Morlachetti, Alejandro (2013), “Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos Jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe”, *Documento de Proyecto* (LC/W.515), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Muñoz, Vernor (2012), *Los derechos desde el principio: Atención y Educación en la Primera Infancia, Campaña Mundial por la Educación* [en línea] http://globalactionweek.org/app/webroot/files/reports/GAW_RFTS_FINAL_ES.pdf.
- Nicaragua (2011), Política Nacional de la Primera Infancia “Amor para los más chiquitos y chiquitas”.
- _____ (s/f), Planificación y evaluación del aprendizaje. Documento de apoyo a la “Guía multinivel aprender haciendo con los niños y niñas de pre-escolares y centros comunitarios”, Dirección de Educación Pre-escolar, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)(2006), “Starting strong II: Early child education and care”, [en línea] www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-ii_9789264035461-en.
- _____ (2006), “Background reports of the program Starting strong II: Early child education and care”.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2007), Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia, Adoptado en la novena sesión plenaria celebrada el 19 de noviembre de 2007.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), “Un buen comienzo: la educación y los educadores de la primera infancia”, Informe para el debate en el Foro de dialogo mundial sobre las condiciones del personal de la educación de la primera infancia, Ginebra.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2010), Status of the Convention on the Rights of the Child. Report of the Secretary-General, A/65/206, agosto, Nueva York.
- Panamá, República de (2011a) Decreto N° 468-2010-DmySC. Por el cual se aprueba el documento titulado denominado “Manual de Procedimientos para Supervisión del Cumplimiento de los Estándares de

- Calidad, en los Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF), Particulares, Gubernamentales, No Gubernamentales, Comunitarios y Congregaciones Religiosas, Regulados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Segunda Versión". Gaceta Oficial del 8 de febrero de 2011.
- _____ (2011b), Decreto N° 293-2011-DmySC por el cual se aprueba el documento titulado denominado "Manual de Procedimientos para Supervisión del Cumplimiento de los Estándares de Calidad, en los Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF), Particulares, Gubernamentales, No Gubernamentales, Comunitarios y Congregaciones Religiosas, Regulados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Tercera Versión". Gaceta Oficial del 21 de septiembre de 2011.
- _____ (s/f), Requisitos para la creación de centros de orientación infantil y familiar (COIF), Ministerio de Desarrollo Social, Dirección de Servicios de Protección Social.
- Paraguay, República de (2002), Plan Nacional de Educación Inicial, Ministerio de Educación y Cultura.
- Pautassi, Laura (2013), "Perspectivas actuales en torno al enfoque de derechos y cuidado: la autonomía en tensión", en Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coord.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, ELA- Ed. Biblos.
- _____ (2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *Serie Mujer y Desarrollo* N° 87 (LC/L.2800-P/E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Pautassi, Laura y Royo, Laura (2012), "Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición", documento de Proyecto (LC/W.513), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Pautassi, Laura y María Nieves Rico (2011), "Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres", *Desafíos* N°12, julio de 2011, Santiago de Chile, CEPAL-UNICEF.
- Peralta, María Victoria (2014) "La construcción de currículos nacionales en educación infantil como parte de las políticas de calidad en Latinoamérica", *Revista Latinoamericana de Educación Infantil*, Abril 2014, 3 (1).
- _____ (2007), "Estado del arte del diseño y desarrollo curricular de la atención y educación de la primera infancia en América Latina y el Caribe", OREALC/ UNESCO Santiago, mimeo.
- Perú, República del (2011), Programación curricular ciclo I, Ministerio de Educación, Viceministerio de Gestión Pedagógica, Dirección de Educación Básica Regular, Área de Desarrollo Curricular, XIV Seminario Nacional de Programas de Atención no escolarizada de Educación Inicial "El derecho a aprender jugando respetando mis diferencias", La Libertad – Trujillo, 15 al 19 de agosto.
- _____ (2010), Guía de orientaciones para el buen trato a niños y niñas en el nivel inicial. Ministerio de Educación.
- _____ (2007), Programa Estratégico: Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de Educación Básica Regular, Ministerio de Educación.
- _____ (2006a), DIRECTIVA N° 073-2006 – DIMEBR-DEI, Normas sobre la Organización y Funcionamiento de las Salas Cunas de Educación Inicial, Ministerio de Educación.
- _____ (2006b), Normas Técnicas para el Diseño de Locales de Educación Básica Regular Nivel Inicial, Vice ministerio de Gestión Institucional, Oficina de Infraestructura Educativa Ministerio de Educación.
- _____ (2006c), Guía para la Evaluación de la Educación Inicial, Ministerio de Educación.
- _____ (2006d), Normas técnicas para el diseño de locales escolares de educación Básica Regular, Nivel Inicial, Viceministerio de Gestión Institucional.
- Prefeitura de Sao Paulo (2012), PUBLICAÇÃO N° 9306 Ano: 2012, Secretaria Municipais de Educação, Departamento: CME.
- Prefeitura de Sao Paulo (2011), PORTARIA N° 3479 Ano: 2011 Secretaria Municipais de Educação.
- Prefeitura de Sao Paulo (2000), RESOLUÇÃO N° 53, Ano: 2000 Secretaria Municipais de Educação Departamento: CADES.
- República Dominicana (2013), Requerimientos técnicos y administrativos para la cogestión de Centros Comunitarios de Atención Integral a la Infancia y la Familia, Especificaciones técnicas, Quisqueya Empieza Contigo, octubre.
- Rico, María Nieves (2014), "Protección social y derechos de la infancia", en Simone Cecchini y Milena Lavigne (eds.) "Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal", Serie Seminarios y Conferencias No.78 (LC/L.3855), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- _____ (2013a), "Derechos de la infancia. Enfoque, indicadores y perspectivas", en *Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad*. Instituto Nacional de Derechos Humanos, Santiago de Chile.

- _____ (2013b), “Estándares de calidad en las políticas de cuidado infantil”, presentado en *Taller Regional de Capacitación, Santiago de Chile, 27- 29 de agosto de 2013* “Políticas orientadas a las familias para la reducción de la pobreza y la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina”.
- _____ (coord.) (2011), “El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay”, *Serie Seminarios y Conferencias* N° 66, (LC/L.3359), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, CEPAL-UNICEF-UNFPA.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2010), “La organización del cuidado de niños y niñas en la Argentina y el Uruguay” en *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL N° 94 (LC/G.2454-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Rodríguez, María José (2007), “Calidad de la educación infantil: Instrumentos para su evaluación”, en *Revista de Educación*, Vol mayo-agosto.
- Sauma, Pablo (2012), Protección Social y trabajo no remunerado: Redistribución de responsabilidades y tareas de cuidado. Estudio del caso de Costa Rica, *Serie Mujer y Desarrollo* N° 116 (LC/L.3519), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, septiembre.
- Sojo, Ana (2011), “De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina”, *Serie Seminarios y Conferencias* N° 67 (LC/L.3393), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Staab, Silke (2013), “Nuevas políticas de cuidado en Chile: expansión del cuidado infantil (2006 – 2010) y reforma de licencia por maternidad (2011)”, en Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coord.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, ELA- Ed. Biblos.
- Tokman, Andrea (2010), “Compromisos y resultados en la primera infancia: progresos y obstáculos”, *Documentos de Trabajo* N° 13, Facultad de Economía y Empresas, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Toranzos, Lilia (2013), *En la búsqueda de estándares de calidad*, Programa Equidad y Calidad, OEI.
- UNESCO-OEI (2010), Sistema de información sobre los derechos del niño en la primera infancia en los países de América Latina. Marco teórico y metodológico. IPEE-UNESCO, OEI, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2010a), Informe preparado para la Conferencia Mundial sobre la Atención y Educación de la Primera Infancia, Moscú Septiembre 2010. Santiago de Chile, UNESCO-Oficina para América Latina y el Caribe.
- _____ (2010b), Marco de Acción y Cooperación de Moscú: Aprovechar la riqueza de las naciones, Conferencia Mundial sobre la Atención y Educación de la Primera Infancia, Moscú 27 al 29 de Septiembre. 2010.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2008), *El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio. Una tabla clasificatoria de educación y cuidados durante la primera infancia en los países económicamente avanzados*, Centro de Investigaciones Innocenti – UNICEF, Report Card No 8.
- Uruguay, República Oriental del (2012), Boletín electrónico “La educación cambia”, N° 44, Año VIII, julio 2012, Dirección de Educación, Ministerio de Educación y Cultura [en línea] <http://educacion.mec.gub.uy/boletin/44/Encuentros%20con%20Centros.html>.
- _____ (2006), Diseño Curricular para niños de 0 a 36 meses Ministerio de Educación y Cultura.
- Harris-Van Keuren, Christine y Diana Rodríguez Gómez (2013), Pautas para el aprendizaje temprano en América Latina y el Caribe, BID, División de Protección Social y Salud [en línea] <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3350/Pautas%20para%20el%20aprendizaje%20temprano%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=2>.
- Zibecchi, Carla (2013), “Organizaciones comunitarias y cuidadoras: reconfiguración de responsabilidades en torno al cuidado infantil”, en Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coord.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, ELA- Ed. Biblos.

Anexo

CUADRO A.1
INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES QUE PROPORCIONARON INFORMACIÓN
PARA EL PRESENTE ESTUDIO

País	Institución y cargo	Nombre
Argentina	Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Analia García
Brasil	Asesora internacional, gabinete del ministro, Ministerio de de Educación	María Auriana P. Diniz
	Secretario Ejecutivo Ministerio de Educación	José Henrique Paim Fernandez
Colombia	Subdirección de calidad para Primera Infancia, Ministerio de Educación Nacional	Luz Clemencia Ojeda
Costa Rica	Viceministra de Bienestar Social y Familia, Directora Ejecutiva Secretaría T REDCUDI, IMAS	Isabel Brenes Paniagua
Chile	Profesional de apoyo, Dirección de Promoción y protección de la Infancia, Fundación INTEGRAL	Oswaldo Ramos Page
Ecuador	Ministra de Inclusión Económica y Social	Doris Soliz
	Profesionales del MIES	Mónica Mancero Marcelo Ordoñez Lorena Berrazueta
El Salvador	Gerente de Gestión Pedagógica, Dirección Nacional de Educación	Janet de López
Guatemala	Subdirectora de Cooperación Nacional e Internacional-DICONIME/MINEDUC	Sara Peralta de Rodríguez
Nicaragua	Ministerio de Educación	Alba Daysi Cordero Hernández
República Dominicana	Directora de Educación Inicial, Ministerio de Educación	Clara Baez
Uruguay	Consejo Consultivo de Educación en Primera Infancia, Ministerio de Educación	Yolanda Etcheverría

**CUADRO A.2
REGULACIONES SOBRE EL CUIDADO INFANTIL INSTITUCIONALIZADO
Y LA EDUCACIÓN INICIAL EN PAÍSES DE LA SUBREGIÓN ANDINA**

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Para nivel inicial se requiere título de la Escuela Superior de Maestros o ser docente titulado por antigüedad. Para guarderías, salas cunas y centros de atención integral se requiere bachillerato (secundaria).	No regulado	Desayuno escolar municipalizado para nivel inicial en colegios públicos, normado por cada municipio. Para tramo de 0 a 3 años depende de cada programa, no hay normas.	No regulado	No regulado	Se establecen objetivos. Para tramo no escolarizado (0 a 3 años): recuperar y fortalecer la identidad cultural del entorno del niño, apoyar a la familia en la promoción de la salud y la nutrición para su desarrollo psicomotriz, socio-afectivo, espiritual y cognitivo.
	No establece razón educador-alumnos.					Para el ciclo escolarizado: desarrollar capacidades cognitivas, lingüísticas, psicomotrices, socio-afectivas, espirituales y artísticas que favorezcan la autonomía, cooperación y toma de decisiones para iniciar procesos de aprendizaje sistemático en el siguiente nivel.

Cuadro A.2 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
Colombia	<p>Requisitos para trabajar en hogares comunitarios: residencia en el hogar comunitario; normalista (hasta el 2011 solo secundaria completa); edad entre 20 y 45 años; no presentar antecedentes judiciales; certificado médico de buen estado de salud (Resolución 4025 ICBF de 2011).</p> <p>Razón educadoras/es niños: -Hogares comunitarios familiares: un agente educativo por cada 12 o 14 niños.</p> <p>-Hogares grupales y múltiples: además de los agentes educativos (madres comunitarias), un coordinador pedagógico y auxiliares de servicios generales en cantidad según el número de hogares que agrupen y niños.</p> <p>-Jardines Sociales: cada centro debe contar con: un director administrativo; un coordinador pedagógico; un profesional de área social; un nutricionista; un agente educativo y un auxiliar de cuidado por cada 10 niños menores de 2 años; dos agentes educativos por cada 30 niños de 3 a 4 años; un auxiliar de cuidado por cada 40 niños; un auxiliar de servicios generales por cada 40 niños.</p>	<p>Jardines Sociales y Hogares Múltiples del ICBF: su ubicación y operación debe realizarse según indicaciones del Comité Local de Atención y Prevención de Desastres (municipal); las acciones deben ser coordinadas con la Cruz Roja, Bomberos y Emergencia Civil, incluyendo simulacros y entrenamiento de una brigada de emergencia (Resolución ICBF 00076 de 2011).</p>	<p>Líneas técnicas definidas para Hogares Comunitarios (Resolución 00076).</p>	<p>La que esté disponible, tanto en zonas urbanas como rurales, más espacios públicos (parques y zonas de recreación). Deberá elaborarse plan de desarrollo paulatino de adaptaciones, dotación en equipos e instrumentos, para proveerlos de espacios, materiales y ambientes adecuados según la edad (comedores, sitios de juego y diversión y formación). Contribuirán a ello las entidades estatales de nivel departamental, municipal y distrital, según el plan previamente establecido (Ley 1295 Artículo 8). Además, la resolución 00076 del ICBF establece pautas de áreas requeridas y dimensión para los Hogares Múltiples y Jardines Sociales.</p>	<p>Para la generalidad de jardines el DC 2247 no los menciona. Para los Hogares del ICBF se establecen equipamientos diferenciados tratándose de Hogares familiares comunitarios, grupales, múltiples y Jardines Sociales. La resolución 00076 establece dotación básica para la atención de la niñez en cocina, comedor infantil, comedor adulto, enfermería, sala cuna, salas de recreo, área de servicio con variaciones importantes dependiendo del tipo de hogar.</p>	<p>Orientaciones curriculares referentes a niños y niñas de 3 a 5 años: considera: desarrollo psicomotriz, socio-afectivo, espiritual y cognitivo. Para menores de 3 años, la Resolución 00076 extiende los mismos lineamientos para los Hogares Comunitarios en sus diversos tipos. Materiales didácticos: solo se menciona la necesidad de su carácter adecuado para la generalidad de jardines y preescolares (DC 2247); para Hogares del ICBF se mencionan elementos requeridos y su forma de uso (Resolución ICBF 00076 de 2011).</p>

Cuadro A.2 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
Colombia	<p>La dotación depende de la cantidad de infantes del centro y contempla emergencia y atención de emergencias y primeros auxilios, alimentación y nutrición, buenas prácticas en manufactura y manipulación de alimentos, lactancia materna, prevención de violencia y promoción del buen trato.</p> <p>En modalidad institucional y familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Coordinador: profesional en ciencias humanas, sociales, de la educación o administrativas, más un año de experiencia de administrador o director de centros o programas infantiles y varias competencias -Auxiliar administrativa: técnico o tecnólogo en ciencias económicas y/o administrativas y un año de experiencia como administrativo contable. -Maestros o maestras: profesionales en ciencias de la educación en áreas relacionados con la educación infantil. <p>Para modalidades en transición:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Técnicos laborales en áreas de la pedagogía o desarrollo infantil con cinco años de experiencia en trabajo 	<p>Modalidad institucional (lo que sigue está definido en estándares):</p> <ul style="list-style-type: none"> Documenta e implementa su plan de emergencia según la norma y contempla plano de evacuación, sistema de alarmas, señalización informativa y de emergencia, directorio de emergencias, brigada de emergencia, realización de simulacros y sistemas de apoyo para la población con discapacidad. También documenta e implementa un protocolo para control de riesgos y manejo de accidentes o situaciones que afecten la vida o integridad de los niños y las niñas durante las diferentes actividades de ingreso, salida y durante la permanencia al interior de la institución y en aquellas que impliquen desplazamientos fuera del centro. Adelanta las gestiones necesarias para que niños y niñas cuenten con una póliza de seguro contra accidentes. La infraestructura física se ubica fuera de zonas de riesgo por inundación o remoción en masa no mitigable, entornos contaminantes, redes de alta tensión, vías de alto tráfico, rondas hidráulicas, rellenos sanitarios o botaderos, cercanías de batallones y campos de minas antipersonal. Cuenta con concepto de uso del suelo permitido o 	<p>Verificar acceso de los niños a servicios de salud, e incluir en la propuesta pedagógica aspectos de creación de hábitos saludables.</p> <p>Modalidad institucional:</p> <p>El estándar documenta y aplica las prácticas de manufactura de acuerdo con la normatividad respecto a: compra, transporte, recibo, almacenamiento, preparación, servido o distribución de alimentos; esto para los casos en que se suministra de forma directa la alimentación o para cuando se suministra a través de terceros. En el caso de grupos étnicos se acordará con autoridades y organizaciones del área de la salud, en donde se defina que las prácticas de manipulación se den en condiciones</p>	<p>Modalidad institucional: cuenta con licencia de construcción para su funcionamiento si ocupa un inmueble construido a partir del año 2011. Para inmuebles construidos antes de 2011, la Secretaría de Planeación de la entidad territorial o su equivalente habrá certificado que la infraestructura es apta para su funcionamiento.</p> <p>Debe disponer de: agua potable, energía eléctrica, manejo de aguas residuales, sistema de recolección de residuos sólidos y algún medio de comunicación de acuerdo con la oferta de servicios públicos, sistemas o dispositivos existentes en la entidad territorial.</p> <p>Adecúa espacios que posibiliten la accesibilidad y movilidad de niños y niñas con discapacidad de acuerdo con normatividad vigente.</p> <p>Área educativa: para infantes de 0 a 24 meses: 2 m por niño donde las cunas ocupan máximo el 50%, cuenta con acceso directo, inmediato y visible a lavabos y cambiadores, piso de material antideslizante y fácil limpieza (zona para gateo y estimulación), zona para lactancia y conservación de leche materna.</p> <p>Para infantes de 2 a 5 años: 2 m por niño si la construcción es posterior a 2011 y 1,5 m si es anterior; ventilación e iluminación natural, puerta de fácil acceso y evacuación, ausencia de fisuras o grietas.</p> <p>Área recreativa: 2 m por niño en espacios internos o externos</p>	<p>Mobiliario y material didáctico acorde con necesidades pedagógicas, edades, contexto socio-cultural, seguridad e higiene, tanto para modalidad institucional como familiar.</p>	<p>Orientaciones pedagógicas nacionales y territoriales de educación inicial.</p>

Cuadro A.2 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
Colombia	<p>educativo con primera infancia y varias competencias descritas en la norma.</p> <p>-Auxiliar pedagógico: técnico laboral o bachiller más dos años de experiencia en trabajo educativo y/o comunitario o un año de experiencia en trabajo con primera infancia; o noveno grado de educación básica y tres años de experiencia en trabajo con primera infancia.</p> <p>-Apoyo psicosocial: psicólogo o trabajador social o psicopedagogo o profesional en desarrollo familiar, desarrollo comunitario, antropólogo o sociólogo con un año de experiencia en intervención con familia y comunidad; estudiantes con el 80% de la carrera aprobada (psicología, psicopedagogía o trabajo social) y estar en período de práctica o elaboración de tesis, con experiencia laboral o prácticas universitarias con niños y/o familias.</p> <p>-Profesional de apoyo en salud: nutricionista dietista u 80% de la carrera cursada con prácticas profesionales.</p> <p>Para modalidad institucional, además:</p> <p>-Auxiliar de servicios generales: básica primaria.</p> <p>-Auxiliar de cocina: básica primaria.</p>	<p>compatible para jardín infantil o centro de desarrollo infantil o institucional.</p> <p>Especificaciones de seguridad para puertas, ventanas y vidrios; muros y techos; rampas y escaleras; instalaciones eléctricas.</p> <p>Condiciones externas: aljibes, albercas o estanques con protección; herramientas corto punzantes y sustancias tóxicas, químicas, explosivas o irritantes y medicamentos, fuera del alcance de niños y niñas; rejas donde no quepa la cabeza de un niño o una niña. Si no existen redes de gas natural, los cilindros de gas propano deben ubicarse en lugares ventilados y distantes del área de atención de niños y niñas. En caso de piscina, debe cumplir con certificado de normas de seguridad; en caso de servicio de transporte cumplimiento de protocolo de seguridad establecido en DC 0048 de 2013.</p> <p>Botiquín: de 1 a 299 niños debe haber un botiquín fijo y uno portátil; de 300 en adelante un botiquín fijo y dos portátiles.</p> <p>Contenido: elementos de curación (1 caja de gases, solución desinfectante, suero fisiológico o agua estéril, microporo de ½ y 1 pulgada, copitos, 2 guantes desechables; elementos de inmovilización (un rollo de</p>	<p>inocuas.</p> <p>Modalidad familiar: los estándares fijan la entrega de paquetes alimentarios y refrigerios a los usuarios de la modalidad, según la minuta-patrón establecida, que aporta el 70% de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes para la población colombiana (Recomendaciones de consumo diario de calorías y nutrientes para la población colombiana, ICBF 1992). Las estrategias se implementan según cada grupo de edad y con enfoque diferencial de acuerdo con los documentos del ICBF; promoción de la práctica de la lactancia materna, en forma exclusiva para niños y niñas menores de seis meses de edad y en forma complementaria de</p>	<p>delimitados con materiales seguros.</p> <p>En caso que el centro no cuente con estas áreas, se consideran como zonas recreativas aquellas aleaños en un radio no mayor de 500 m: ludotecas y parques; en este caso el centro gestiona y garantiza el acceso.</p> <p>Área administrativa: cuenta con zona para trabajo de oficina, archivo y depósito de materiales (oficina y didácticos) y atención al público y otra área para trabajo en salud y actividades psicosociales. Debe tener al menos 2 puestos de trabajo con 1,5 m cada uno y uno de ellos debe garantizar privacidad para atención al público. Área de servicios sanitarios: para infantes hasta 24 meses, incluida en área educativa zona de aprendizaje de control de esfinteres, cambiador, "lava-colas" y un sanitario infantil por sala cuna. Para infantes entre 25 meses-6 años: 1 sanitario y un lavabo infantil por cada 20 niños; 1 ducha teléfono a 1,10 m del piso; 1 baño para niños con movilidad reducida. Para adultos: 1 baño por cada 15 personas, separado de baños infantiles y sin acceso de los niños.</p> <p>Área de servicios de alimentos: comedor separado de áreas educativas y cocina, el índice es de mínimo 0,8 m² y se podrán organizar máximo dos turnos por servicio. Puede utilizarse para fines educativos en otros horarios</p>		

Cuadro A.2 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
Colombia	<p>Razón para modalidad institucional: un docente y un auxiliar por 10 niños entre 3-12 meses; por 10 de 13-23 meses; un docente por 15 niños de 24-36 meses; un docente por cada 20 niños de entre 37-48 meses; un docente por cada 20 niños de 49-60 meses; una auxiliar por cada 30 a 40 niños desde 24 meses.</p> <p>Razón para modalidad familiar: un coordinador por 240 niños y 60 lactantes; un maestro por 40 niños y 10 lactantes; un profesional de atención psicosocial y un profesional de salud por 240 niños y 60 lactantes; un auxiliar pedagógico por 40 niños y 10 lactantes; un auxiliar administrativo por 240 niño y lactantes (todos los cargos a tiempo completo).</p>	<p>esparadrapo de tela ancho 2 pulgadas, inmovilizadores de miembros superiores e inferiores, inmovilizador de cuello, vendajes elásticos de 2, 3 y 4 pulgadas de ancho y 10 baja lenguas de madera); otros: suero oral, 1 paquete de algodón; tijeras; un frasco de jabón antiséptico; linterna con pilas, 20 curas; libreta y lápiz; jeringas con aguja; manual de primeros auxilios y termómetro.</p> <p>Modalidad familiar: el estándar define un protocolo de manejo de emergencias socializado con familias y cuidadores e implementa protocolo de gestión de riesgos y manejo de accidentes. Se especifica la seguridad requerida para puertas, ventanas y vidrios; muros y techos; rampas, escaleras y instalaciones eléctricas. Las condiciones externas y los elementos del botiquín son los mismos que la modalidad institucional.</p>	<p>los seis meses a los dos años y más, con el talento humano de la modalidad familias y/o cuidadores.</p>	<p>pero garantizando la higiene. Servicio de lavandería: con espacio para artículos de aseo. En modalidad familiar: espacios donde se desarrollan los encuentros grupales cumplen con ventilación natural, iluminación apropiada (iluminación natural es preferible). Capacidad de 1,3 m² por persona. Ausencia de fisuras, grietas, goteras y humedad. Acceso a servicio sanitario.</p>		

Cuadro A.2 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	de Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
Ecuador	<p>Profesionales en área de educación o afines: un director o directora (profesional universitario); un educador (título técnico, tecnológico o universitario) por cada 10 niños; personal necesario para limpieza, alimentación y seguridad.</p> <p>Se dispone de evaluación semestral del personal.</p>	<p>Se ubica según normas de planificación urbana y parámetros de Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos; cuenta con salida de emergencia y zona de evacuación debidamente rotulada, botiquines de primeros auxilios sin medicamentos y plan de prevención de riesgos.</p>	<p>Recomendaciones nutricionales diarias del Ministerio de Salud Pública. Norma técnica señala cantidad de calorías por tramo de edad y proporciones de carbohidratos, proteínas y grasas. Fomento de lactancia materna.</p> <p>Orientación a familias en selección, almacenamiento y preparación de alimentos.</p> <p>Ruta de remisión en casos de malnutrición.</p>	<p>Densidad de 2 m² por niño en aulas; 30% del total del espacio de la infraestructura para juegos, movilidad, tránsito y actividades comunitarias. Luz natural, ventilación, y visibilidad para el control interno.</p> <p>Baños: un inodoro y un lavamanos por cada 15 niños; baño para personas con discapacidad; baño para personal diferenciado por sexo. Puertas de acceso a baños de niños garantizan privacidad con control de seguridad para que no queden encerrados.</p> <p>Área de alimentación con 0,8 m por niño; área de salud con 10 m como mínimo; área de gestión con espacio para coordinador o director y reuniones; área de cocina y manejo de alimentos; servicios básicos (agua, teléfono, energía eléctrica, internet, sistema de eliminación de residuos líquidos). Ambientes de salas según tramos etarios: menores de 1 año; 12 a 24 meses; 25 a 36 meses.</p>	<p>Mobiliario básico y computador en área de gestión. Los centros infantiles deben disponer de los recursos técnicos y didácticos para el logro de motricidad gruesa, pensamiento lógico y actividades de arte y recreación.</p>	<p>Lineamientos curriculares oficiales para niños de 0 a 3 años del Ministerio de Educación, nivel inicial y subnivel 1.</p>

Cuadro A.2 (conclusión)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
Perú	<p>Calificación requerida: Cunas (de 90 días a 2 años 11 meses): la directora y el personal docente serán profesionales de educación inicial, con el apoyo de auxiliares de educación y personal de servicio (DIRECTIVA N° 073-2006, Ministerio de Educación).</p> <p>Razón educadoras/es niños: Cuna polidocente completa: un docente y dos auxiliares por cada 16 menores de 12 meses; un docente y dos auxiliares por cada 20 niños entre 12 y 24 meses; un docente y un auxiliar por cada 20 niños de entre 24 y 36 meses.</p> <p>Cuna unidocente: sala integrada de hasta 20 niños y niñas con dos auxiliares y un docente (DIRECTIVA N° 073-2006 –Ministerio de Educación).</p>	<p>Específica aseguramiento de escaleras con mallas o rejas. Para garantizar la seguridad en las salas cuna, los centros deben coordinar con los Ministerios de Salud, Educación y de la Mujer. Además, la autorización entregada por la Dirección de Educación no exime de las licencias municipales respectivas relacionadas con la compatibilidad de uso y las condiciones apropiadas de higiene, salubridad y seguridad de los locales. No deben utilizarse materiales tóxicos y dañinos.</p>	<p>No especificado en norma.</p>	<p>Para Cunas los ambientes mínimos son aulas, sala multiuso, patio para juegos, servicios higiénicos para niños, sala de higienización, servicios higiénicos para adultos y cocina. Las normas técnicas para el diseño de locales de educación básica regular nivel inicial fijan criterios de programación arquitectónica y de diseño de estos espacios, pero no tienen carácter vinculante</p> <p>DIRECTIVA N° 073-2006, Ministerio de Educación (Ministerio de Educación, 2006a),</p>	<p>Para Cunas (desde los 90 días hasta los 2 años 11 meses de edad) la DIRECTIVA N° 073-2006, Ministerio de Educación especifica mobiliario y equipamiento mínimo diferenciado por tramos de edad.</p>	<p>Diseño curricular por ciclos (Primer ciclo de 0-2 años y Segundo ciclo de 3-5 años) Resolución Ministerial 0440-2008-ED. El cuidado institucionalizado para menores de dos años es excepcional: "Durante los primeros meses y hasta cumplidos los tres primeros años de vida se procura que la atención educativa se garantice por una o más personas permanentes y dentro de su hogar u otro espacio que tenga estas mismas condiciones. Sólo en casos de necesidad, por razones laborales, enfermedad u otra imposibilidad se recomienda la asistencia a servicios educativos fuera del hogar a través de servicios como, la cuna, el <i>wawa wasi</i> u otra. La acción educativa en este ciclo, estará orientada a la familia con orientaciones e información que les permitan mejorar sus prácticas de crianza y saber cómo observar, reconocer e interpretar cada una de las manifestaciones del desarrollo del niño, sus necesidades e intereses" (Res. Ministerial 0440-2008-ED: 63).</p>

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.3
REGULACIONES SOBRE EL CUIDADO INFANTIL INSTITUCIONALIZADO Y LA EDUCACIÓN INICIAL EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO**

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario y equipamiento	Contenidos pedagógicos
Costa Rica	<p>Universo destinatario: niños y niñas menores de 7 años con variaciones para Hogares comunitarios.</p> <p>Calificación requerida: Mención a personal idóneo y capacitado (Ley 8017 de 2000).</p> <p>-Personal profesional: se recomienda que responsable del centro sea un profesional. En caso contrario debe ser supervisado por un profesional con experiencia en atención de niñas y niños. Deben garantizarse servicios profesionales en educación, medicina, enfermería, odontología, trabajo social, nutrición, psicología y otros profesionales en salud.</p> <p>-Personal de atención directa: debe haber cursado al menos el Tercer Ciclo de Educación Diversificada, tener experiencia en el campo y haber realizado –o por realizar– un plan de capacitación, que debe constar por escrito y registrarse debidamente en el centro.</p> <p>-Personal de apoyo, debe al menos saber leer y escribir. En caso de ofrecer servicio de alimentación, debe contar al menos con una cocinera por cada 50 usuarios, más o menos (DC 3086 de 2002).</p>	<p>El centro debe contar con una marquesina en el pórtico para protección de las personas. Las salidas de tomacorrientes deben tener un dispositivo para protección contra accidentes. Los apagadores deben estar a una altura máxima de 1,20 m desde el nivel de piso. Especificación de salidas de emergencia y para utilización de gas propano licuado en cocinas. Obligación de tener señalización de áreas peligrosas y de seguridad, sistemas de detección de incendios, extintores, iluminación autónoma de emergencia, plan escrito de emergencias acorde con las características del centro y botiquín (DC 3086 de 2002).</p> <p>Hogares comunitarios: deben contar con llaves de cierre rápido para la tubería del gas, puerta principal libre de obstáculos, detector de humo y un extintor de incendios portátil. Mantener almacenadas las sustancias inflamables y otros productos químicos en un lugar</p>	<p>Los centros deben velar por las necesidades de salud primaria y alimentación (Ley 8017 de 2000); cuenta con normas generales para espacios de cocina y alimentación (DC 3086 de 2002).</p>	<p>El lugar donde opere cualquier modalidad de atención integral deberá contar con la aprobación que el Consejo exija para esos efectos (Ley 8017 de 2000). Normas sobre estructura física incluyen como mínimo: a) espacio para actividades didácticas y recreativas (1,5 m² por niño o niña), b) para higiene personal de usuarios, personal y visitantes, c) para descanso y dormitorio (3 m²/cama), (residencia transitoria y temporal nocturna), d) para nutrición, e) espacio para juego al aire libre y/o bajo techo, f) área de dormitorios para usuarios y personal, separadas (residencia transitoria y temporal nocturna), y g) área de lavado y tendido de ropa, (modalidad</p>	<p>Especificación de mobiliario mínimo y materiales (DC 3086 de 2002). Hogares comunitarios: especificación de mobiliario mínimo solo para cocina y sanitarios (DC 29898 de 2001). Recomendaciones sobre mobiliario en marco de REDCUDI.</p>	<p>Currículo integrado en marco de REDCUDI con objetivos pedagógicos por edades. El centro debe disponer, por escrito, de un plan general de atención a niñas y niños, que incluya la metodología de trabajo de acuerdo con las áreas de atención y el proceso de evaluación de los resultados obtenidos (DC 3086 de 2002).</p>

Cuadro A.3 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario y equipamiento	Contenidos pedagógicos
Cuba	<p>Para hogares comunitarios: La madre comunitaria debe tener un certificado de capacitación otorgado por el IMAAS que incluye aspectos generales de salud y seguridad (DC29898 de 2001).</p> <p>Razón educadoras/es niños: El número del personal de atención directa ha de ser acorde al número de niños y niñas que atiende, pero no lo específica (DC 3086 de 2002).</p>	<p>ventilado y totalmente inaccesible a los niños</p> <p>Obligación de botiquín y plan de emergencias, así como números telefónicos de emergencia (DC 29898 de 2001).</p>	<p>Programa de alimentación</p>	<p>Infraestructura</p> <p>transitoria) (DC 3086 de 2002).</p> <p>Hogares comunitarios: las condiciones de infraestructura son mucho menos exigentes que en el caso de los centros de atención integral, pues funcionan en las casas de las madres comunitarias (DC 29898 de 2001).</p>	<p>Mobiliario y equipamiento</p>	<p>Contenidos pedagógicos</p>
El Salvador	<p>Vía institucional: los docentes han de estar inscritos en registro del escalafón magisterial, preferentemente con estudios en educación inicial y contar con conocimientos de primeros auxilios. Los centros deben mantener programas de formación continua.</p> <p>Se cuenta con personal de apoyo según la cantidad de niños y niñas: una persona de apoyo por cada cinco menores de 1 año; o diez infantes de 1 a 2 años; o 15 infantes de 2 a 4 años; o 24 niños y niñas de entre 4 a 6 años y 11 meses.</p>	<p>Los centros de la vía institucional deben contar con sala de primeros auxilios y ubicarse a 800 m de negocios que atenten contra la seguridad y moralidad de los infantes, así como estar alejados de prisiones, líneas de ferrocarriles, aeropuertos, ríos, lugares de derrumbes u otros que constituyan peligro. También deben contar con certificación de seguridad de bomberos y de saneamiento ambiental del Ministerio de Salud. En caso de edificaciones de plantas, contar con</p>	<p>Información no disponible</p>	<p>Vía institucional debe existir: instalación de uso exclusivo; un aula por sección; ventilación y luz natural y artificial; área administrativa; 2,5 m por infante; pendientes mínimas en el terreno y garantía de inclusión para discapacitados; aulas de 1,75 m mínimo por infante; pueden haber salas multiuso (alimentación, descanso) cuidando la atención</p>	<p>Mobiliario adecuado según edad y altura de los niños; mobiliario diferenciado por aulas según grupos de edades tanto para vía institucional como familiar comunitaria.</p>	<p>Curriculo único de educación y desarrollo integral para la primera infancia.</p> <p>Acuerdo Ejecutivo N° 15 dispone que cada centro desarrolle su proyecto educativo institucional, que integrará el currículo y modelo pedagógico con enfoque de derechos y de desarrollo integral y será aprobado por las direcciones departamentales. Los procesos pedagógicos y</p>

Cuadro A.3 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario y equipamiento	Contenidos pedagógicos
Honduras	<p>Vía familiar comunitaria: el o la asistente técnico en educación de primera infancia debe ser profesional de la educación, psicología, trabajo social o carrera afín y estará a cargo de la organización y supervisión de los círculos familiares (de 5 a 10 familias), y de coordinación con el nivel local.</p>	<p>medidas de protección y las aulas en planta baja (para centros de vía institucional). Se prohíbe almacenar combustibles y artículos de limpieza al alcance de niños. Los centros deben contar con un área que pueda usarse como zona de seguridad y estar señalizados. La normativa para detección de maltrato o abuso y procedimiento a seguir aprobado por Dirección de Educación Inicial. Vía familiar comunitaria: se prohíbe almacenar combustibles y artículos de limpieza al alcance de niños.</p>	<p>Programa de alimentación</p>	<p>diferenciada por grupo de edad; un sanitario por cada 20 niños y uno para los adultos, en parvularia el baño debe estar al interior del aula. Vía familiar comunitaria o círculos familiares: se admiten las instalaciones de casas comunales, iglesias o parques, siendo la seguridad el criterio determinante para su autorización. Han de ubicarse a 400 m de establecimientos que generen ruido.</p>	<p>Mobiliario y equipamiento</p>	<p>evaluativos deberán contemplar las áreas señaladas por el Ministerio de Educación. En la vía familiar comunitaria los infantes se dividen en función a las edades y contenidos pedagógicos respectivos y tienen el mismo currículo de la vía institucional solo que lo aplican de manera flexible. Existe manual con orientaciones pedagógicas para educadoras de esta modalidad.</p>
Guatemala	<p>Universo destinatario: centros de cuidado diario (inicial) y educación escolarizada (pre-primaria).</p>	<p>Contenidos pedagógicos: currículo base- nivel de educación pre-primaria (4, 5, y 6 años). Adopta enfoque de competencias agrupadas en los ejes de multi e interculturalidad, equidad de género, etnia y social, educación en valores, vida familiar, vida ciudadana, desarrollo sostenible, seguridad social y ambiental, formación en el trabajo y desarrollo tecnológico. Estos ejes, comunes a los otros niveles de educación, se concretan en las áreas de destrezas del aprendizaje, comunicación y lenguaje, medio social y natural, expresión artística y educación física, currículo para 0 a 4 años y herramientas para docentes.</p>	<p>No normado a nivel nacional: dotación de personal, normas de seguridad, programa de alimentación, infraestructura y mobiliario.</p>	<p>No se han identificado estándares desarrollados, pero uno de los objetivos de la Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia es definir y establecer los estándares de calidad en la atención integral a la primera infancia de acuerdo a los criterios establecidos por la institución rectora de las políticas públicas en materia de niñez.</p>	<p>Contenidos pedagógicos</p>	<p>Contenidos pedagógicos</p>

Cuadro A.3 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación:	Infraestructura	Mobiliario
México	<p>Obligación de capacitación para el personal y certificación de competencias. Los estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales determinarán, conforme a la modalidad y tipo de atención, las competencias, capacitación y aptitudes con las que deberá contar el personal que pretenda laborar en los centros de atención.</p> <p>Para la atención de niñas y niños con discapacidad, las autoridades competentes que presten los servicios para la atención, cuidado y desarrollo infantil implementarán programas de sensibilización y capacitación continua para el personal</p> <p>(Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil).</p>	<p>Deben contar con programa interno de Protección Civil aprobado por el Sistema Nacional de Protección Civil o por las Direcciones o Secretarías Estatales de Protección Civil o municipales. Instalaciones hidráulicas, eléctricas, contra incendios, de gas, intercomunicación y especiales han de ser acorde los reglamentos.</p> <p>Todo establecimiento que por su naturaleza ponga en riesgo la integridad física y emocional de niñas y niños y demás personas que concurren a los Centros de Atención debe ubicarse a más de cincuenta metros.</p> <p>Rutas de evacuación, señalización y avisos de protección civil debidamente señalizados y diseñados para otorgar rapidez y seguridad a niños, niñas y personal, así como refugio, el que debe situarse lejos de cables que conduzcan energía eléctrica y de ductos que conduzcan gas o sustancias químicas.</p> <p>Se deberá comprobar periódicamente el funcionamiento de todos los elementos de evacuación así como las salidas. Se preverán medidas específicas relacionadas con la evacuación de personas con discapacidad. Al menos una vez cada dos meses se realizará un simulacro de evacuación.</p> <p>Toda modificación estructural del</p>	<p>Competencia municipal y estadual.</p>	<p><u>Exteriores:</u> Tipo1: se eliminarán de las zonas de juegos elementos que al desprenderse puedan caer sobre los niños; inspeccionar sistemas de drenaje y mantenimientos limpios; las zonas de paso, patios y áreas de recreo no se podrán usar para almacenar. De ser necesario, se hará de forma transitoria fuera del horario escolar. Tipo 2: verificar que los pisos de superficie resbaladiza cuenten con bordes o cintas; comprobar la correcta fijación de elementos tales como tejas, placas y chapas, para la detección de fisuras, desprendimiento o rotura; establecer políticas para el acceso de vehículos a la zona de estacionamiento debiendo ser independiente del acceso de los niños y los patios destinados a zonas de juegos y recreo no pueden utilizarse como zona de estacionamiento. Tipo 3 y 4: los espacios exteriores estarán tratados con materiales adecuados. Dispondrán de instalaciones tales como drenajes, alumbrado, tomas de agua y señalizaciones, entre otros; tomarán todas las medidas necesarias para evitar accidentes (muros y desniveles).</p> <p><u>Interiores:</u> Tipo 1: los acabados interiores deben adecuarse a la edad de los niños (evitar superficies rugosas, duras, artistas en esquinas, resaltes de fábrica o desniveles, a menos que estén protegidos); los locales deberán tener luz y ventilación natural directa y de basura. Se recomienda la ventilación cruzada; las escaleras helicoidales están prohibidas y, de preferencia, evitarse las escaleras con escalones compensados. Tipo 2: los niños más pequeños y quienes presenten alguna condición de discapacidad estarán, de preferencia, situados en planta baja, y las mamparas o puertas acristaladas estarán protegidas contra golpes o roturas.</p> <p>Tipo 3: de existir recubrimientos cerámicos (no aconsejable) deberá cuidarse que su rotura no</p>	<p>Mobiliario con material y en estado que no cause lesiones a infantes.</p> <p>Todo mobiliario con riesgo de caer sobre los niños y niñas o personal del Centro de Atención Infantil deberá estar anclado o fijo a techos.</p>

Cuadro A.3 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación:	Infraestructura	Mobiliario
México	<p>inmueble deberá realizarse por personal capacitado y en horario sin servicios.</p> <p>Las zonas de paso, patios y recreo no se podrán utilizar para almacenaje. Cuando por necesidad y siempre de forma transitoria se tuviera que utilizar estas zonas para depositar objetos, se procurará que esto se realice fuera del horario de servicio.</p> <p>Debe contarse con salidas de emergencia, alarmas, pasillos de circulación, equipo contra incendios, mecanismos de alerta, señalizaciones y sistema de iluminación de emergencia; los extintores y detectores de humo se situarán en lugares despejados de obstáculos; ventilar las áreas donde se almacenan o utilizan productos que desprendan gases o vapores inflamables; controlar y eliminar fuentes de ignición como instalaciones eléctricas, chimeneas y conductos de humo, descargas eléctricas atmosféricas, radiación solar, ventilación, calentadores, flamas abiertas, cigarrillos, entre otros.</p> <p>Evitar que las instalaciones eléctricas estén al alcance de niñas y niños. Identificar y colocar las sustancias inflamables empleadas en el Centro de Atención en recipientes herméticos, cerrados, etiquetados y guardados lejos del alcance de niñas y niños. Realizar una</p>	<p>ofrezca riesgo; el diseño de las barandillas debe ser robusto, con pasamanos sin interrupciones. Se recomienda usar pisos de terrazo, grano pequeño, pulido y abricantado, en aulas y pasillos; pisos antideslizantes en aseos, vestuarios y cocinas. El acristalamiento será como mínimo de luna de 6 mm; las puertas de las cabinas de los inodoros, de existir, deben permitir una discreta vigilancia desde el exterior y, sin dejar de tener cierre por el interior, permitir el desbloqueo desde fuera. Las hojas estarán separadas 18 cm del suelo; las manijas serán curvadas para evitar enganches de ropa y accidentes, son adecuadas las ventanas de hojas correderas, dispuestas para que sea posible la limpieza de los cristales desde el interior, con peto no inferior a 60 cm y con protección a la altura de 1,10 m del suelo.</p> <p>Instalaciones sanitarias: un sumidero sifónico en cada local húmedo. Todos los aparatos para aseo de niños y niñas, en especial los lavabos, tendrán una fijación especial que asegure su inamovilidad, el suelo de los sanitarios deberá ser antiderrapante.</p> <p>Instalaciones eléctricas: Tipo 1 y Tipo 2: el conjunto de elementos que forman parte de la instalación eléctrica ha de encontrarse en perfectas condiciones y no existir: cableado sin sistema de puesta a tierra, bases de enchufes múltiples con alargaderas y adaptadores múltiples ni humedad en la instalación. Todos los mecanismos eléctricos deberán contar con protección infantil y se preferirán modelos de interruptores, conmutadores o tomas de corriente que no permitan extraer sus placas y embellecedores por simple presión. La fijación de todo el conjunto a la caja será mediante tornillería. Tipo 3: tomas de corriente deberán disponer de toma de tierra; debe existir una instalación de toma de tierra mediante</p>			

Cuadro A.3 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación:	Infraestructura	Mobiliario
México		<p>inspección interna de las medidas de seguridad al menos una vez al mes; revisar al menos anualmente las paredes divisorias, si existieran, para detectar la aparición de fisuras, grietas, hundimientos, desplomes respecto a la vertical y desprendimientos de elementos fijados a ellas; revisar la instalación eléctrica después de ocurrida una eventualidad, así como el sistema de puesta a tierra. En caso de aparatos de calefacción, éstos deberán estar fijos.</p>		<p>conductor enterrado horizontalmente de cable de cobre, picas o ambos; los cables de prolongación deben tener tres hilos, uno de ellos de puesta a tierra, y en zonas sísmicas tener a mano los planos del centro. Tipo 4: el tablero general de mando y protección estará situado dentro del edificio, en consejería, en armario empujable metálico aislado con tapa de cierre y cerradura; tanto la caja general de protección como el módulo de contadores, estarán ubicados en el lindero de la entrada, a altura que evite accidentes a los niños; los tableros de control secundarios de cada planta estarán situados cerca de las escaleras, y contarán con cerradura. La caja será empujable, metálica y aislada, y los circuitos derivados, como de aulas de tecnología, talleres, cafetería, estarán protegidos por interruptores colocados dentro de los mismos locales próximos a sus puertas de salida.</p>	
Nicaragua	<p>Los educadores comunitarios (Círculos Infantiles Comunitarios, CICO y Casas Bases Comunitarias, CBC) han de tener un nivel académico mínimo de sexto grado de primaria. Los requisitos para trabajar como docente de preescolar en la modalidad formal son: poseer el título de maestro de educación primaria o preescolar, licenciado en educación preescolar; bachiller o maestro de educación primaria o estudiante universitario de carreras afines.</p>	<p>No se han identificado estándares o requerimientos pero la Política Nacional de la Primera Infancia "Amor para los más chiquitos y chiquitas" establece entre sus resultados esperados: "Programas y centros disponen de estándares de calidad, ya que son instrumentos que definen medidas de eficacia que permiten la autoevaluación externa y la evaluación interna en la procura del desarrollo de las capacidades institucionales, comunitarias, familiares, de niñas y niños", y "El monitoreo y evaluación constante de la calidad de los servicios será un instrumento de gestión indispensable. Cada servicio contará con indicadores y parámetros para medir el proceso evolutivo de niñas y niños en cada una de las áreas vitales de la Educación Temprana, considerando cada etapa o ciclo de vida entre los 0 y 6 años" (Nicaragua, 2011, p. 27).</p>			<p>Guía en base a competencias esperadas para niños y niñas de 3 a 6 años, elaborada por el Ministerio de Educación.</p>

Cuadro A.3 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
Panamá	<p>Universo: infantes de 0 a 4 años.</p> <p>Una maestra y una asistente por 5 a 7 lactantes (0-1 año); 7 a 9 niños y niñas (1-2 años) en Maternal A; 10-12 niños y niñas (2.3 años) en Maternal B; 10-15 niños y niñas (3-4 años) en Maternal C; 15-25 niños y niñas (4 años) en Prejardín.</p> <p>Carné de Buena Salud (blanco) y el carné de Manipulador(a) de Alimentos (verde) para el personal encargado de manipular los alimentos; todo el personal debe contar con cursos de primeros auxilios.</p>	<p>Certificación de las condiciones de seguridad de la infraestructura expedida por la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos. El Ministerio de Salud emitirá una Certificación de Salubridad Pública.</p> <p>Debe haber: interruptores en buen estado, conexión a tierra y verificación de sistema eléctrico en entrada principal; lámparas de emergencia y detectores de humo, así como botiquines. Puertas hacia la calle deben abrir hacia afuera, ventanas y balcones con cierre de seguridad para niños.</p> <p>Cumplimiento de criterios de ubicación y uso de suelo relevantes para la seguridad.</p>	<p>Menú nutricional-mente balanceado y avalado por nutricionista.</p>	<p>Áreas comunes mínimas: comedor, cocina, área administrativa. Adecuada ventilación e iluminación. Servicios sanitarios y lavamanos, agua, luz y teléfono.</p> <p>Salas de 4 m por lactante (hasta 1 año); 3,5 m por infante para Maternal A; 1 m para Maternal B; 2 para Maternal C; 2 para Prejardín; 0,5 para comedor y 1 m por infante para área de juego abierta y cerrada.</p> <p>Planos de construcción, eléctrico y de plomería de acuerdo a especificaciones de National Fire Protection Association (NFTA) con su sello. Pasillos deben tener 2,5 m de ancho como mínimo y tener iluminación para casos de emergencias; pintura de muros internos debe ser antihongos y libre de plomo y mercurio, de colores pasteles según las salas pedagógicas; estructura con baldosas y azulejos en sus diferentes espacios (recepción, comedor, baño, lavandería, cocina, salas de pedagogía y sala de descanso).</p>	<p>Al momento de tramitar su apertura, los centros de desarrollo infantil, centros parvularios y centros de orientación infantil deben presentar plan educativo y de estimulación precoz al momento de tramitar su apertura que debe estar acorde al programa oficial (Ministerio de Educación para 4 y 5 años y Guía Curricular de Estimulación Temprana para menores de 4), que considera área psicoafectiva, psicomotora y lingüística.</p>	<p>Centros de desarrollo infantil, centros parvularios y centros de orientación infantil deben presentar plan educativo y de estimulación precoz al momento de tramitar su apertura que debe estar acorde al programa oficial (Ministerio de Educación para 4 y 5 años y Guía Curricular de Estimulación Temprana para menores de 4), que considera área psicoafectiva, psicomotora y lingüística.</p>

Cuadro A.3 (conclusión)

País	Calificación y dotación del personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
República Dominicana	<p>Por centro: un coordinador (titulado en ciencias sociales o salud); un asistente de asuntos administrativos (profesional en administración o técnico en contabilidad o economía); un animador/a en Educación Oportuna (profesional en desarrollo infantil o no profesional con experiencia); un educador/a nivel inicial o agente educativo comunitario (profesional en educación inicial o psicólogo, técnico en educación o agente con experiencia); un educador nivel inicial -asistente o animador/a asistente (técnico en educación inicial, psicología o salud); dos animadores/as para visita a hogares (nivel medio concluido-experiencia); dos conserjes; un portero/a y dos vigilantes nocturnos.</p> <p>Razón: cuatro bebés de 45 días a 6 meses o de 6 a 12 meses por cada adulto; 8 infantes de 12 a 24 meses o de 25 a 35 meses por adulto; 30 niños de 3 a 4 años por dos adultos, educador o agente y un asistente.</p>	<p>Se prohíben las puertas de vidrio y los tomacorrientes deben estar a 1,50 m del piso o con protectores; instalaciones de gas con tuberías de cobre a 1,5 m de altura y a 5 m mínimo de la edificación; verja de seguridad al exterior, y cisterna protegida en caso de haber. Se detallan los contenidos del botiquín. El centro debe ubicarse fuera de zonas de deslizamientos, a 1000 m de zonas inundadas, a 500 m de estaciones de combustibles, a 200 m de talleres, granjas y tendidos eléctricos.</p>	<p>No especificado en norma.</p>	<p>El espacio por niño es de 1 m²; si es mayor de 3 años, 1,5 m². Para cada centro comunitario el área aproximada debe ser de 250 m². La sala de educación oportuna debe medir 21 m²; sala de educación inicial: 43 m²; sala de reuniones: 75 m²; patio: 60 m²; cocina: 9 m² y oficina: 20 m². Salas separadas, ventanas de aluminio o madera y vidrio, piso de material no resbaladizo, techos de concreto, zinc o aluzinc sin asbesto, iluminación y ventilación natural, escaleras con pasamanos a 55 o 60 cm del suelo. Agua por tubería o cisterna. Acceso que permita ingreso de niños con dificultades motoras; inodoro a 27 cm o con banquito; si fuera letrina iguales especificaciones; 1 lavamanos a 60 cm de piso por cada 20 niños.</p>	<p>Patio: juego de trepar-bracear, torre con tobogán, columpios, juegos de balanceo, torre de juegos múltiples y arenero con cobertor. Oficina: se detalla mobiliario y algunos materiales. Salas: deben contar con estantes, armarios, mesas y sillas con distintas especificaciones según edades, piscina de pelotas.</p>	<p>Guía curricular y detallada descripción de materiales didácticos según grupos de edades.</p>

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.4
REGULACIONES PARA CUIDADO INFANTIL INSTITUCIONALIZADO Y EDUCACIÓN INICIAL EN PAÍSES DEL CONO SUR**

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario y equipamiento	Contenidos pedagógicos
Argentina	<p>-Un coordinador/a o directora con formación en desarrollo infantil (de ser posible, un vice-coordinador).</p> <p>-Educadoras: una por sala, en lo posible recibidas en educación inicial o similar, o que acrediten experiencia e idoneidad en la atención de niños y niñas pequeños.</p> <p>La relación de niños/educadores es de un educador por 5 niños de hasta 1 año y 10 niños de entre 2 y 4 años.</p> <p>-Talleristas comunitarios de apoyo (encargados de la planificación y realización de actividades creativas, expresivas, lúdicas con los niños y niñas, sus familias y la comunidad).</p> <p>-Personal de mantenimiento y limpieza.</p> <p>-Personal de cocina.</p> <p>-Equipo profesional de apoyo externo,</p>	<p>La instalación eléctrica deberá contar con cables que no estén a la vista. Los tomacorrientes deben colocarse aprox. a 1,50 m de altura y contar con tapas protectoras. Será obligatoria la instalación de llave térmica y disyuntor diferencial. Todos los artefactos eléctricos deben ser instalados por un profesional matriculado y controlados anualmente según las normas IRAM.</p> <p>Las escaleras deben tener luz de emergencia; ha de señalizarse donde haya riesgo eléctrico: estufas, salidas de gas e indicadores de salidas de emergencia y elementos contra incendio (matafuegos cada 200 m² contemplando la carga de fuego) y cada CDIC debe contar con un Plan de Evacuación.</p> <p>El agua debe ser potable, realizándose</p>	<p>En caso que los centros cuenten con almuerzo y meriendas, deben tener cocinas.</p>	<p>Construcción de carácter permanente con paredes lavables, hasta 1,20 m con ángulos redondeados; material debe ser o estar revestido de material ignifugo; pisos lisos, antideslizantes y de fácil higiene; puertas lisas, lavables y con cerraduras que permitan abrirse desde el interior y el exterior; ventanas de pisos superiores con rejas (o sistemas de seguridad) que puedan abrirse y estar protegidas con mosquiteros; las escaleras deberán evitarse, en caso de ser indispensable deberá poseer puertas al inicio y al final, con pasamanos de ambos lados, y escalones con pedada acorde revestidos con material antideslizante.</p> <p>Baños: inodoro de dimensiones acordes a los usuarios cada seis niños y niñas, un lavabo acorde al tamaño de los niños cada 10 niños o piletones con varias canillas, en lo posible con canillas mezcladoras.</p> <p>Las puertas contarán con dispositivos para su cierre y podrán abrirse desde el exterior con llave maestra u otro dispositivo. Los baños para el personal, cuando no exceda la cantidad de seis personas, contará con un sanitario, el que podrá utilizarse como vestuario.</p> <p>Cocina: será obligatoria cuando se sirvan comidas, desayuno o merienda; tendrán friso impermeable</p>	<p>No regulado a nivel nacional.</p>	<p>Estándares para actividades con infantes: el intercambio de la institución con las familias y la comunidad; respetar al niño y niña a partir de su cultura y territorio; trabajar con la heterogeneidad, propiciando integración y respeto por las diferencias; desarrollar hábitos de solidaridad y cooperación así como respeto por la relación primaria (madre- hijo) y por el espacio familiar.</p> <p>El CDIC debe procurar que en el área cognitiva adquieran instrumentos que posibiliten el conocimiento y la organización mental del mundo exterior para resolver problemas; se desenvuelvan en condiciones ambientales, afectivas y de atención adecuadas; adquieran el conocimiento progresivo y crítico de la realidad y se estimule su curiosidad y capacidad de indagación; desarrollen contenidos centrados en el lenguaje hablado y escrito propiciando el desarrollo de capacidades de comunicación a través del lenguaje verbal y no verbal; desarrollen posibilidades de establecer relaciones lógico-</p>

Cuadro A.4 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario y equipamiento	Contenidos pedagógicos
	<p>compuesto por personal de las áreas sociales y/o sanitarias locales; de ser posible médico pediatra, nutricionista y especialista en estimulación temprana, quienes supervisarán la evolución de la salud de niños y niñas según pautas de coordinación y asistencia consensuadas entre el CDIC y la autoridad sanitaria.</p> <p>Deberá considerarse la posibilidad de contar con docentes especializados en educación física y recreación, música, arte, y cuando se requiera en materia de educación para niños con discapacidad.</p> <p>La Ley N° 20206 establece que las actividades pedagógicas del nivel inicial deben estar a cargo de docentes titulados.</p>	<p>un análisis físico-químico al año y uno bacteriológico cada seis meses. El tanque de agua debe ser propio, realizándose una limpieza cada seis meses, asegurando la reserva de agua en caso de corte de red general, hasta la finalización de la jornada. La potabilidad del agua debe certificarse.</p> <p>Al momento de la habilitación, las instalaciones deben certificar sus condiciones de habitabilidad y seguridad según normas locales municipales. En caso de contar con gas, la instalación deberá ser realizada por gasista matriculado.</p>	<p>hasta la altura de 1,80 m; pileta con escurridores; servicio de agua caliente; depósito con tapa para los residuos y piletas para el lavado de vajilla. Los alimentos perecederos deberán conservarse en heladera y las comidas elaboradas y consumidas en el día, deberán cumplir las normativas bromatológicas. De ser posible, se debe contar con un microondas. Deberá haber lugares destinados a la guarda de alimentos perecederos, que no necesitan refrigeración, debidamente ventilados, con estantes. Se deberá contar con menaje y utensilios de cocina y vajilla suficiente para la correcta atención de los niños.</p> <p>Ventilación e iluminación: Las aberturas deben garantizar una correcta iluminación, aireación y ventilación de los ambientes. Los vidrios deberán ser irrompibles o revestidos con lámina de seguridad. Se debe privilegiar la iluminación natural, contando con cortinas regulables para graduar la entrada de luz; es necesario contar con dispositivos (automáticos o manuales) que permitan regular la temperatura de todos los ambientes.</p> <p>La distribución ideal para las salas contempla: lactarios de 45 días a 6 meses; lactarios de 6 meses a 1 año; deambuladores de 1 a 2 años; sala de 2 años; sala de 3 años; sala de 4 años. Considerar un espacio físico para la administración y dirección y, de ser posible, un espacio para la atención a familiares de los niños.</p>	<p>Contenidos pedagógicos matemáticas.</p> <p>En el área social, cultural y afectiva: contenidos que tiendan al desarrollo progresivo de una identidad y sentido de pertenencia; proponga el cuidado responsable del medio ambiente; formulen propuestas que tiendan al desarrollo progresivo de la autonomía; favorezcan el desarrollo de actitudes solidarias, cooperativas y la aceptación de las diferencias; transformen el lenguaje plástico, corporal y musical en un instrumento de comunicación y expresión y promuevan la actitud lúdica.</p> <p>En el área psicomotriz debe promoverse la adquisición paulatina de hábitos que les permitan conservar su salud y prevenir accidentes; estructurar el esquema corporal; lograr armonía en las coordinaciones musculares finas y gruesas; protección de la salud bio-psico-social de niños y niñas y que tienda al placer por el movimiento.</p> <p>En sistema escolar: los criterios que rigen los contenidos del nivel inicial para toda la nación son acordados por Consejo Federal de la Educación.</p>		

Cuadro A.4 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación	Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
Brasil	<p>Universo: niños y niñas de 0 a 3 años, de guarderías (<i>crèches</i>) y de 4 a 6 de preescolares públicos y privados.</p> <p>Norma referida es de carácter federal que luego es reglamentada o especificada por normas estatales y locales.</p> <p>Razón: un educador/a por cada 6 a 8 bebés de 0 a 2 años; uno por cada 15 niños de 3 años; uno por cada 20 niños de 4 a 6 años.</p>	<p>Mención general a terreno y edificación que tengan condiciones de seguridad.</p>	<p>Competencia municipal.</p>	<p>Se recomienda que diseño del proyecto sea interdisciplinar para que el centro infantil o unidad educativa se inserte de forma armónica en la comunidad. Se definen las etapas de programación (que analiza la viabilidad: condiciones de acceso, servicios básicos, legislación urbanística, estudio preliminar y anteproyecto, indicadores socioeconómicos y proceso participativo); estudio preliminar: primera configuración gráfica; anteproyecto: desarrolla el estudio preliminar; proyecto legal y ejecución.</p> <p>Parámetros ambientales: dimensiones, forma y topografía; se recomienda un índice máximo de 50% de ocupación; evitar cercanía de industrias y zonas de ruidos; observar la dirección de los vientos; evitar terrenos ubicados en zonas inundables o cercanos a rellenos sanitarios y un diseño compatible al clima. Parámetros funcionales y estéticos: planta baja que permita circulación, división de ambientes y baños de fácil acceso, entre otros; áreas de recreación que permitan interacción con juegos para diferentes edades, salas diferentes por edades (posibilidad de salas en L, colores recomendados por divisiones y orientaciones sobre distribución de los espacios).</p> <p>Parámetros técnicos: servicios básicos y materiales. Hay parámetros para reforma o adaptación de edificaciones.</p>	<p>Mobiliario y equipamiento a escala que permita autonomía de niños; estantes accesibles don diversidad de materiales; mesas y sillas que permitan interacción y movimiento; mobiliario durable y seguro.</p>	<p>Referencia Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) y Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – (DCNEI). El primer documento elaborado por Ministerio de Educación provee de base, referencias y orientaciones pedagógicas. Guía y orienta la reflexión, de los profesionales de las <i>crèches</i> y preesuelas (0-6 años) acerca de los objetivos, contenidos y orientaciones didácticas de la educación de la primera infancia, respetando sus estilos pedagógicos y la diversidad cultural del país. El segundo documento definido por el Conselho Nacional de Educação, establece principios y fundamentos.</p>

Cuadro A.4 (continuación)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación:	Infraestructura	Mobiliario y equipamiento	Contenidos pedagógicos
Chile	<p>Universo destinatario: niños y niñas de 0 a 5 años.</p> <p>Calificación requerida: parvularias y técnicas.</p> <p>Razón educadoras/ niños: Sala cuna: una educadora por 42 lactantes, una técnica por 7 lactantes, y una manipuladora de alimentos por 40 lactantes; Medio Menor: una educadora por 32 niños y niñas y una técnica cada 25; Medio Mayor: una educadora y una técnica por 32 niños y niñas; Primer Nivel de transición una educadora y una técnica por cada 35 niños; 2do Nivel de transición: una educadora y una técnica por cada 45 niños. En grupos heterogéneos regirá el coeficiente para niños de menor edad.</p> <p>Manipuladora de alimentos: una hasta 70 niños. Adicionalmente, todo establecimiento debe contar con una coordinadora que puede desempeñar otro cargo paralelamente en el establecimiento; si éste imparte exclusivamente educación parvularia, deberá tener una directora que puede ser docente de aula.</p>	<p>Un botiquín por sala. Local a 300 m de focos de insalubridad, ausencia de canales abiertos, cruces ferroviario y torres de alta tensión en su entorno.</p> <p>El terreno debe tener encierro que permita controlar el acceso; no debe tener pendientes superiores a 45 grados, desniveles o pozos abiertos o piscinas sin protección.</p> <p>Ha de cumplir con normas de prevención de incendios.</p>	<p>No especificado en norma.</p>	<p>No se permite adobe. Ha de tener estructura de piso, muros y techumbre. Salas con iluminación y ventilación natural y directa.</p> <p>Niveles de sala cuna, hasta cuarto piso y zócalo. Niveles medio y transición, primer piso y zócalo.</p> <p>Para sala cuna: área administrativa (con sala de uso múltiple con lavamanos de adultos, control salud, sala de personal y oficina); área docente (sala de actividades, mudas y hábitos higiénicos, patio de juegos abierto y cubierto); área de servicios (servicio de leche, cocina, despensa de alimentos, bodega, servicio higiénico para adultos).</p> <p>Para jardín infantil: área administrativa (sala de usos múltiples con lavamanos); área docente (sala de actividades, de hábitos higiénicos, patio de juegos abierto y cubierto); área de servicio (cocina general si proporciona comida, cocinilla en caso contrario, bodega de alimentos, servicio higiénico para adultos y bodega general).</p> <p>Se recomienda patio de servicio para lavado de útiles y utensilios, tuberías de gas, separado por un muro de 1,40 m del patio de juegos.</p>	<p>En coeficiente variable según número de lactantes e infantiles: cuna, colchoneta, saco de dormir, sábana elástica, sábana lisa, cobertor mesa de párvulos, mudador, bacinicas, silla lactante, silla nido, silla adulto baja, mueble para material didáctico, unidad de calefacción, ficheros para colgar trabajos, percheros para toallas, casilleros para ropa limpia, silla párvulo sin brazo, tineta y espejo mural.</p> <p>Equipamiento de cocina variable según el número de raciones a entregar.</p>	<p>Bases Curriculares de la Educación Parvularia</p> <p>Materiales didácticos: <u>Sala Cuna</u>: papel de diferentes tipos y tamaños, lápices de cera gruesos, pegamento, set de juegos didácticos, cascabeles, un tipo de juego de arrastre, dos tipos de pelota, un tipo de muñeca, libros para niños, láminas, músicas diferentes, centros de actividades, tempera y brochas. <u>Medio menor</u>: lápices o plumones, tizas, tijeras, diferentes papeles, pegamento, brochas, pinceles, témpera, plastilina, arcilla o masa, instrumentos musicales, muñecas, libros, música y pelotas. <u>Medio mayor</u> y <u>transición</u>: lo mismo que medio menor más juegos de lenguaje escrito, matemáticas y ciencias.</p>

Cuadro A.4 (conclusión)

País	Calificación y dotación de personal	Normas de seguridad	Programa de alimentación:	Infraestructura	Mobiliario	Contenidos pedagógicos
<p>Paraguay</p> <p>Universo destinatario: centros de educación inicial pública.</p>	<p>Nivel pre-escolar: deben ser docentes.</p>	<p>Normas de seguridad contra incendios.</p>	<p>No especificado.</p>	<p>Especificaciones para cimientos, muros, instalaciones eléctricas, techos y revestimientos comunes a los establecimientos escolares (RM 4388 de 2012).</p>	<p>Especificación para silla pupitre de pre-escolar (Dirección de Infraestructura-Departamento de Mobiliario, Ministerio de Educación y Cultura- RM 4388 de 2012).</p>	<p>Currículo oficial del Ministerio de Educación.</p>
<p>Uruguay</p>	<p>Dirección: Título de nivel terciario vinculado a área educativa, social o de salud. Personal del centro: acreditar formación para la atención educativa y personal especializado en caso de haber niños con necesidades especiales.</p> <p>Razón educadoras/es niños: una persona adulta por cada tres menores de 1 año y otra presente en el centro aunque no esté a cargo; una persona adulta por cada cinco niños de 1 año y otra presente aunque no esté a cargo; una persona adulta por cada siete niños de 2 años y otra presente aunque no esté a cargo; una persona adulta por cada 15 niños de 3 años y otra presente aunque no esté a cargo; un adulto x 20 niños de 4 y 5 años.</p>	<p>Director/a responsable de controlar ingreso y comportamiento de personas ajenas a la institución. Razón adultos/niños en caso de salidas del centro. Habilitación de bomberos. Equipo de primeros auxilios, cobertura médica móvil de emergencia, normas sobre enchufes y cristales. Materiales de limpieza lejos del alcance de niños y niñas; prohibición de fumar; prohibición de piscinas; prohibición de garrafas de gas de 3 kg y las de 13 kg deben estar fuera del centro.</p>	<p>Norma no específica.</p>	<p>Especificaciones sobre ubicación, señalización, ambientes mínimos (espacio exterior, comedor, dependiendo del servicio, salas, espacio para cunas y aseo de menores de 1 año, sanitarios y cocina).</p>	<p>No específica, pero menciona su carácter adecuado.</p>	<p>Diseño curricular básico de 0 a 36 meses (Ministerio de Educación). Para la educación inicial (3 a 5 años) hay Programa de Educación Inicial y Primaria (Administración Nacional de Educación Pública- Consejo de Educación Primaria). Materiales didácticos: se mencionan algunas de sus características.</p>

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.
199. La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad, Magdalena Rossetti, (LC/L. 3845), 2014.
198. El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: panorama y principales desafíos de política, Rodrigo Martínez, Daniela Trucco, Amalia Palma (LC/L.3841), 2014.
197. Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia, Rodrigo Uprimmy y Juanita Durán (LC/L.3829), 2014.
196. A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS: uma análise institucional, Telma Maria Gonçalves Menicucci (LC/L.3828), 2014.
195. La segregación escolar público privada en América Latina, Leonardo Gasparini, Guillermo Cruces y otros (LC/L.3827), 2014.
194. El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, Roxana Maurizio (LC/L.3825), 2014.
193. La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado, Heidi Ullmann, Carlos Maldonado, María Nieves Rico (LC/L.3819), 2014.
192. La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: en busca de consensos para una protección social más igualitaria, Rosario Aguirre, Fernanda Ferrari (LC/L.3805), 2014.
191. El espacio normativo de la autonomía como realización de la igualdad, Gustavo Pereira (LC/L.3792), 2014.
190. Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro, María Nieves Rico y Daniela Trucco (LC/L.3791), 2014.
189. De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina, Magdalena Sepúlveda (LC/L.3788), 2014.
188. Hacia un modelo de protección social universal en América Latina, Fernando Filgueira (LC/L.3787), 2014.
187. Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos. Una propuesta de seguimiento y análisis, Rodrigo Martínez y Amalia Palma (LC/L.3750), 2014.
186. Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina: Retos críticos para un sistema integral, Fabián Repetto y Virginia Tedeschi (LC/L.3698), 2013.
185. Income inequality in Latin America: Data challenges and availability from a comparative perspective, Verónica Amarante (LC/L.3695), 2013.

POLÍTICAS
SOCIALES

204

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org