



ANÁLISIS COMPARATIVOS  
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

# Lo no formal en la Atención y Educación de la Primera Infancia

---

Adrián Rozengardt

Septiembre 2020



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



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

CON EL APOYO DE



La serie *Análisis comparativos de políticas de educación* se inscribe en el marco de las actividades del área de Investigación y Desarrollo de la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) de la UNESCO, cuya misión institucional consiste en fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de la UNESCO en la región para planificar y gestionar sus sistemas educativos.

La producción de estos documentos se articula específicamente dentro del proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). SITEAL es un observatorio en línea que ofrece una base de políticas, normativas, investigaciones y estadísticas sobre la situación educativa en la región latinoamericana, a partir de las cuales se producen documentos de análisis relacionados con los siguientes ejes: Primera infancia, Educación básica, Educación y formación técnica y profesional, Educación superior, Educación y TIC, Inclusión y equidad educativa, Educación y género, y Docentes.

Los documentos de Análisis comparativos de políticas de educación tienen el propósito de ofrecer una mirada comprehensiva sobre las acciones que los distintos Estados nacionales realizan para garantizar el derecho a la educación, y sobre las decisiones y capacidades que demuestran para reducir las brechas educativas. Al mismo tiempo, buscan trazar un panorama sobre las tendencias de la región, los logros y los desafíos respecto de las políticas analizadas.

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

### **Advertencia**

El uso de un lenguaje no discriminatorio en función del género de las personas es una de las prioridades de la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. Sin embargo, su aplicación en la lengua española plantea soluciones muy distintas, sobre las que aún no se ha logrado ningún acuerdo.

En tal sentido, evitamos usar en nuestros textos expresiones tradicionales que ya han sido abandonadas en el español académico y profesional contemporáneo, tales como la palabra “hombres” para referirse a varones y mujeres. Además, siempre que sea posible, procuramos emplear palabras de género neutro en reemplazo de palabras en género masculino.

Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar desdoblamiento léxico en artículos, sustantivos y adjetivos para subrayar la existencia de ambos sexos, hemos optado por el uso genérico del masculino, en el entendimiento de que todas sus menciones representan siempre a personas de ambos sexos.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma de posición alguna de parte de la UNESCO o del IIPE en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Publicado en 2020 por la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Agüero 2071, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

© UNESCO 2020

-----  
Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC- BY- SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto ([www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp](http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp)).



## Contenido

1. Introducción .....	6
2. Lo “no formal” .....	7
2.1 Primera aproximación .....	7
<b>La perspectiva técnica</b> .....	8
<b>La perspectiva sociohistórica</b> .....	10
<b>La perspectiva del contexto</b> .....	14
2.2 Las fronteras y los puentes.....	16
<b>La tensión entre cuidar/atender y educar</b> .....	16
<b>Diálogos y controversias</b> .....	17
2.3 Dimensiones de análisis .....	21
<b>Heterogeneidad</b> .....	21
<b>Fragmentación</b> .....	23
<b>Desigualdad</b> .....	25
<b>Entonces: ¿cómo definimos lo “no formal”?</b> .....	30
3. Análisis comparativo .....	30
3.1 Crece desde el pie .....	30
3.2 Países con sistemas de protección limitados y brechas severas de desigualdad.....	33
<b>3.2.1 El Salvador</b> .....	33
<b>3.2.2 Paraguay</b> .....	38
3.3 Países con sistemas de protección intermedios y brechas moderadas de desigualdad .....	45
<b>3.3.1 Colombia</b> .....	45
<b>3.3.2 México</b> .....	52
3.4 Países con sistemas de protección integrados y brechas modestas de desigualdad.....	56
<b>3.4.1 Argentina</b> .....	56
<b>3.4.2 Chile</b> .....	61
4. Conclusiones y recomendaciones .....	67
Pandemia e incertidumbre.....	72
5. Bibliografía.....	75

***“Antes era válido acusar a quienes historiaban el pasado en consignar únicamente las ‘gestas de los reyes’. Hoy día ya no lo es, pues cada vez se investiga más sobre lo que ellos callaron, expurgaron o simplemente ignoraron. ‘¿Quién construyó Tebas de las siete puertas?’, pregunta el lector obrero de Brecht. Las fuentes nada nos dicen de aquellos albañiles anónimos, pero la pregunta conserva toda su carga.”***

Carlo Ginzburg. *El queso y los gusanos.*

***“Nuestro norte son los niños. Acá hacemos todo para que se sientan bien. Decoramos los salones para que estén en un lugar agradable, nos fijamos mucho en el menú, en la comida, claro. Nunca le vamos a fallar, el (centro) de apoyo siempre va a estar, todos los días del año, para todos ellos, para cada cual, cada uno con sus necesidades”.***

Entrevista a Marta, coordinadora en un centro de apoyo escolar, Tigre, junio de 2005 (Santillán, 2019)

## 1. Introducción

El mapa de la atención y educación de la primera infancia, AEPI, es un territorio dinámico que se va modificando y transformando permanentemente. Un segmento de ese mapa lo conforman las instituciones que se constituyeron como el primer nivel dentro de la estructura de los sistemas educativos. Sin embargo, este mapa no estaría completo si no se incluyera entre sus pliegues a las miles de novedosas experiencias organizadas, reconocidas y valoradas, que en las últimas décadas se han multiplicado por las grandes ciudades latinoamericanas y sus periferias; en zonas rurales, montañosas e islas; que se han instalado donde viven o circulan los niños y niñas más pobres, los que migran o quieren migrar; los desplazados, los excluidos, los olvidados, los que quedaron solos, los que no llegan; donde dicen presente los que más necesitan ser cuidados, incluidos, protegidos y tenidos en cuenta.

La intención de este documento es identificar, delimitar y comparar dentro del universo de la AEPI aquellas instituciones y programas que suelen reconocerse bajo la denominación de “no formales”. Se trata de un campo que asume dinámicas, sentidos y controversias que le son propias y, a la vez, compartidas con el resto de las instituciones que se integran en este mapa.

Describir y definir lo “no formal” resulta un desafío conceptual y metodológico. En primer lugar, porque su propia identidad es cuestionada o al menos debatida por pedagogos, académicos, gestores de la política pública, legisladores, organizaciones sociales y comunitarias, y representantes de organismos internacionales públicos y privados. En segundo lugar, porque bajo esta identidad se agrupa una amplia variedad de instituciones, programas y políticas que dirigen sus intervenciones a niñas y niños desde su nacimiento y durante los primeros años de vida, a sus familias y comunidades; servicios y programas que expresan heterogeneidad, fragmentación institucional y profunda desigualdad.

Será un esfuerzo sostenido a lo largo de este trabajo explicar que lo “no formal” está planteado como una “proposición compuesta”, y no como la “negación de la formalidad”. No se está observando la distancia con otras formas de organizar la experiencia de atención y educación en los primeros años; sino que se lo hace reconociendo su propia agencia, constituida en momentos históricos determinados y como consecuencia de múltiples variables y procesos que le dieron vida y consistencia con el correr del tiempo.

El texto pretende desafiar la falsa antinomia entre lo pedagógico y lo asistencial; entre atender o cuidar y educar; o el cuidado visto como asistencia y resumido como obstáculo para lo pedagógico. Pueden encontrarse en la literatura sobre el tema algunos sinónimos o conceptos semejantes con lo “no formal”:

“alternativos”, “no escolarizados”, entre otros, respuestas que día a día validan su existencia y su impronta a lo largo y ancho de nuestro continente.

De acuerdo a determinados criterios metodológicos que se explicarán oportunamente, se han elegido seis países para describir y comparar los recorridos y la situación actual de los servicios y programas “no formales” de AEPI: Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, México y Paraguay.

-----

Este documento fue encargado antes de que el planeta entero debiera enfrentarse, como el rey desnudo del cuento de Andersen, a la pandemia del Covid-19, pero escrito en tiempos de confinamiento e incertidumbre. Durante el trabajo de redacción y búsqueda de datos e información, se pudo constatar que esta crisis puso a todos los formatos e instituciones en un mismo lugar: frente a la obligatoriedad y necesidad de replegar el contacto directo con los niños y niñas, y responder (de manera desigual y diferenciada en cada país), al escenario epidemiológico. Esto no quiere decir que la crisis iguale, todo lo contrario, ha profundizado enormemente las brechas ya existentes. La estrategia de protección en estos tiempos de emergencia se apoyó en todos los formatos, formales y no formales, conformando una primera barrera de contención. Fue así, pandemia mediante, que la política, la economía, los estados, tuvieron que reconocer que las instituciones “no formales” formaban parte indisoluble del universo de la educación inicial, y que es necesario regular, de alguna manera, sobre ellas. Este reconocimiento es el argumento central del trabajo que estamos presentando.

## 2. Lo “no formal”

### 2.1 Primera aproximación

Las cuestiones terminológicas son importantes. En ese sentido resulta necesario detenerse, inicialmente, a reflexionar sobre las representaciones y los límites del término “no formal” como una de las galaxias que conforman el universo de la atención y educación de la primera infancia (AEPI).

Lo “no formal” puede interpretarse y explicarse desde diversas perspectivas, que le otorgan al término un perfil multidisciplinario y multidimensional. En su interior podrán observarse diálogos, dinámicas y controversias que le son particulares y específicas.

Reconocer esta identidad y especificidad permite completar el amplio mapa de la intervención institucional pública y privada de atención y educación dirigida a las niñas y los niños en sus primeros años de vida. El ejercicio comparado puede ayudar a identificar los principales hitos del recorrido histórico del campo en nuestro continente: dónde, por quiénes y con qué fines se ha ido configurando; y de qué manera se expresa en la actualidad en algunos de los países de la región.

El debate que genera lo “no formal” sigue presente, es contemporáneo, y resulta trascendente en tiempos donde vuelven a emerger y ponerse en tensión muchas de las preguntas que las familias, la academia y la política estatal se hacen sobre la forma en que se establecen las relaciones entre las generaciones.

Bajo la identificación y configuración “no formal” se cobija un conjunto heterogéneo, fragmentado y desigual de instituciones y/o programas constituidas a partir de múltiples recorridos históricos, surgidas en diversos contextos y a partir de la organización e implementación de discursos, identidades, políticas públicas, leyes, medidas administrativas, pujas en la distribución de recursos humanos y financieros; pero también de enunciados científicos, pedagógicos y curriculares; proposiciones filosóficas, políticas, morales, filantrópicas; lo dicho y también lo no dicho.

Waldman y Cardarelli (2010) señalan que es evidente y constatable que la atención educativa dirigida a los niños y niñas de menos de seis años es llevada a cabo tanto en ámbitos de la educación formal (dentro del sistema educativo reglado jurídicamente por el Estado) como en otro tipo de espacios, que se constituyen por fuera del sistema educativo estatal.

### **La perspectiva técnica**

Desde la tecnología pedagógica, el término remite a la clásica división entre educación “formal”, “no formal” e “informal” surgida a fines de los sesenta, impulsada por la UNESCO<sup>1</sup>, y llevada al texto por Coombs (1978) en su libro *La crisis mundial de la educación*. Allí se define la educación “no formal” como “...toda actividad organizada, sistemática, educativa, realizada fuera del marco

---

<sup>1</sup> Conferencia Internacional sobre la Crisis Mundial de la Educación (1967).



del sistema oficial, para facilitar determinadas clases de aprendizaje a subgrupos particulares de la población, tanto adultos como niños”.

La dinámica asumida por el sector en las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI ha complejizando la definición de Coombs; particularmente cuando nos acercamos al mundo de los más pequeños y pequeñas, los servicios dirigidos a la primera infancia. Para Trilla (1993), realidades educativas como las que refiere la expresión educación “no formal” han existido desde mucho antes que se popularizase este significante. Pero no es hasta finales de los sesenta cuando tal etiqueta empieza a acomodarse en (y a desacomodar) el lenguaje pedagógico.

Según Colom Cañellas (2005), la diferencia más determinante que se reconoce entre educación formal y “no formal” es, sorprendentemente, el carácter jurídico y no pedagógico. Se entiende a la educación “formal” como aquella que concluye con titulaciones reconocidas y otorgadas según las leyes educativas promulgadas por los Estados y, en ese sentido, es la propia de los sistemas educativos reglados jurídicamente por el Estado. En consecuencia, la educación “no formal” sería, por el contrario, aquella cuya responsabilidad no recae directamente en los ordenamientos jurídicos tradicionales del “sector” educación. Quizás por este motivo resulta común referirse a la educación “formal” como un “sistema” y a la “no formal” como a “un conjunto de experiencias”, sin alcanzar la identidad de “sistema”. Para la política pública estatal, dividida en parcelas especializadas, la dependencia institucional resulta un ordenador, una primera variable para identificar responsabilidades políticas, programáticas y presupuestarias.

Una clásica interpretación, y de la cual este trabajo se distancia, es la que identifica a la denominación “no formal” como término negativo, de oposición al sistema “formal”.

Como va a poder observarse en el estudio comparado, en países como El Salvador, Paraguay, Chile o México, la oferta “no formal” la asumen, en parte, los ministerios de educación, pero se trata de subsistemas claramente diferenciados, destinados a poblaciones pobres o vulnerables, dirigidos allí a donde no alcanzan a llegar los servicios “formales”.

Es el “sentido” y la “identidad” lo que permite que florezcan múltiples expresiones de diálogos entre las generaciones. En ese camino, los orígenes, los

formatos, las especificidades de cada intervención definen agencia y, por lo tanto, diferentes formas de atender y educar. Los argumentos a favor de esta posición permiten enfocar el campo desde una gama amplia de perspectivas, entre las que se incluye tanto lo local como lo global, la cultura, la etnicidad, el género y la sexualidad; lo histórico y lo político; e incluso frente a los discursos científicos dominantes (Grieshaber y Cannela, 2005). Así como lo “formal” no es un conjunto uniforme y homogéneo (grandes debates se desarrollan dentro del mundo de la pedagogía y las escuelas), tampoco lo es lo “no formal”.

Entonces, lo “no formal” no es una negación sino una proposición compuesta. Este encuadramiento resulta un punto de partida, porque más allá de las particularidades mencionadas, tanto lo “formal” como lo “no formal” reconocen en común que ofrecen actividades “organizadas”; es decir, que se diseñan, planifican, instrumentan, evalúan. Hasta aquí la AEPI “no formal” resulta:

**El conjunto organizado de servicios dirigidos a la atención y cuidado de la primera infancia que suceden, fundamentalmente, fuera del sistema escolar formal<sup>2</sup>.**

Este enfoque nos ofrece aún una visión limitada del fenómeno que estamos tratando de describir, y será necesario seguir profundizando desde otras perspectivas.

### **La perspectiva sociohistórica**

La acción estatal es el escenario central donde se dirimen las miradas y las respuestas sobre los problemas públicos<sup>3</sup>. La intervención se refleja tanto en la “acción” como en la “omisión” estatal. El Estado produce infancia: “...genera respuestas o vacancias sobre las necesidades vinculadas a la niñez, entre ellas, la atención y la educación temprana. Las políticas sociales no son un mero

<sup>2</sup> Como citan Mayol Lassalle, Marzonetto y Quiroz, en el trabajo que forma parte de esta misma colección, “La educación inicial en los sistemas educativos latinoamericanos para los niños y niñas de 3, 4 y 5 años”, los programas del nivel CINE 0 están dirigidos a niños menores que la edad oficial de ingreso al nivel CINE 1. En este nivel, existen dos categorías de programas: desarrollo educacional de la primera infancia y educación preprimaria. En la primera categoría, el contenido está destinado a niños de entre 0 y 2 años, en tanto que en la segunda se orienta a niños desde los tres años de edad, hasta el inicio de la educación primaria (UIS/UNESCO, 2011).

<sup>3</sup> Aquello que para las ciencias sociales define el carácter público de un problema social es, justamente, la consideración de que alguien debe hacer algo al respecto (Gusfield, 1981). El sentido de lo público se refiere entonces al carácter general (versus lo particular) y a la movilización o interpelación de entidades colectivas (privadas, públicas, estatales, internacionales) que están involucradas como parte de la causa o de la solución del problema (Rozenhardt, 2019).

efecto de las formas dominantes de concebir la condición infantil, sino también son constructoras de imágenes y discursos sobre tales grupos sociales (Pontes y Corrochano, 2010), son capaces de influir en sus condiciones de existencia mediante tales universos simbólicos (James y James, 2004) y se constituyen en un laboratorio en el que se disputan distintos proyectos sobre la sociedad (Carli, 2012)” (Llobet, 2012).

Lo “no formal” es un fenómeno reciente si se lo compara con el origen de la educación inicial o parvularia “formal”, y mucho más distante de aquellas primeras respuestas institucionales organizadas por las iglesias y las damas de las clases altas de la sociedad durante la conquista y la lucha por la independencia. Y, si bien pueden encontrarse ejemplos de este tipo de iniciativas desde los albores del siglo XX, las primeras experiencias “no formales”, en los términos planteados, se consolidan en la región en la segunda mitad del siglo XX, cuando se originaron una serie de prácticas no escolarizadas, novedosas, impulsadas básicamente por mujeres organizadas, comunidades, movimientos sociales, estados nacionales y locales, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales locales y globales, iglesias, organizaciones de base, partidos políticos, movimientos guerrilleros, empresas privadas y otros diversos actores. La expansión de la oferta “no formal” se puede observar en el marco de una serie de acontecimientos políticos, sociales, económicos y culturales más amplios, que confluyeron en la consolidación de la “primera infancia” como campo diferenciado de lo social.

#### *Procesos constitutivos del campo de la primera infancia*

Se pueden identificar algunos procesos que han sido determinantes en la conformación de discursos, prácticas y normas que han tenido y tienen a los niños y niñas de hasta seis, siete u ocho años<sup>4</sup>, como destinatarios. Los más destacados son:

- i. El reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres y el incremento de su participación en la vida social, cultural, política, económica, y los avances en la disputa de la perspectiva de género y de la distribución de las responsabilidades del cuidado, que fue permeando en la trama social contemporánea, impulsando dinámicos procesos emancipatorios. Los cambios en la estructura y organización

---

<sup>4</sup> Según las diferentes definiciones asumidas por cada país

económica de las unidades familiares y el surgimiento de nuevas conformaciones y formas de agrupamiento humano.

- ii. Los escenarios de debate y tensión entre lo público y lo privado en materia de crianza, cuidado y educación en los primeros años de vida, y la discusión sobre el rol del Estado y de la relación entre este, las familias y el mercado.
- iii. La influencia de la CDN<sup>5</sup> y del sistema de las Naciones Unidas de protección de derechos<sup>6</sup>, que posicionó a las nuevas generaciones como dignatarios individuales y colectivos de una serie de derechos de cuyo cumplimiento se corresponsabiliza a los Estados y las familias. Este acontecimiento impactó no solo en la aprobación de normas y acuerdos internacionales, regionales, nacionales y locales, sino que modificó la identidad y el sentido de las políticas públicas, transformó estructuras y metodologías, permitió el reconocimiento de múltiples infancias, y generó cuestionamientos y transformaciones en las instituciones.
- iv. Como sucede en la mayoría de los procesos de reconocimiento, el de los niños y niñas más pequeños también se ha ido configurando entre pujas reivindicativas y distributivas, y un contexto contradictorio, donde la obligatoriedad estatal de garantizar el acceso a los derechos confrontó con una descomunal concentración de la riqueza, desigualdad e infantilización de la pobreza. Los años noventa fueron testigos de la expansión del modelo neoliberal, la globalización y la especulación financiera. Comenzado el siglo XXI, las economías de los países de la región alternaron ciclos de crecimiento y disminución de la pobreza y la desigualdad con otros donde millones de niños, niñas fueron condenados a una inédita condición de exclusión.
- v. El involucramiento y aporte de corrientes científicas vinculadas al embarazo, el nacimiento, el desarrollo infantil, la crianza y los primeros años de vida también resultaron determinantes. Las ciencias médicas y de la nutrición, la pedagogía, la psicología y las teorías del desarrollo, la sociología, la antropología, la historia, el derecho, la economía y las

---

<sup>5</sup> Convención sobre los Derechos del Niño. Naciones Unidas (1989).

<sup>6</sup> UNICEF, UNESCO, Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, etc.

neurociencias han aportado miradas significativas a lo largo de todo el siglo XX y del actual, y han consolidado un corpus de saber y experiencia de enorme trascendencia, que pone en evidencia la importancia de los primeros años de vida para la condición humana.

La combinación resultante del reconocimiento y ampliación de derechos de mujeres y de niños y niñas, la disputa entre lo público y lo privado, las demandas del acceso a los derechos frente al crecimiento de la pobreza y la desigualdad, y la comprobación científica de la importancia de los primeros años de vida, han ido instalando una serie de discursos, miradas y formas de problematizar la percepción sobre un nuevo sujeto social: los niños y niñas pequeños, y las formas de intervenir en su cuidado, atención y educación.

Según De Grande y Remorini (2019), se pueden identificar dos enfoques particulares para la etapa inicial de la primera infancia (los bebés):

- a) el anticipatorio: la concepción del bebé como proyecto, como futuro “a proteger”; y
- b) el vivencial: el interés en dar cuenta de las realidades y conflictos de los bebés en el entramado cotidiano entre sus familias, comunidades e instituciones. En términos de presente.

Estas configuraciones encuentran continuidad en dos de las configuraciones predominantes que sustentan las intervenciones dirigidas a los servicios de cuidado, atención y educación de la primera infancia “no formales”:

- a) La utilitaria: que justifica la intervención en términos instrumentales, de resultados a ser alcanzados posteriormente, la identificación de los niños y niñas como futuros adultos en proceso de formación<sup>7</sup>, donde prevalecen intereses adultocéntricos, definidos en términos de la estructura social y económica en donde se ubica, en representación, a las niñas y niños y sus familias en el presente y en el futuro.
- b) La de derechos y de trayectoria de vida de los sujetos: pone el acento en la etapa particular de la experiencia infantil que viven los niños y niñas en sus primeros años, y el derecho al acceso a bienes y servicios

---

<sup>7</sup> Se pueden incluir entre estos argumentos a los vinculados con la inversión y el cálculo de la tasa de retorno (Heckman, 2006), la teoría de la igualdad de oportunidades, la meritocracia, la teoría de las variables tóxicas del contexto infantil y la centralidad otorgada a las neurociencias (Araujo y López-Boo, 2010), y a la importancia del desarrollo cerebral en los primeros mil días de vida.

de igual calidad, más allá de su condición económica, social, geográfica, racial, cultural, religiosa, de género, y del lugar que vayan a ocupar en la estructura social y laboral a lo largo de su vida (Bustelo, 2005).

Esta segmentación de discursos y percepciones sobre el mundo de la primera infancia alcanza un lugar analítico; en la trama institucional se expresa de manera más compleja, entrelazándose y tensionándose a lo largo de la práctica cotidiana.

### **La perspectiva del contexto**

Una de las características particulares de las iniciativas y experiencias “no formales” es que la gran mayoría de ellas se conforman como políticas públicas, estatales o privadas, diseñadas, legisladas e instrumentadas para intervenir sobre niños, niñas, familias y comunidades que anidan los pliegues de la pobreza, los bajos ingresos y los contextos geográficos menos habitables (urbanos o rurales); los que padecen por diversos motivos la imposibilidad de acceder a servicios y bienes de calidad; los desplazados por conflictos armados, políticos, o por la movilidad humana nacional e internacional; los que forman parte de los pueblos originarios; los niños y niñas que suman discapacidad y pobreza; los hijos e hijas de madres adolescentes pobres.

Una de las interpretaciones a este fenómeno se puede encontrar en los textos de Revilla Blanco (2010), y en la explicación que la autora ofrece sobre las dinámicas de la “acción colectiva” impulsada por organizaciones y movimientos organizados en relación a determinadas demandas sociales<sup>8</sup>. Encadenadamente o como resultado de la acción de los movimientos sociales, los estados nacionales, estatales o provinciales y (de manera cada vez más asertiva) los locales o municipales fueron asumiendo un rol activo en la expansión de los servicios de atención y educación infantil: en algunos casos para controlar, coordinar, articular, acompañar y fortalecer; y, en otros, como proveedores directos de servicios.

Parecería que allí donde hay ingresos suficientes o cobertura estatal extendida, la oferta del nivel inicial se reconoce como “educativa” y es relacionada con el

---

<sup>8</sup> Los movimientos sociales producen demandas de reconocimiento por parte de otros actores y del sistema político, así como nuevas concepciones alternativas de ciudadanía, disputando sentido a la exclusión sociocultural, de género, étnica y económica (y no solo política).

sistema formal; pero, cuando los destinatarios son niños y niñas de bajos recursos, se las denomina como ofertas de “atención” o “cuidado”, y se las inscribe en el universo de lo “no formal”, “alternativo” o “no escolarizado”. Santillán (2019) señala la existencia de estudios que dan cuenta de las condiciones en que esta fragmentación se ha ido actualizando en diferentes momentos, conforme con las modalidades asumidas por las políticas públicas y las intervenciones sociales en la mayoría de los países de la región.

Estas reflexiones nos permiten proponer una nueva aproximación a la definición de lo “no formal” en la atención y educación de la primera infancia en el siguiente párrafo:

**Conjunto organizado de servicios dirigidos a la atención y educación de la primera infancia que suceden, fundamentalmente, fuera del ámbito escolar formal, y que están orientados a la población de niños, niñas y familias con derechos vulnerados.**

## 2.2 Las fronteras y los puentes

### La tensión entre cuidar/atender y educar

Podría considerarse, ilusoriamente, que el conjunto de experiencias “no formales” conforma un “sistema” coordinado, organizado, más o menos regulado u orgánico. Pero, como ya se ha mencionado, nada más alejado de ello: hacia su interior se observa infinidad de dinámicas y formatos.

Sobre la frontera existente entre lo “formal” y lo “no formal” se teje una tensión que atraviesa los debates en el mundo de la primera infancia: la falsa dicotomía entre lo pedagógico y lo asistencial; o entre atender o cuidar y educar; o el cuidado visto como asistencia y resumido como obstáculo para lo pedagógico (Brailovsky, 2019). Esta tensión entre la función asistencial y educativa se encuentra presente desde los tiempos de la conformación del nivel y continúa, con otros condimentos, hasta nuestros días (Diker, 2002).

Es un debate ideológico, que se aloja y despliega entre los argumentos teóricos y metodológicos desarrollados en páginas anteriores. Frente a esta forzada antinomia cabe recuperar lo señalado por Redondo y Antelo (2017):

*“...el cuidar y el educar se presentan de manera excluyente y binaria. Esta concepción anula la posibilidad de confluencia de la historia de la educación inicial, su constitución y desarrollo con la riqueza de matices y experiencias culturales que ofrece el trabajo educativo comunitario en la primera infancia, reduciendo el debate político y pedagógico...”* (p. 10).

Como toda práctica social, la educación, señala Puiggrós (2016)<sup>9</sup>, es productora de una pluralidad de sentidos y susceptible de ser producida y leída en ángulos diferentes (ideológico, político, económico, psicológico), a partir de procesos históricos y sociales.

Se asume esta postura ética y política a partir del reconocimiento de los niños y las niñas como centro del proceso de crianza, atención, cuidado y educación; y se reivindica la frontera entre lo “formal” y lo “no formal” como lugar de

<sup>9</sup> Introducción a la tesis de doctorado en Pedagogía de la UNAM “Proyecto político y educación en América Latina. Polémicas y tendencias en el origen de la educación popular”.



“encuentro” e “intercambio”, una línea permeable y hasta invisible que acerca, más que separa<sup>10</sup>. En muchos casos esa relación se representa en espejo, donde unos miran a otros, retroalimentándose, alcanzando síntesis superadoras. Y otras veces no, generándose una disputa anidada en miradas corporativas o pragmáticas.

Reconocer que cuidar y educar van de la mano, pero de la mano de los niños y las niñas, interpela a quienes sostienen que lo “no formal” “cuida” y lo formal “educa”. Como señala Brailovsky (2019):

*“...la idea de un cuidado como ‘mero cuidado’ (dar de comer, ver que los chicos estén limpios, que no se enfermen, etc.) aparece contrastando con un modo de intervención ‘de mayor jerarquía’ que el cuidado, caracterizado como enseñanza. La crítica a esta distinción invita a considerar la cuestión desde una valoración pedagógica del cuidar, como gesto propiamente educativo...”* (p. 7).

El análisis comparado dará cuenta de que esta “no-frontera” se expresa de manera diferenciada en cada país, que está imbricada con la historia, la capacidad de las instituciones estatales y el nivel de desarrollo económico alcanzado.

### **Diálogos y controversias**

En 1992, Bob Myers escribió *Los doce que sobreviven*. En esta publicación se daba cuenta de la existencia de un vasto universo de experiencias novedosas que se proponían enfrentar el problema del desarrollo de los más pequeños en el tercer mundo. No habían pasado dos años desde la aprobación en Nueva York de la Convención, y el discurso de derechos comenzaba a impregnarse de contenidos y a desencadenar transformaciones normativas e institucionales. Como señalan López y D’Alessandre (2015), el potencial transformador de la Convención radica, en gran parte, en su interpelación a la mirada adultocéntrica y a las políticas que esta mirada genera.

---

<sup>10</sup> Reveco Vergara (2009) advertía que “si lo formal o convencional corresponde a aquello que sigue una convención o una norma (algo que en educación infantil equivaldría a hablar de un paradigma o un enfoque), toda la educación latinoamericana sería formal o convencional, ya que sigue los principios que sustentan la escuela activa, los cuales se han ido enriqueciendo, perfeccionando y especificando en su desarrollo”.

En ese marco, la educación inicial “formal” (con orígenes que se remontan a Orbelin, Owen, Pestalozzi y Froebel) y la “no formal” (de posterior surgimiento y vinculada fundamentalmente a la búsqueda de la equidad y la inclusión social) establecen un diálogo sustantivo y enriquecedor. Los niños y niñas, como actores sociales, sostienen el puente entre la AEPI y los derechos humanos en un sentido amplio y universal.

La Declaración de Dakar (2000) sobre Educación para Todos ratificó y asumió el compromiso de “Expandir y mejorar el cuidado y educación de la primera infancia”. La observación general N° 7: “Realización de los derechos del niño en la primera infancia” del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2005)<sup>11</sup> dio otro impulso sustantivo en esta dirección. En nuestro continente el área de educación de la OEA reivindicó, a fines del siglo pasado, prácticas y experiencias de la oferta “no formal” y su relación con los derechos humanos de la primera infancia. Entre 1994 y 1996 se realizaron una serie de encuentros internacionales<sup>12</sup>, donde confluyeron actores gubernamentales, organizaciones internacionales, organizaciones comunitarias, educadores y académicos, que empujaron la instalación del tema en la agenda pública y sentaron las bases de un proceso de debate e intercambio que continúa hasta la actualidad (Fujimoto Gómez, 2000). La Xª Conferencia Iberoamericana de Educación (Panamá, 2000) se convocó bajo el lema “La Educación Inicial en el Siglo XXI”, identificando la educación inicial como derecho. Sin embargo, fue durante la Quinta Reunión de ministros de Educación de la OEA, “Aprendizajes y Compromisos Hemisféricos por la Educación Inicial” (Cartagena, Colombia, 2007), que educación inicial, derechos y primera infancia se unieron en un documento regional: el “Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia”<sup>13</sup>.

En otra línea de trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo impulsó y financió contemporáneamente a la aprobación de la CDN, programas y experiencias identificadas bajo las denominaciones de “Aprendizaje Temprano” (Harris-Van Keuren y Rodríguez Gómez, 2013), “Desarrollo Infantil Temprano-DIT” (Araujo, López-Boo, Puyana, 2013) o, simplemente, “Desarrollo Infantil”. Una amplia cantidad de documentos y estudios comparados permiten reconocer esta parte destacada de la historia de los servicios “no formales” en la región. El Banco Mundial fue otro de los organismos internacionales de crédito que se

---

<sup>11</sup> <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8019.pdf>

<sup>12</sup> Chile (1993), Lima (1994), San José de Costa Rica (1995) y Brasilia (1996), entre otros.

<sup>13</sup> <https://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-192478.html>

involucró con el discurso del desarrollo en la primera infancia, en línea complementaria a la del BID<sup>14</sup>.

Se suman también, las voces de quienes desde la misma práctica pedagógica se relacionaron con los movimientos sociales. Durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del XXI en distintos países de América Latina se conformaron y desplegaron diversas praxis pedagógicas que lograron involucrar la movilización académica, política y gremial. El resultado de esta alquimia ha sido la irrupción de innovadoras prácticas y discursos pedagógicos tendientes a interpelar muchas de las formulaciones más consolidadas de la racionalidad político-pedagógica dominante (Suárez et al., 2015). Estas prácticas se involucran con los espacios “no formales”, y en muchos casos los constituyeron y sustentaron desde su origen, tomando cuerpo modalidades surgidas desde los márgenes del campo social y pedagógico, autoorganizadas, cogestionadas y proclamadas como alternativas, con modelos de intervención político-pedagógicos que se inclinaron a disputar sentidos y significados. Sin duda la experiencia de Paulo Freire y la corriente de la educación popular latinoamericana ha ofrecido una fuerte inscripción y peso en estos entramados y colectivos.

El resultado de tanta diversidad de textos y contextos generó el surgimiento de contrapuntos que se encuentran en la raíz de la significativa heterogeneidad de modelos y formatos en los que se organizó la atención, el cuidado y la educación “no formal” en nuestro continente. Prácticas que fueron mutando en las últimas décadas desde un enfoque basado en la focalización y la demanda, a uno sostenido en los derechos humanos de niños y niñas (Rozengardt, 2017).

### *Las voces en tensión*

En la actualidad, cuando parecía consolidado un corpus terminológico (que incluía atención, cuidado, educación, primera infancia, Estado y derechos del niño), irrumpen nuevas tensiones discursivas que vuelven a poner en tensión la relación entre lo público y lo privado y, por lo tanto, los vínculos entre familia, Estado y mercado. Esta tirantez ha regresado a partir de la avanzada de corrientes antiderechos, que cierran el diálogo sobre la educación sexual integral, los debates sobre género y patriarcado, y hasta provocan

---

<sup>14</sup> Berlinski y Schady (2015); Araujo, López-Boo, Puyana (2013); Harris-Van Keuren y Rodríguez Gómez (2013); Vegas y Santibáñez (2010).

cuestionamientos a la vacunación de los niños y niñas, y a las políticas públicas sanitarias y educativas<sup>15</sup>. Es una nueva fuerza social que confronta con el discurso de derechos, tan consolidado como incumplido, donde se suman ciertas vetas de religiosidad, movimientos políticos reaccionarios y conservadores que disputan bancas en los parlamentos y poder en los Estados de la región. Estos sectores se involucran cada vez más en el campo de las instituciones de la primera infancia, con programas de asistencia a los hogares, la instalación de espacios de servicios para los más pequeños y la propagación de estas ideas en los medios de comunicación.

En simultáneo con este brote discursivo antiderechos, se ha instalado en la región el reconocimiento del “cuidado”<sup>16</sup> como componente y vector de las políticas públicas. Allí se inscriben, naturalmente, las instituciones y programas “no formales”. Para Marzonetto (2019) entre las medidas que se implementan en esta dirección se encuentran aquellas referidas a garantizar tiempos para cuidar (licencias por nacimiento, de cuidados), dinero para cuidar (transferencias de dinero a las familias) y servicios para cuidar (establecimientos de cuidado para niños y niñas pequeños, estancias de cuidados de larga duración para adultos mayores, subsidios para contratación de cuidadores).

La palabra cuidar proviene del término latino *cogitare*, que significa pensar. Y aunque las pistas etimológicas no siempre esconden verdades, en este caso es sugerente que de allí derive en “prestar atención”, y de allí en “asistir, poner solicitud” según cita Brailovsky a Coraminas, agregando: “...vale la pena detenerse a identificar el parentesco entre el cuidado y la atención, donde estar atento es ser cuidadoso...”. En la región, señala un estudio de PNUD, UNICEF, OIT y CIPPEC (2018), “el cuidado” pasó a ocupar un lugar destacado durante la última década gracias a su posicionamiento en la agenda política regional y mediante la proliferación de investigaciones académicas. Las preguntas giran alrededor del déficit y la inestabilidad de la organización social del cuidado, y la consiguiente necesidad de un nuevo contrato de corresponsabilidad en torno a este. Se lo reconoce como derecho, lo que demanda un papel más activo del

---

<sup>15</sup> Estas corrientes han tenido, durante la pandemia del Covid-19, expresiones cuasi violentas de oposición a las medidas de confinamiento y aislamiento social, contra el reconocimiento de la crisis sanitaria, la negación de la existencia del virus, la generación de falsas antinomias entre salud y economía, entre otras expresiones provocadoras y disruptivas.

<sup>16</sup> El cuidado puede definirse como el conjunto de actividades que permiten la reproducción de la vida cotidiana de las personas (Razavi 2007; Faur 2014; Rodríguez Enriquez y Pautassi 2014).

Estado y de los mercados, promoviendo la participación de las mujeres en el mercado laboral, la distribución equitativa entre hombres y mujeres en las tareas de cuidado, y la protección social para cuidadoras y trabajadoras del cuidado institucional y domésticas (Rico, 2014).

Según afirma Faur (2017), existen cuatro pilares centrales en la provisión del cuidado: el Estado, las familias, los mercados y las organizaciones de la comunidad, que se articulan y, eventualmente, compensan entre sí. Estos pilares se intersectan, complementan, distinguen y, también, compiten; generándose ofertas múltiples y segmentación de programas y servicios según el sector social al que estén dirigidos.

Si se aplicara la perspectiva de derechos, y se concibieran el cuidar y el educar como un todo integrado y no como la representación simbólica de los destinatarios de una política pública en particular, parte del entramado de esta tensión desaparecería.

## 2.3 Dimensiones de análisis

### **Heterogeneidad**

La primera de las dimensiones reconoce la característica original, constitutiva, vinculada al origen de las experiencias, de agencia. Lo “no formal” resulta de la creatividad, de la intervención sobre la realidad, de transformación y compromiso de diversos actores involucrados con las nuevas generaciones, con la primera infancia, y se expresa en los diferentes contextos históricos, sociales, políticos, culturales, geográficos e institucionales que se fueron transitando en el tiempo.

La heterogeneidad ofrece un caleidoscopio de miradas y perspectivas que enriquece la construcción de ciudadanía desde el nacimiento. Lo heterogéneo es fruto de la necesidad y la demanda convertidas en prácticas institucionales; es lo opuesto a la respuesta única y estandarizada, y uno de los mayores aportes

que tienen para ofrecer las experiencias y programas “no formales” al mundo de la educación y al encuentro entre generaciones.

En América Latina se ha logrado comprender que, en el contexto de su múltiple y plural identidad cultural, con entornos familiares y comunitarios diversos y novedosos, donde conviven infancias diferenciadas, no alcanzan las propuestas uniformadas para todos los niños y niñas. Los servicios, programas y políticas muestran heterogeneidad desde su denominación, identidad, organización y servicios que se ofrecen. Representan y asumen diversos sentidos e identidades simbólicas y de corrientes pedagógicas, organizacionales y de gestión; currícula, objetivos, modalidades de concebir los servicios (cantidad de días, horarios, actividades, en instituciones, en hogares, en espacios compartidos por la comunidad, etc.); y, por supuesto, distintos formatos para plantear el vínculo de los niños y niñas con los adultos, con la institución, el medio ambiente, así como con las familias y el entorno social, influidos por la distribución geográfica y territorial.

Una importante parte de estas experiencias se conforma en espejo a la educación inicial formal, ofreciéndose como opción allí donde la oferta pública no llega. Otras experiencias no asumen un rol alternativo frente a la ausencia de la oferta estatal, sino que se proponen como complemento de la experiencia infantil con otros atributos: propuestas multiedad, arraigo territorial, recuperación de la cultura local, acompañamiento extramuros a las problemáticas familiares que involucran a niños y niñas (violencia de género, intrafamiliar, riesgo nutricional, acceso a programas sociales, etc.). Y también se encuentran, como señala Sverdlick (2010), aquellas que resignifican las concepciones sobre el derecho a la educación, que desarrollan prácticas pedagógicas que interpelan el formato escolar tradicional y los vínculos entre el Estado y la sociedad, que disputan sobre el sentido de lo público, sosteniendo prácticas anti hegemónicas, que expresan propósitos de superación de las desigualdades que produce la pobreza, resignificando el carácter educativo de esta tarea. Waldman (2009) se pregunta: “...¿será que en este tipo de instituciones las actividades deben inscribirse en un marco con sentido más abarcativo? ¿qué atender a otras cuestiones más allá de lo ‘meramente educativo’ para los niños y las niñas, será un valor agregado y no una falta?...”.

En el primero de los estudios de esta serie, Mattioli (2019) identifica seis tipos de servicios de atención y educación para la primera infancia en la región: los

centrados en las familias, los que se ofrecen en los hogares comunitarios, los centros de desarrollo infantil (con sus diversas denominaciones), los ubicados en el entorno laboral, los dirigidos a los niños y niñas institucionalizados sin cuidados parentales y los centros educativos de nivel inicial. Los primeros cuatro se encuadran, claramente, en la idea de lo “no formal” que se viene sosteniendo.

En otro de los trabajos del IIFE (Mayol Lassalle, Marzonetto y Quiroz, 2020), se identifica que *“...si nos centramos en el sector educativo resulta imperioso considerar y reconocer otras institucionales y programáticas que, no dependen de los sistemas educativos, pero que tienen una presencia importante en el campo de la atención y educación de la primera infancia”* (p. 5).

Dice Fujimoto Gómez (1998, 2000): *“...La flexibilidad de estas modalidades permite adecuar sus servicios a las características, requerimientos, intereses y prioridades de los niños, condiciones geográficas, socioculturales y económicas del medio, así como de los recursos con que se cuenta. Dentro del principio de flexibilidad también la duración, frecuencia, horarios de funcionamiento, ambientes educativos, locales, metodología de trabajo, contenidos (salud, higiene, alimentación, estimulación, afecto, comunicación, etc.) y materiales educativos se adecuan a las prioridades de los niños y la realidad del contexto social”*. La especialista peruana señala que la educación “no escolarizada”, “no convencional” o “no formal” resulta aquella que abarca todos los procesos educativos y formas de autoaprendizaje realizados fuera de los centros educativos “formales”.

### **Fragmentación**

Lo heterogéneo puede ser reivindicado como un aporte a la cultura del cuidado, la atención y la educación preescolar, más allá de la amplia gama de modalidades. La fragmentación, en cambio, devela más crudamente los obstáculos, la dificultad en la remoción de estos, la compleja identificación de responsables y de capacidades en la interlocución entre los actores vinculados, la distribución presupuestaria, la rendición de cuentas, las formas de participación democráticas y el reconocimiento de las múltiples voces, entre ellas la de los niños y niñas. No puede soslayarse que la fragmentación es una

de las características de los modelos de políticas sociales que se implementan en los países de la región.

En la mayoría de los países visitados se observa que la autoridad de aplicación de las políticas “no formales” de AEPI se encuentra fragmentada. No solo se diferencia de la educación formal o dentro de la educación formal, cuyas políticas dependen de Ministerios o áreas educativas, sino estas que se hayan dispersas bajo la responsabilidad de un amplio abanico de áreas gubernamentales como desarrollo o promoción social; de la mujer, mujeres o familia; de niñez y adolescencia; trabajo, agencias especializadas de bienestar; y hasta de fuerzas armadas. Las hay dependientes de gobiernos nacionales, provinciales o estatales, y municipales o locales, y en muchos casos con dependencias múltiples. Algunas anidan en universidades, industrias y agrupaciones de trabajadores, organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, organizaciones sociales y políticas, de las iglesias, fundaciones empresarias, obras de caridad o de emprendimientos solidarios personales. Esto implica múltiples responsables, superposición de políticas y programas, lagunas normativas y leyes contradictorias entre sí; falta de precisión en las intervenciones territoriales, y debilidad en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Otra cara de la fragmentación está relacionada con los recursos humanos que se vinculan a los niños y niñas. Es común encontrar en la oferta “formal” del nivel inicial la aplicación por parte de los ministerios de educación de un conjunto uniforme de normas y requisitos para calificar y organizar los escalafones a los docentes/educadores, aunque con diferentes asignaciones salariales y de seguridad social dentro de un mismo país. En este sentido, el campo “no formal” es un catálogo de inequidades, ya que conviven todo tipo de modalidades de contratación y condiciones laborales, perfiles y tipos de formación y función, trayectoria profesional, ingresos, cobertura en salud, posibilidades de retiro a determinada edad, etc.

Si bien en ambos universos predomina significativamente la presencia de mujeres a cargo de la atención y educación de los niños, es mayor la informalidad y precarización laboral de quienes cumplen roles de cuidadoras o educadoras en las instituciones “no formales”. También se observa fragmentación territorial, quiebres en la continuidad de los programas cuando hay cambios de gestión y en la regulación de los contextos educacionales,



donde las leyes constituyen la única herramienta con que la sociedad cuenta para garantizar resultados colectivos toda vez que el interés privado no coincide con el público.

Estas tensiones y condiciones atentan singularmente en cuanto a la participación de las niñas, los niños, sus familias, educadores, técnicos, instituciones, agentes y áreas gubernamentales en los diferentes niveles de definición y debate sobre las prácticas y sus resultados.

### **Desigualdad**

La desigualdad es un fenómeno multidimensional, complejo y estructural del capitalismo y no se refiere solo a cuestiones económicas, sino que atañe a todos los aspectos de la vida, afectando al conjunto de la experiencia social: clase, género, edad, etnia, condición migrante y otras formas de clasificación. El acceso a los recursos productivos no depende solo de las características individuales, también de las historias, trayectorias y los dispositivos institucionales que operan en función de diversas dimensiones sociales. La distribución de los bienes ocurre en el marco de configuraciones estructurales y de interacciones entre diversos agentes, en las que se disputa su apropiación. Y, si bien, como señalan los estudios de la CEPAL (2019), se ha registrado en las últimas décadas en la región un descenso de la desigualdad, Latinoamérica y el Caribe sigue encabezando el ranking de la región más desigual del planeta (Lustig, 2020)<sup>17</sup>.

Dentro del universo de la infancia se producen diferenciaciones que conducen a desigualdades horizontales. La pobreza podría pensarse como una de las consecuencias de la desigualdad, y cuando se aborda la pobreza infantil se asume un sentido de urgencia, por el riesgo de que el daño producido se vuelva permanente, y sus consecuencias irreversibles.

Vivir la pobreza durante la infancia significa no asistir a los servicios de atención y educación, no aprender; saltar comidas o ir a dormir con hambre; no tener zapatillas o vestimenta digna; estar privado de atención médica y quedar

---

<sup>17</sup> Según la especialista de la CAF, dos de los factores determinantes para que haya descendido la desigualdad en la región han sido la extensión de la cobertura educativa iniciada en los años noventa, y el incremento del salario mínimo en la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe.  
<https://www.youtube.com/watch?v=QxiMrvfiU&feature=youtu.be>

expuesto a enfermedades; vivir en un hogar sin agua potable, electricidad, en espacios inseguros y en condiciones de hacinamiento y otras muchas carencias. Estas condiciones tienden a reproducirse de generación en generación, comprometiendo el presente y futuro de las niñas y los niños, así como el desarrollo económico y bienestar de un país (UNICEF, 2018).

La desigualdad atraviesa tanto el sistema “formal” como las instituciones y programas “no formales”, es transversal en todos los países y se estaciona en donde los derechos de los niños y niñas han sido vulnerados. La desigualdad se expresa, al menos, en tres formas que interactúan y se entrelazan: la *calidad*, la *cobertura* y el *financiamiento*.

### *Calidad*

En esta tríada de la desigualdad, o de la igualdad como su opuesto deseable, la calidad se lleva el galardón entre las preocupaciones de la política pública, porque de alguna manera representa el espejo en el que mirar el resultado de la interacción entre niños, niñas y adultos. Según un estudio de la Universidad de Utrecht (Holanda), la calidad de los servicios de atención y educación de la primera infancia es un factor crítico para que los efectos de las prestaciones sean positivos (van Huizen y Plantenga, 2018). Para la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Unesco (2007), la calidad es un constructo en el que se entrelazan cinco dimensiones: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia<sup>18</sup>.

La calidad es lo esperable y abarca tanto las condiciones estructurales de la oferta, los procesos que experimentan niñas, niños, familias y/o educadores, como los resultados de estos procesos. Es un concepto dinámico, subjetivo y basado en valores (Dahlberg, Moss, Pence, 1999). Es contextual, ya que requiere superar definiciones generales y permitir que se reconozcan determinados

<sup>18</sup> Equidad implica combinar principios de igualdad y diferenciación en las políticas para garantizar el acceso, permanencia y egreso, considerando acciones particulares que atienden los desiguales puntos de partida, con el fin de no reproducir las desigualdades sociales. Relevancia atañe al qué y para qué de la educación, y es particular en cada sociedad. De allí se desprenden saberes y capacidades que orientan la enseñanza y que un país considera fundamentales para propiciar un aprendizaje a lo largo de la vida. Pertinencia alude a una educación flexible que se adapta a necesidades y características de estudiantes y contextos sociales y culturales. Eficacia remite al logro de metas a las que un país se compromete, supone el seguimiento de indicadores a partir de fuentes de información, que permitan ratificar o rectificar políticas y evaluar el nivel de alcance de dichas metas. Eficiencia conlleva prestar atención al uso de recursos, como instrumentos de justicia educativa, indagando cuánto del financiamiento se podría potenciar, mejorando las asignaciones y calculando cuál es el presupuesto necesario para alcanzar los objetivos propuestos.

niveles de especificidad y particularidades que se expresan a nivel local. En este sentido, una definición de calidad siempre será relativa, pues variará de acuerdo a la época histórica, el contexto donde se formule y las características de los actores involucrados. Tiene un carácter transitorio porque mutará cada cierto tiempo y es dinámica porque puede ser, y suele ser, modificada.

La calidad está íntimamente ligada a la creación de sentido, a la comprensión del tipo de política y de institución, y resulta una tarea compleja que requiere tiempo de reflexión y construcción colectiva. Las instituciones (Grieshaber y Cannella, 2005) se encuentran en permanente proceso de transformación de sus prácticas, aunque suelen estar aquejadas por la escasa cantidad de tiempo para incorporar el resultado de esas reflexiones, y de recursos básicos para sostener los procesos, desarticuladas a nivel local y con limitado soporte técnico y financiero de instancias nacionales e internacionales.

### *Cobertura*

La cobertura supone explorar un concepto de ciudadanía que incorpora, como nota esencial, la participación activa y protagónica de los sujetos en los ámbitos constitutivos de la vida social. Desde la perspectiva de derechos, supone inclusión de carácter multidimensional: civil, político y social (Nun, 1989). La inclusión tiene que ver con la intención de sumar, de incorporar, de meter adentro lo que está afuera, sacar de la “intemperie”, modificar la “ausencia de abrigo” que genera la exclusión resultante de la desigualdad.

Se vincula con las políticas estatales y privadas: a quiénes se dirigen, a cuántos involucran, en dónde se ofrecen los servicios, quiénes los ofrecen, cómo se distribuyen territorialmente, cómo son las posibilidades de acceso. Y se compone por factores relacionados tanto con la oferta como con la demanda de servicios.

La oferta se refiere a la provisión, la disponibilidad de espacios físicos, materiales y mobiliario que faciliten el espacio de interacción entre los niños y niñas y los adultos, más allá de los contextos culturales particulares. Los servicios están expuestos a los avatares climáticos y resulta determinante la cercanía a las viviendas de las familias o de los lugares donde trabajan los adultos referentes. Se debe considerar los contextos urbano o rural, montañoso o fluvial, y los obstáculos particulares para el acceso. La demanda se refiere al rol y visión de las familias y comunidades usuarias de los servicios; la edad en

que las familias definen el ingreso de las niñas o niños a la vida institucional; si los servicios son gratuitos o deben ser financiados; las creencias y prácticas socioculturales que pueden impedir o favorecer a ciertos grupos de la población; la relación entre oferta y necesidades familiares, laborales o de estudio y participación de las cuidadoras y cuidadores.

La cobertura “no formal” no es uniforme: las tasas varían significativamente con la edad de los niños y las niñas, siendo mayor en las edades más bajas. En algunos países los servicios y programas están más extendidos, y alcanzan a una mayor cantidad de población que en otros. La comparación estadística es técnicamente muy compleja de establecer. De la misma manera se observan diferencias regionales hacia el interior de cada país: los niños de los quintiles más bajos, o con discapacidad, que viven en áreas rurales y/o son parte de comunidades indígenas, migrantes, desplazados por conflictos, desastres naturales o que padecen situaciones de violencia, se enfrentan a desventajas particularmente altas para acceder a servicios “formales” o “no formales” de AEPI.

### *Financiamiento*

La tercera esfera de la desigualdad se vincula con la disposición de recursos financieros: federales, provinciales, locales y municipales; muchas veces alimentados con créditos o préstamos de organismos internacionales; y se muestran en los modos y modelos del financiamiento. El dato sobresaliente es la representación del gasto en el presupuesto, la definición o no de la intangibilidad de los fondos para la infancia, así como la planificación y la definición de estrategias a corto, mediano y largo plazo. El Gasto Público Social (GPS) representa el esfuerzo que realizan los Estados para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, mejorar las condiciones de vida de la población y promover su bienestar colectivo.

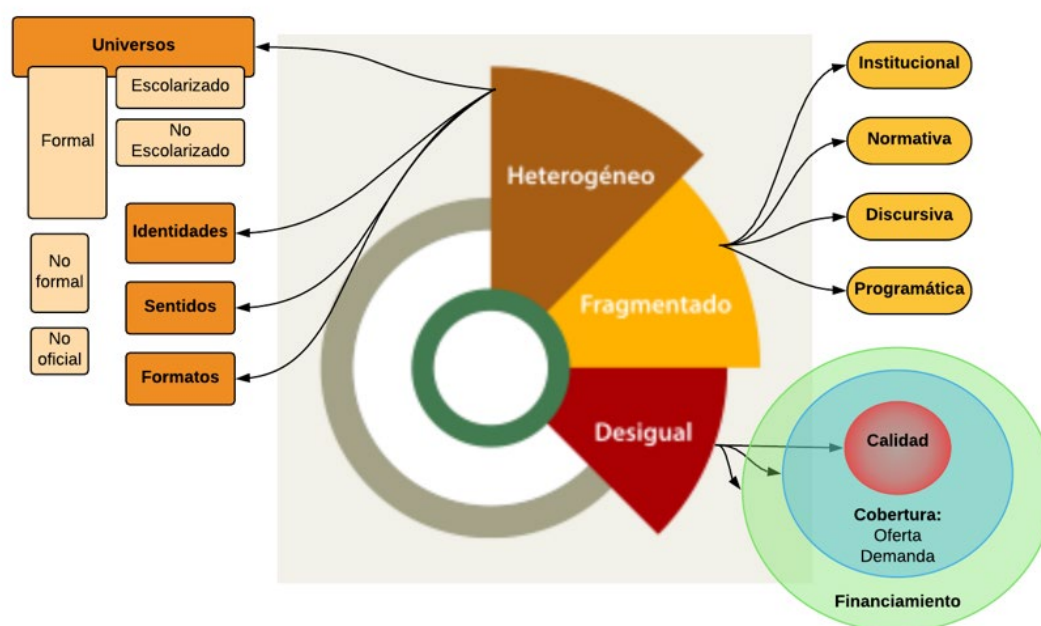
El Gasto Público Social dirigido a la primera infancia es la suma de todas las erogaciones con fines sociales que tienen algún grado de impacto en la primera infancia, ya sea a través de políticas diseñadas para atender las necesidades o situaciones específicas de esta franja etaria, o de aquellas que se dirigen a grupos poblacionales más amplios, de los cuales los niños y niñas en la primera infancia forman parte. Constituye un indicador claro del esfuerzo que realizan

los Estados en su rol de garantes del cumplimiento efectivo de los derechos del niño<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Según “Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia” (UNICEF, 2019), las prioridades actuales de los gobiernos en materia presupuestaria no reflejan la importancia de la educación preescolar, cuya financiación es insuficiente frente a otros niveles educativos, particularmente en países de bajos y medianos ingresos. Mientras que en la mayoría de los países de ingresos altos el gasto en educación por cada niño en edad preescolar (matriculado o no) es más o menos la mitad del gasto por cada niño en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria, la situación es bastante distinta en los países de bajos ingresos. El país de bajos ingresos promedio gasta alrededor de 125 veces más por niño (matriculado y no matriculado) en la enseñanza primaria que en la enseñanza preescolar, y más de 70 veces más en la enseñanza secundaria básica y superior. En efecto, el gasto en educación preescolar representa solo el 2% del presupuesto para la educación, una cifra muy inferior al 8% y el 9% que invierten en promedio los países de ingresos medianos altos y los países de ingresos altos, respectivamente.

**Figura 1.** Esferas del cuidado y la educación en la primera infancia, y componentes de análisis



### Entonces: ¿cómo definimos lo “no formal”?

A partir del recorrido realizado, y antes de zambullirnos en la rica historia del campo y de la descripción de la actualidad de los servicios y programas de la AEPI “no formal” en los países de la región, se propone una nueva escala en la definición, que incorpora la mayoría de los argumentos expuestos:

**Conjunto organizado de servicios heterogéneos, fragmentados y desiguales, dirigidos a la atención y educación de la primera infancia que suceden, fundamentalmente, fuera del ámbito escolar formal, y están orientados a la población de niños, niñas y familias con derechos vulnerados.**

## 3. Análisis comparativo

### 3.1 Crece desde el pie

Todo movimiento social se explica desde su historia y, en materia de instituciones de la niñez, la explicación e interpretación del presente se puede sostener como resultado de un discurso inaugurado en el siglo XIX e instaurado

en el XX como parte de una trama de ideas y principios sedimentada por las creencias sociales (Carli, 2011).

Si bien el relato sobre la historia del nivel inicial suma una importante cantidad de aportes académicos desde donde se permite identificar procesos, hitos, normas y actores que facilitan el ordenamiento de continuidades y rupturas epistemológicas e institucionales; la historia de la educación “no formal” en Latinoamérica aún no ha sido lo suficientemente escrita. Para Peralta (2018) es curioso que, después de un periodo de gran valoración, se haya ido abandonando su estudio teórico, su extensión a nuevos grupos poblacionales y su mayor difusión y apoyo en todos los planos.

Se puede observar, en la actualidad, una tendencia a restar historicidad al discurso institucional y técnico vinculado a las políticas destinadas a AEPI “no formal”. Si bien una destacada usina de científicos sociales, historiadores, antropólogos, economistas y politólogos ha realizado aportes en este sentido, la recuperación del trayecto histórico suele estar ausente al momento de la definición de las políticas públicas. En la mayoría de los documentos de los organismos internacionales o no gubernamentales globales se observa un gran esfuerzo por la justificación de la intervención, la sistematización, la estadística, los estudios comparados y el intercambio de experiencias, pero es extendida la falta de revisión de la historia de su constitución.

Pareciera como si de pronto hubiesen surgido, por generación espontánea, dispersos por geografías urbanas y rurales, entre montañas, islas y en los barrios populares de todo el continente, espacios dedicados a brindar servicios para los más pequeños y sus familias. Y que la explicación de este fenómeno es, simplemente, la falta de cobertura de servicios educativos formales<sup>20</sup>. Sin embargo, la historia es uno de los componentes centrales del sentido y la razón de ser de las instituciones “no formales”, que explica sus comienzos, define su presente y compromete su futuro.

Este conjunto de instituciones reconoce su origen en demandas individuales y colectivas, y en escenarios de confluencias y divergencias. Las instituciones son, a la vez, protagonistas de momentos trascendentes, acontecimientos y acciones plurales altamente significativas. No surgieron, en general, de la

---

<sup>20</sup> Son muchos los especialistas en educación que relacionan la proliferación de experiencias “no formales” al déficit de cobertura estatal de oferta de educación inicial formal.

planificación estatal, o como política pública estratégicamente; por el contrario, son hijas de la necesidad, de la demanda y de la organización colectiva, con mujeres como protagonistas centrales y determinantes. Responden, como ya se ha sostenido, a distintas formas de concebir el lugar que ocupa la primera infancia en la cultura humana, en la sociedad en la que se desarrolla y en la perspectiva de la inserción de esos niños y niñas en la estructura productiva que les tocará habitar en el futuro.

La descripción de cómo se implementan en los países de la región los servicios “no formales” de AEPI, en qué contexto se desenvuelven y cuál es su capacidad para ofrecer opciones inclusivas a millones de niños y niñas, abre la posibilidad de identificar similitudes y diferencias que se expresan en un continente cuyos pueblos tienen tanto en común como de diferente; pero que conservan, como estigma compartido, los más altos niveles de desigualdad planetarios, distribuida a lo largo y ancho de una maravillosa geografía.

Para este trabajo se presenta información sobre seis países de la región, donde se podrán identificar las características heterogéneas, fragmentadas y desiguales de los servicios, instituciones y programas. Para consolidar una muestra que resulte significativa se acude a las categorías que proponen Ocampo y Gómez-Arteaga (2017), y Cecchini. El primer estudio<sup>21</sup> clasifica los países de la región de acuerdo al desarrollo de sus sistemas de protección social (SPS), diferenciándolos en países con SPS: i) “limitados”, ii) “intermedios”, o iii) “integrales”. Cecchini clasifica a las brechas de bienestar estatales (BBE) en: i) “severas”, ii) “moderadas”, y iii) “modestas”<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Los sistemas de protección social, para estos autores, resultan de un conjunto integrado de políticas, diseñadas para garantizar la seguridad del ingreso y el apoyo a las personas a lo largo de su ciclo de vida, con atención especial a los pobres y vulnerables. La protección básica comprendida en los pisos de protección social incluye: i) el acceso a la atención esencial en salud, incluido el cuidado materno; ii) la seguridad básica del ingreso para los niños, acceso a la alimentación, educación, cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; iii) la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes (enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez); iv) la seguridad básica del ingreso para los adultos mayores y la recomendación sobre los pisos de protección social. En este sentido, los SPS son la principal herramienta con la cual los Estados pueden garantizar el derecho fundamental a la seguridad social contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reducir la pobreza y la desigualdad, y sostener un crecimiento incluyente.

<sup>22</sup> Para Cecchini, la capacidad de consolidar estados de bienestar en los países de la región desempeña funciones muy claras como: i) desmercantilizar el acceso de la población al bienestar mediante la provisión de bienes, servicios y transferencias que no dependen de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni de su capacidad de compra en el mercado; ii) desfamiliarizar el acceso al bienestar al otorgar beneficios, servicios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia; iii) regular y afectar ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de los integrantes familiares, modificando así el orden “espontáneo” en estas esferas; y iv) redistribuir recursos, pues al recaudarlos y distribuirlos en la forma de bienes, servicios y transferencias, no ajusta las prestaciones en forma exacta al



Para la comparación se identificaron dos países con SPS limitados y BB severas: El Salvador y Paraguay; dos con SPS intermedios y BB moderadas: México y Colombia; y otros dos con SPS integrales y BB modestas: Argentina y Chile. La siguiente tabla ofrece una discriminación regional en base a las variables desarrolladas por los investigadores de la CEPAL.

Países	Según sistema de protección social (Ocampo)	Según brechas de bienestar (Cecchini)
Honduras	Limitados	Severas
Guatemala	Limitados	Severas
Nicaragua	Limitados	Severas
Bolivia	Limitados	Severas
Paraguay	Limitados	Severas
El Salvador	Limitados	Severas
Panamá	Intermedios	Modestas
R. Dominicana	Intermedios	Moderadas
Ecuador	Intermedios	Moderadas
México	Intermedios	Moderadas
Perú	Intermedios	Moderadas
Colombia	Intermedios	Moderadas
Venezuela	Intermedios	Modestas
Uruguay	Integral	Modestas
Chile	Integral	Modestas
Costa Rica	Integral	Modestas
Argentina	Integral	Modestas
Brasil	Integral	Modestas

## 3.2 Países con sistemas de protección limitados y brechas severas de desigualdad

### 3.2.1 El Salvador

La Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples (EHPM) de 2017 reportaba para El Salvador una población total de 6.581.860 personas. Cerca de un millón de niñas y niños tenían entre 0 y 8 años,<sup>23</sup> (el 15% de la población total) (DIGESTYC<sup>24</sup>), mientras que de 0 a 4 superaba el 8% del total, con 530 mil niños y niñas. Según la misma fuente, el indicador de pobreza monetaria (que se clasifica en extrema y relativa, y que emplea como parámetro el valor de la Canasta Básica Alimentaria -CBA) alcanzaba a un 29,2% de los hogares; el 6,2% en pobreza

aporte individual, sino que opera en diversas modalidades de solidaridad, ancladas en fuentes de financiamiento y criterios de elegibilidad.

<sup>23</sup> De acuerdo a la legislación salvadoreña, la primera infancia abarca a las niñas y niños desde el nacimiento hasta los ocho años de edad.

<sup>24</sup> Dirección General de Estadísticas y Censos.

extrema y el 23% en pobreza relativa. El 51,8% de niñas y niños de 0 a 5 años vivían en hogares pobres multidimensionales (STPP y MINEC-DIGESTYC). En el área rural, el 32,1% de los hogares era pobre: el 7,7% en pobreza extrema y el 24,4% en pobreza relativa. En el área urbana, el 27,4% de los hogares vivía en esta condición; el 5,3% en pobreza extrema y el 22,2% en relativa.

La asignación de recursos al sector educativo ha sido históricamente baja. En la última década se mantuvo en un promedio del 3,14% del Producto Interno Bruto y del 16,61% en relación al gasto público. Cifras de la Oficina de Información y Respuesta del Ministerio de Educación indican que, en 2016, la cobertura neta educativa en niñas y niños de 0 a 3 años era de 1,9%, y de 4 a 6 años de 56,5%. En el caso de educación básica y media, las coberturas netas educativas se ubican en 83,4% y 35,6%, respectivamente (OIR, MINED 2017 citados por UNICEF)<sup>25</sup>.

El de El Salvador es uno de los casos donde la línea que divide la educación inicial y parvularia “formal”, de la “no formal” o familiar y comunitaria, no resulta claramente identificable, cruzándose, superponiéndose y complementándose, en diferentes momentos de la historia. La educación inicial salvadoreña se inicia a fines del siglo XIX, y se consolida en los años cuarenta del XX, a partir de la creación de la División de Higiene del Niño en la Dirección General de Salud y la puesta en marcha de la primera reforma educativa, marco en el que se formulan los primeros programas para la educación inicial. En 1950, en el texto del decreto que reforma la Constitución de la República, se establece que el Estado se encargará de proteger la salud física, mental y moral de las niñas y niños, y garantizará el derecho a la educación y a la asistencia.

Avanzado el pasado siglo, en 1992, con posterioridad a la sanción y adhesión a la CDN, se promulgan leyes que regulan la atención a la niñez como el Código de Familia, y se crean nuevos formatos institucionales, como el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM). Este Instituto se transforma en el ente encargado de coordinar los Centros de Bienestar Infantil (CBI) de educación preescolar, bajo la responsabilidad ejecutiva de grupos de mujeres identificadas como “madres cuidadoras”. La Ley General de Educación de 1996, actualizada en 2005, dispuso que la educación inicial comienza con el nacimiento, se

---

<sup>25</sup> UNICEF. <https://www.unicef.org/elsalvador/educaci%C3%B3n-inclusiva>

extiende hasta los 4 años de edad, y centra sus acciones en la familia y la comunidad.

En 2009, la nueva Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA) introduce en su articulado el derecho a la educación gratuita y obligatoria, donde se incluye la educación inicial, parvularia, básica, media y especial. Esta Ley establece algunos condicionantes que acompañarán el derecho a la educación inicial y parvularia, entre ellos la calidad, la progresiva igualdad y la equidad, así como la asistencia alimentaria gratuita en los centros públicos de educación inicial y parvularia.

Con la implementación del Plan Social “Vamos a la escuela”, se instaura el Programa de Educación Inicial y Parvularia (PNDINA), y se define la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia. El Plan Social Educativo califica la educación inicial de “pivote” para el desarrollo integral de la niñez. “Una de las prioridades del Plan Social Educativo es el fortalecimiento de la atención a la niñez salvadoreña desde la concepción hasta los siete años” (MINED, 2010).

Llegado el año 2010, el Ministerio de Educación definió la implementación de la “Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia”. En su formulación se reconoce el papel del Estado como garante del derecho a la educación y el desarrollo integral, que es concebido como “el conjunto de derechos que tienen las niñas y los niños a la supervivencia, el desarrollo, la participación y la protección”<sup>26</sup>. Se reconoce que la atención a este grupo etario debe realizarse a partir de la implementación de una política articulada y consensuada, que debe materializarse a partir de la participación intersectorial e interinstitucional, incorporar a la sociedad civil, y reforzar el rol de la familia y la comunidad. La Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia<sup>27</sup> agrupó las normativas legales vigentes y se consolidó como un instrumento técnico con reconocimiento político, que definió las directrices y responsabilidades del Estado en materia de niñez y adolescencia.

En 2018 el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONNA) instaló y lideró el Comité Técnico Nacional de la Primera Infancia, instancia responsable de la formulación de la “Estrategia Nacional para el Desarrollo Integral de la

---

<sup>26</sup> En ese momento la etapa definida como primera infancia para el Estado salvadoreño se extendía desde la concepción hasta los 7 años. En el año 2018 se amplió hasta los 8 años y 11 meses.

<sup>27</sup> [http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/politicas/politica\\_nacional\\_pnpna.pdf](http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/politicas/politica_nacional_pnpna.pdf)

Primera Infancia” (ENDIPI), con el objetivo de promover y garantizar las oportunidades para el desarrollo integral de niñas y niños desde su gestación hasta los 9 años. La Estrategia propuso una fuerte adhesión al enfoque de derechos, la multidimensionalidad del desarrollo y la responsabilidad compartida entre el Estado y los sectores no gubernamentales en la provisión de los servicios de cuidado, estimulación, educación, salud, nutrición y entornos protectores.

La coyuntura social y de prevalencia de condiciones de violencia han tenido un alto impacto en la formulación de estrategias político/educativas que involucraron en los últimos años al Ministerio de Educación, a las áreas de protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes y a las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana. Estas construcciones dieron como resultado el establecimiento de estrategias coordinadas que se fueron implementado en las comunidades en el marco de los comités municipales de prevención de la violencia<sup>28</sup>. Una de los más importantes, en términos de construcción técnica y política fue “la estrategia de territorialización de la atención integral a la primera infancia con enfoque de inclusión social”<sup>29</sup>, en cuya implementación se involucraron las áreas de Educación y el Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) con el apoyo de UNICEF.

La estrategia de territorialización permitió el establecimiento de colaboraciones y alianzas con otras instituciones gubernamentales y de la sociedad civil a partir de la articulación de actores locales que trabajan con la familia en el marco de “comités municipales de prevención de la violencia”<sup>30</sup>. Estas articulaciones facilitaron el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales en conocimientos y metodologías de orientación a las familias sobre prácticas de crianza, estimulación, cuidados en salud y nutrición, e indicadores de desarrollo.

En un intento por superar la fragmentación histórica de las políticas dirigidas a la primera infancia se involucró a las alcaldías municipales, que aportaron logística, transporte, espacios para las actividades e “incentivos” para el

---

<sup>28</sup> Establecidos a partir de la aprobación del plan El Salvador Seguro.

<file:///Users/adrianrozengardt/Desktop/SIPI/Informe%20de%20Monitoreo%202016-2017.pdf>

<sup>29</sup> Elaborado por la consultora Global Society, el documento contiene dos estudios. El primero es una evaluación intermedia de la estrategia en los municipios de Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango, Sonsonate y Santa Ana, y el segundo es una línea de base de los municipios de Santa Cruz Michapa, San Luis Talpa y Conchagua, donde la estrategia aún no ha sido implementada.

<sup>30</sup> Establecidos a partir de la aprobación del plan El Salvador Seguro.

voluntariado; el Ministerio de Salud garantizó la vacunación y el control de niño sano, los controles a las mujeres embarazadas y a las mamás, la sensibilización en salud sexual y reproductiva, salud y nutrición; el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia implementó políticas de protección de derechos, capacitación de recursos humanos y la articulación con las instituciones de su dependencia, como los Centros de Desarrollo Infantil. También participaron el Ministerio de Gobernación, responsable del programa “Círculos de familia”; la Policía Nacional Civil; el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia; el Instituto de la Juventud; universidades y centros educativos; así como líderes religiosos y comunitarios, y grupos de voluntarios.

En El Salvador, el acceso a la educación pública de las niñas y niños en la primera infancia<sup>31</sup> se puede alcanzar por medio de dos vías: la institucional<sup>32</sup>, implementada en espacios dependientes del Ministerio de Educación (educación inicial y parvularia<sup>33</sup>), y la “no formal”, familiar comunitaria<sup>34</sup>, que incluye modalidades que se desarrollan en espacios públicos facilitados por el Estado nacional, municipalidades, iglesias, organizaciones no gubernamentales o círculos de familia, donde facilitadoras trabajan con grupos de familias para fortalecer las capacidades de crianza. Otras modalidades “no formales” son los Centros de Bienestar Infantil (CBI) y los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), coordinados por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

La educación institucional (formal) inicial (de 0 a 3 años completos) en 2018 alcanzaba una cobertura del 7,6% de ese grupo de edad; mientras que el

<sup>31</sup> Según el Consejo Directivo del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, se define como rango etario para primera infancia “al período comprendido desde el momento de la gestación de toda niña o niño hasta cumplir los nueve años” (CONNA, 2017, citado por UNICEF).

<https://www.unicef.org/elsalvador/informes/estrategia-nacional-para-desarrollo-integral-de-primera-infancia>

<sup>32</sup> La modalidad institucional contaba en 2017 con 4.491 centros educativos públicos de educación parvularia (MINED, 2016); 12 centros privados de atención denominados guarderías infantiles, hogares infantiles y centros de cuidado diario (ISNA, 2014-2015); 33 centros de desarrollo Infantil privados (ISNA, 2014-2015); 15 centros de desarrollo integral del ISNA (ISNA, 2017); 25 centros de desarrollo integral coordinados por las alcaldías; 7 centros de desarrollo integral o “Centros Ternura”, destinados a hijas e hijos de empleados públicos; 1 centro de desarrollo infantil coordinado por la Dirección de Centros Penales; 176 centros de desarrollo infantil coordinados por iglesias; 2 kínder y guarderías municipales; y 4 centros de estimulación temprana (ISNA, 2014-2015).

<sup>33</sup> Término que en nuestro continente se utiliza en Chile y en El Salvador.

<sup>34</sup> Dentro de esta modalidad se identificaron 1.929 círculos de familia implementados articuladamente por el Ministerio de Educación, instituciones no gubernamentales que colaboran en la atención de niñas y niños por la Vía Familiar Comunitaria, unidades ejecutoras del Fondo Concursable para Organizaciones de la Sociedad Civil y por el Ministerio de Gobernación; 233 Centros de Bienestar Infantil implementados por el Instituto Salvadoreño del Niño y el Adolescente; y 41 Centros Rurales de Salud y Nutrición bajo la coordinación del MINSAL.

parvulario (de 4 a 6 años) al 68,5% de la población<sup>35</sup>. No se han podido encontrar series de estadísticas de la modalidad familiar comunitaria. El cambio de gestión y orientación política ocurrido en las últimas elecciones presidenciales (2019) puso en tensión la aplicación de esta modalidad.

### 3.2.2 Paraguay

El último censo realizado en Paraguay en 2010 reportó una población conformada por 6.209.849 habitantes. El 1,8% de la población se autopercebía como indígena y menos del 1%, como afrodescendiente (3,8 mil personas). CEPAL estima que hacia 2018 la población paraguaya ascendía a 6,8 millones de personas<sup>36</sup>, y que al mediar la década de 2010, la primera infancia (1,2 millones de niños y niñas de 0 a 8 años) representaba el 18,2% del total de la población. El 41,4% de los hogares estaba integrado por al menos un niño o niña pequeño. El 76,8% de la primera infancia residía en hogares encabezados por una pareja (SITEAL en línea). En 2015, se reportaban 163,7 mil nacimientos anuales. La tasa de mortalidad infantil a 2015 fue de 17,5 por cada mil nacidos vivos (BM en línea).

Como se describe en el documento de la CERLAC (Narodowski y Snaider, 2017) el sistema educativo de Paraguay se estructura en tres niveles: la educación inicial y la educación escolar básica; la educación media y la superior (Art. 27, Ley General de Educación N° 1264). La Educación Inicial se desarrolla en las modalidades formal y no formal<sup>37</sup>.

La modalidad formal comprende tres etapas: a) jardín maternal, que atiende a niños de 0 a 2 años, a quienes se brinda atención y estimulación integral durante el día, en media jornada o en jornada completa, y también ofrece servicios complementarios de salud y alimentación; b) el jardín de infantes, dirigido a niños de 3 a 4 años (Art. 6, Resolución N° 2249/06); y c) el preescolar, que atiende a niños de 5 años, obligatorio y gratuito en los establecimientos de gestión pública

<sup>35</sup> Fuente: Ministerio de Educación <https://www.mined.gob.py/estadisticas-educativas/item/10086-estadisticas-e-indicadores.html>

<sup>36</sup> [https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_informe\\_pdfs/dppi\\_paraguay\\_11\\_10\\_19\\_0.pdf](https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/dppi_paraguay_11_10_19_0.pdf)

<sup>37</sup> El reglamento de educación inicial y preescolar de Paraguay reconoce también la modalidad informal, en referencia a acciones no institucionalizadas ni sistemáticas (medios de comunicación, familias).

desde 2010 (Ley N° 4088, 2010). El nivel preescolar es el primer año de los nueve que forman la educación escolar básica.

La matrícula para todo el nivel de educación inicial formal en Paraguay medida en el año 2016 (último año con información publicada)<sup>38</sup> alcanzaba a un total de 183.308 niños y niñas, de los cuales el 67% lo hacían en instituciones públicas, el 16% en privadas no subvencionadas y el 17% restante en escuelas privadas subvencionadas<sup>39</sup>. Si bien en los primeros años del siglo XX se observó una caída significativa de la matrícula en las escuelas públicas y un aumento en la educación privada (perdiendo unos 5 puntos porcentuales lo público frente a un incremento del 23% y 16% del sector privado no subvencionado y subvencionado), a partir del año 2012 se contuvo esta migración, manteniéndose desde entonces estables los porcentajes de matriculación.

La modalidad “no formal” se ocupa de atender a los niños de 3 a 5 años que no tienen acceso a la Educación Inicial formal. Se implementa en los Mitâ Róga (Casa del Niño), que funcionan en casas de familia, escuelas, iglesias, municipalidades, clubes y otras instituciones que garanticen condiciones básicas necesarias de seguridad para el desarrollo de las niñas y niños<sup>40</sup>.

En el año 2011 Paraguay lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)<sup>41</sup>, elaborado conjuntamente por los ministerios de Educación, Salud Pública y Bienestar Social, y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, con el apoyo de UNICEF-Paraguay. El PNDIPI es un documento que organiza los ejes, las áreas y líneas estratégicas, y se propone como guía del proceso de implementación de la política sobre la primera infancia en el Paraguay, al visualizar un horizonte a largo plazo y definir los compromisos y objetivos nacionales, que se espera lograr en los próximos diez años<sup>42</sup>. Dentro de los objetivos planteados se establece el aumento gradual de la cobertura de sala de 3 y 4 años, y la universalización del acceso a preescolar.

<sup>38</sup>

<http://intramec.mec.gov.py/estadisticas/servlet/com.dwmeccpy.desplegarconsulta?Query213,MATR%C3%8DCULA+POR+ETAPA+Y+SEXO%2C+SEG%C3%9AN+DEPARTAMENTO%2C+SECTOR+Y+EDAD,EDUCACION+INICIAL+-+FORMAL>

<sup>39</sup> Elaboración propia con datos de la Sistema de Estadísticas del Ministerio de Educación y Ciencias.

<sup>40</sup> Resolución N° 22449/06 <https://www.mec.gov.py/cms/>

<sup>41</sup> <https://www.unicef.org/paraguay/media/1756/file/resumen-primera-infancia.pdf>

<sup>42</sup> El conjunto de normativas que fundamenta el PNDIPI está compuesto por: (1) la Constitución Nacional (1992), (2) la Convención sobre los Derechos de los Niños (1989) y (3) el Código de la Niñez y la Adolescencia (2001), que posicionó el enfoque hacia los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos.

En relación a la educación no formal, el Plan Nacional se propuso la implementación de estrategias de mejoramiento de la atención integral en la modalidad no formal en servicios existentes como los Cebinfa, Mitâ Róga, y otras denominaciones.

Paraguay ofrece, al igual que El Salvador, la particularidad de que la atención y educación de la primera infancia “no formal” está regulada desde el Ministerio de Educación. Si bien durante muchos años lo formal y lo “no formal” corrieron por canales paralelos, más o menos distanciados, a partir de una decisión político institucional, convergen en un determinado momento bajo una estrategia común que, de todos modos, no alteró la población destinataria que cada uno de los modelos atendía. Así, la educación inicial “no formal” sigue sosteniendo un sesgo poblacional de vulnerabilidad social o territorial.

Garcete (2013) señala que después de la Guerra del Chaco, en 1940, se funda el “Hogar Infantil Santa Teresita”, cuya finalidad era albergar a niños hijos enfermos de lepra. En esa misma época, un grupo de mujeres voluntarias instala un jardín de infantes destinado a la atención de hijos de madres trabajadoras del Mercado N° 4, con el nombre de “Jardín de las Américas”. Durante los 35 años que dura la dictadura militar de Alfredo Stroessner, la más larga de la historia de Latinoamérica, se limitan las garantías constitucionales, los derechos humanos y el Estado se conforma como estructura sobre la que se sostiene la dictadura. La propuesta educativa para la primera infancia estaba impregnada de rasgos autoritarios, formatos militaristas y relaciones adultocéntricas y violentas. El control sobre los contenidos curriculares y de formación docente fue extremo y sin fisuras para la confrontación de ideas. El daño que se produce adquiere formas de aislamiento, sostenido en formatos sexistas, racistas, elitistas, homofóbicas y estigmatizantes con la discapacidad. *“Se habla actualmente de condiciones culturales basadas en el lugar central que ocupa la figura adulta masculina; la inequidad de género; la visión del niño como ser incompleto, ‘objeto’ de los padres; la reproducción de las pautas de crianza, en las que las niñas y los niños pequeños no tienen identidad propia y se ignoran o postergan sus necesidades y potencialidades de desarrollo; el autoritarismo / ‘militarismo’ que permea las prácticas de crianza y educativas escolares, y la actitud fatalista, resignada, factor clave para la reproducción de la exclusión social de las familias”* (Sottoli y Crine, 2000: 31).



En 1990, en los comienzos de la transición democrática, Paraguay adhiere a la Convención sobre los Derechos del Niño. Sectores vinculados a las iglesias católicas, metodistas y ecuménicas, y otro conjunto de organizaciones relacionadas a los derechos humanos comienzan a influir sobre nuevos formatos de educación y atención de la infancia en general, y de la primera infancia en particular. Una serie de planes, programas y normas acompañaron este proceso: se aprueba en 1995 el primer Reglamento de Educación Inicial; en 1997 se realiza el Primer Foro Nacional de Educación Inicial organizado por el Ministerio de Educación y Culto, con el apoyo de la OEA y de UNICEF; y, en la Ley 1624/98 General de Educación, se incorpora un apartado para la Educación Inicial. En 2000 se lanza el Plan Nacional de Educación Inicial (2002-2012), que propuso tres objetivos fundamentales: mejorar la calidad de la educación inicial, garantizar la cobertura con equidad para niños y niñas menores de 6 años, y desarrollar una estrategia de fortalecimiento del nivel inicial. En 2004, se avanzó hacia el Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar 2004-2008.

Entre 2008 y 2010 se pone en marcha el proceso de elaboración del ya mencionado PNDIPI, que continúa en proceso de implementación. Bajo la gestión del presidente Cartes (2013) se firman con UNICEF y el Frente por la Niñez y la Adolescencia los "20 compromisos para mejorar la situación de la niñez y la adolescencia", donde la educación formal y "no formal" de la primera infancia asumen un lugar destacado.

La iglesia católica jugó un rol predominante en la institucionalización de las experiencias "no formales". En 1995 se inicia el Programa de Pastoral del Niño en Paraguay, dependiente de la Pastoral Social con el apoyo de la Conferencia Episcopal Paraguaya. Su influencia alcanza a la actualidad, ya que asiste en todo el país a más de 3.000 niños y niñas. A partir del modelo de la Pastoral Social brasilera, enfocó su trabajo en embarazadas y primera infancia. También puede destacarse la intervención del Banco Interamericano de Desarrollo para la implementación de programas en la línea del desarrollo infantil temprano<sup>43</sup>.

Este breve recorrido nos permite comprender un modelo de construcción de políticas educativas dirigidas a la primera infancia, marcadas por las circunstancias históricas, donde confluyen procesos dictatoriales autoritarios,

---

<sup>43</sup> La Ley N° 4849/2013 aprueba la implementación de un préstamo del BID para la implementación del Programa de Desarrollo Infantil Temprano.

transiciones democráticas débiles y condiciones de desigualdad profunda; se necesitaron respuestas articuladas, de consenso, con economía institucional y aprovechamiento intensivo de los pocos recursos existentes, con apoyo de los organismos internacionales de crédito y defensa de los derechos de los niños y niñas.

De esta manera puede arriesgarse un posible “porqué” de la integración en la ejecución de los sistemas “formales” y “no formales”. Sin embargo, no debe perderse de vista que los segundos, los “no formales”, están claramente dirigidos, como ya se ha sustentado en la primera parte de este documento, a los sectores que no alcanzan a acceder a las instituciones formales, sean públicas, privadas subvencionadas o no subvencionadas, especialmente a poblaciones rurales, indígenas y en condiciones de extrema pobreza.

La modalidad “no formal” más extendida hasta los primeros años del siglo XX fueron los Mitâ Rogá, donde participan fuertemente las iglesias, las ONG, las comunidades y hasta familias. La otra forma de organización de los servicios “no formales” son los CEBINFA<sup>44</sup>, que resultan del programa nacional del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que ofrece “servicios sociales alternativos, de atención integral a los niños menores de seis años, hijos de madres que trabajan”. Hoy han extendido su proyección territorial con los Centros de protección del Programa Abrazo (desde el 2009) PAINF, programas radiales, etc.

En 2016, último año con cifras oficiales, participaban de esta propuesta de atención y educación un poco más de 1.100 niños y niñas, menos de la mitad de los que lo hacían en el año 2007, ocupando un lugar marginal en la estadística general de la educación inicial. Se ha podido observar una caída significativa de la matrícula del 48,29% entre 2007 y 2013. Esa tendencia ha continuado y se ha profundizado.

Desde el año 1995 funciona el Programa Nacional de Educación Inicial No Escolarizada Mitâ Róga. Los Mitâ Rogá ofrecen servicios educativos en hogares comunitarios para niños de 0 a 2 años y en centros educativos comunitarios para niños de 3 a 5 años.

- a) Los Mitâ Rogá, si bien están regulados por el Ministerio de Educación y Ciencia, son gestionados por organizaciones vecinales, municipales y de

<sup>44</sup> <https://www.mspbs.gov.py/bienestarsocial/centro-bienestar.html>

- la sociedad civil. Son servicios sin fines de lucro, aunque en algunos casos se solicita a la familia una colaboración o donaciones mínimas. En algunos casos, reciben subvenciones de instituciones del Estado (Art. 26, Resolución N° 22449/06). Los espacios funcionan en horarios adaptados a las necesidades de la comunidad. El reglamento también indica que “para la modalidad no formal, en la etapa de tres y cuatro años, los horarios y frecuencia de clases podrán adaptarse a la disponibilidad de tiempo de los voluntarios encargados y a la disponibilidad del espacio”. Los educadores podrán ser voluntarios, padres y madres de familia, jóvenes estudiantes de formación docente, de enfermería o medicina, pedagogía, psicología o trabajo social. Para las salas de 3 a 5 años, además, se especifica que debe contar con estudios de educación media concluidos.
- b) Los CEBINFA son espacios de desarrollo infantil dependientes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, donde se brinda atención y educación “no formal” a niños y niñas de 2 a 5 años que integran familias de bajos ingresos, mientras sus padres, madres y/o cuidadores trabajan. Los niños y niñas son atendidos por educadoras, de lunes a viernes de 06:30 a 18:00 hs. Los servicios son totalmente gratuitos. Se ofrece alimentación complementaria. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social reporta que en 2017 los 29 centros CEBINFA atendieron a 1,3 mil niños y niñas. Son espacios comunitarios abiertos para la participación de las familias, entidades e instituciones con una mirada a la atención de los niños y niñas.
  - c) Los Centros de Atención a la Primera Infancia dependen del Ministerio de Educación y Ciencias. Atienden a niños y niñas de 1 a 3 años. Cuentan con equipos interdisciplinarios (psicólogo, nutricionista, docentes, enfermero, cocinero y personal de apoyo). Se ofrece alimentación complementaria, vigilancia del calendario de vacunación y control de salud. En la modalidad “maestra itinerante”, el servicio educativo se brinda en las viviendas familiares. En la modalidad “aulas móviles”, se recrea el espacio educativo.
  - d) Los Centros de Protección del Programa Abrazo funcionan desde el año 2009 y atienden a niños y niñas de 0 a 6 años. Surgen como estrategia para reducir la presencia en calle y luego se vinculan con la búsqueda de la disminución de las peores formas del trabajo infantil, según la definición que Paraguay realiza en el marco del convenio 182 con OIT. Son centros ubicados cerca de vertederos de basura (Encarnación, Cateura),

olerías (Tobati, Caacupe). Actualmente están ubicados en 11 departamentos, y ofrecen prestaciones específicas para familias con hijos de 0 a 8 años. La atención directa en los centros alcanza a 1311 niños y niñas de 0 a 6 años. Otros 2800 reciben otras prestaciones de apoyo social. En total 4108 niños y niñas de 0 a 8 años son incluidos en el programa<sup>45</sup>. Es el programa social más emblemático que atiende a la primera infancia en situación de pobreza y pobreza extrema en el país hace ya más de 10 años.

- e) Otras iniciativas. Talleres para madres gestantes: servicio educativo comunitario, de interacción y reflexión, destinado a las madres gestantes y sus familias, que apunta a propiciar espacios de formación y de estimulación prenatal. Talleres para familias: servicio educativo comunitario de intercambio de experiencias y de formación sistemática en pautas de crianza y estimulación oportuna, dirigido a las familias con hijos de 0 a 3 años, abordando temas referidos a los mil primeros días en la vida del niño. Maestras mochileras: servicio educativo comunitario implementado por docentes del nivel inicial quienes realizan una atención individualizada a los niños y niñas en sus domicilios, incluyendo a los referentes familiares en la dinámica. Programa de difusión radial: espacios utilizados en las radios comunitarias para la difusión de programas con temas de interés educativo, promoviendo la atención integral y oportuna de niños y niñas de primera infancia, apuntando a garantizar el desarrollo pleno como personas y una buena calidad de vida. Espacios de desarrollo infantil, EDI: servicios de atención integral a niños y niñas de 4 meses a 3 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad, cuyas familias precisan un espacio de atención para ellos, que sea seguro, adecuado y gratuito, promoviendo la atención integral y oportuna para el desarrollo de capacidades. Se destaca la articulación de acciones para la instalación y sostenibilidad de este servicio con el municipio beneficiado.

En los últimos años se ha venido privilegiando la modalidad formal obligatoria por sobre la “no formal”. La cobertura sigue siendo baja, incluyendo ambas modalidades y, sin bien las leyes lo definen como obligatorio, no alcanza niveles destacados de universalidad.

---

<sup>45</sup> Datos del ONNAP. Observatorio Nacional de Niñez y Adolescencia Paraguay [www.onnap.gov.py](http://www.onnap.gov.py)

La evidencia ofrecida en diversos trabajos académicos señala una alta inequidad en el sistema, donde los centros “no formales” (que justamente atienden poblaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica) son de menor calidad. Los Mitâ Rogá no cuentan con fuentes de financiamiento sostenibles (en algunos casos, por ejemplo, se solicita a la familia una colaboración o “donaciones mínimas para cubrir necesidades básicas” y en otros casos reciben subvenciones de instituciones del Estado), los educadores son voluntarios sin necesariamente tener formación profesional y la intensidad del servicio está sujeta a la disponibilidad de tiempo y espacio.

### 3.3 Países con sistemas de protección intermedios y brechas moderadas de desigualdad

#### 3.3.1 Colombia

En Colombia habitan más de seis millones de niñas y niños de hasta 6 años de edad, que conforman el 12% de la población total (DANE, 2019)<sup>46</sup>. Este grupo poblacional se redujo alrededor de un 11% durante el período 1990- 2015<sup>47</sup>. El 9% de esos niños y niñas son víctimas del conflicto armado, el 14% son indígenas, gitanos, raizales, palenqueros o afrodescendientes, y más de 23 mil niños entre los 0 y 4 años presentan alguna discapacidad. El 41% de los hogares está conformado por al menos un niño o niña de entre 0 y 8 años. El 75% de la primera infancia reside en hogares encabezados por una pareja<sup>48</sup>. En 2015, nacieron aproximadamente 898,6 mil niños y niñas. La tasa de mortalidad infantil a 2015 fue de 13,6 por cada mil nacidos vivos<sup>49</sup>. Un análisis del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) reveló que el

---

<sup>46</sup> Dirección Nacional de Estadísticas de Colombia.

<sup>47</sup> Datos extraídos de la página de SITEAL, <https://www.siteal.iiep.unesco.org/>

<sup>48</sup> <https://www.siteal.iiep.unesco.org/>

<sup>49</sup> Datos extraídos del <https://datos.bancomundial.org/>

20,2% de los niños y niñas colombianos se encontraba en 2015 condiciones de pobreza multidimensional.

Los diferentes modelos de atención y educación de la primera infancia colombianos lucen una larga y rica historia. Habiendo atravesado los primeros conflictos armados internos (la guerra entre liberales y conservadores que dejó más de medio millón de muertos a mediados del siglo XX) y luego de abrazar el modelo desarrollista impulsado por CEPAL, se crea en 1968 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como agencia especializada en la atención a la familia. El ICBF surge de fusionar un instituto de nutrición que dirigía el doctor Rueda Williamson y el departamento del Ministerio de Justicia que es ocupaba de los infractores.

Sin haberse podido establecer hasta ese momento un sistema de educación inicial de amplia cobertura, se van promoviendo desde el mismo ICBF, en coordinación con los gobiernos departamentales<sup>50</sup> y ciertas alcaldías de grandes ciudades, diferentes formatos de intervención desarrollados por organizaciones sociales, de mujeres, iglesias. Una de las formas de organización que inicialmente gana protagonismo son los Hogares Comunitarios que, desde casas particulares, eran sostenidos por “madres cuidadoras” que atendían a grupos de niñas y niños de menos de 6 años. En esa misma época las alcaldías de las ciudades más grandes de Colombia comienzan a experimentar nuevas modalidades, identificadas como jardines públicos, centros comunitarios o centros de atención de atención integral, que tendrán un amplio desarrollo a fines del siglo XX y principios del XXI.

A fines de los setenta comienza a multiplicarse la formación de los “Hogares Infantiles”, que en 1986 el ICBF adopta como programa nacional denominado “Hogares Comunitarios de Bienestar” (HCB), estrategia que se transforma en la principal apuesta para la atención de los menores de 6 años en todo el país. En los momentos de su máxima expansión llegaron a estar en funcionamiento más de 80 mil HCB. En 2018, y a partir de la aparición de otras formas de organizar los servicios, el número de Hogares ha disminuido a menos de 60 mil, donde participan 790 mil niños y niñas, a cargo de 60 mil mujeres que han conformado, en la actualidad, un fuerte sindicato.

---

<sup>50</sup> La Constitución de 1991 establece que Colombia es una República unitaria y descentralizada, que se divide administrativa y políticamente en 33 divisiones: 32 departamentos, los cuales son gobernados desde sus respectivas ciudades capitales, y un distrito capital, Bogotá.

Otra de las raíces de la atención y educación “no formal” de la primera infancia en Colombia se puede observar en las alcaldías de sus principales ciudades. A lo largo de la primera década del siglo XXI comienza a estudiarse la experiencia de Bogotá, donde funcionaban, además de los HCB del ICBF, otras instituciones que identificaban a las mujeres a cargo del trabajo con los niños como madres educadoras. Estas prácticas fueron transitando hacia esquemas de atención integral, con alto impacto en el panorama nacional. En base a la experiencia de Bogotá, comienzan a incorporarse nuevos conceptos como el de “jardines sociales” (Alarcón, 2016). Esta heterogeneidad fue gestando un proceso político significativo, inédito en la región: la definición de la estrategia nacional De Cero a Siempre.

Es reconocida la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” (DCAS)<sup>51</sup>, que se ha convertido en una herramienta de articulación intersectorial y, a la vez, coordinadora de un plan sistemático para su ejecución. El liderazgo lo ejerce directamente la Presidencia de la República, lo que ha permitido la articulación de acciones estatales, canalizando recursos, prácticas y metodologías. La definición estratégica de una “Ruta Integral de Atenciones a la Primera Infancia” ofreció una herramienta organizadora de las acciones en territorio, contemplando el cuidado y la crianza como un estructurante básico para favorecer el desarrollo de los niños y el fortalecimiento de los lazos afectivos de las niñas y niños con su familia y con las personas responsables de su cuidado, a través de acciones de formación y acompañamiento al grupo familiar. Diversas instituciones de gobierno realizan acciones de manera articulada e intersectorial para promover el fortalecimiento de las capacidades de las familias para cumplir con su rol protector, de afecto y socialización. La Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI)<sup>52</sup> coordina y define las modalidades de atención para lograr coherencia al organizar los servicios y unificar criterios en la educación inicial<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Ley 1804.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201804%20DEL%2002%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>

<sup>52</sup> Con el fin de lograr una gestión eficiente y efectiva de la Política, se creó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia - CIPI, a través del [Decreto 4875 de 2011](#), posteriormente modificado por el [Decreto 1416 de 2018](#). La Comisión tiene como objetivo: coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo ésta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.

<sup>53</sup> La CIPI está conformada por representantes de la Presidencia de la República; los Ministerios de Salud y Protección Social; Educación; Cultura; Vivienda, Ciudad y Territorio; así como Planeación Nacional;

Tanto el Ministerio de Educación como el ICBF cumplen funciones destacadas en la implementación de la estrategia De Cero a Siempre. El Ministerio de Educación es responsable de formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos; definir líneas técnicas para la educación inicial; liderar la implementación de la política pública para favorecer la transición de los niños y niñas de primera infancia en el sistema educativo; orientar los procesos de cualificación y formación del talento humano; estructurar y poner en marcha el sistema de seguimiento al desarrollo integral y el sistema de gestión de la calidad.

El ICBF interviene por su naturaleza institucional y por el doble papel que le asigna la Ley 1098/2006<sup>54</sup>: articular y coordinar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, liderando la implementación territorial de la Política Estatal de Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, promoviendo la participación y la movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia. Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, le corresponde armonizar los servicios dirigidos a la primera infancia; organizar su implementación; y fiscalizar la operación de las modalidades de atención.

Son cuatro las modalidades de la educación inicial de los niños y niñas implementadas por el ICBF, desde la gestación hasta su ingreso al sistema educativo en el grado de preescolar, que se integran y coordinan en la estrategia De Cero a Siempre.

Los servicios que ofrece el ICBF, que atienden a niñas y niños de 0 a 5 años y a madres gestantes, se encuentran dirigidos a un conjunto determinado de la población, focalizando en grupos humanos específicos. Entre ellos se destacan niños y niñas víctimas de hechos violentos asociados al conflicto armado que vive Colombia desde hace varias décadas; aquellos vinculados a acciones de recuperación nutricional; con derechos vulnerados o en procesos de restablecimiento de derechos; familias vinculadas a determinados programas sociales como el Red-Unidos (de superación de la pobreza), 100 mil viviendas y viviendas de interés prioritario (VIP); comunidades étnicas (indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, etc.); una parte de la población de niños

---

Prosperidad Social; el ICBF; la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Coldeportes; y la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

<sup>54</sup> [https://www.oas.org/dil/esp/Codigo\\_de\\_la\\_Infancia\\_y\\_la\\_Adolescencia\\_Colombia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Codigo_de_la_Infancia_y_la_Adolescencia_Colombia.pdf)



y niñas con discapacidad; y a grupos familiares pertenecientes a hogares identificados por el Sistema de Información de Potenciales Usuarios (SISBEN). Las cuatro modalidades que funcionan en la actualidad son:

- a) La modalidad institucional está dirigida a niñas y niños desde el nacimiento hasta los 5 años, y hasta los 6 cuando no haya oferta de educación preescolar. Se implementa a través de:
  - i) Centros de Desarrollo Infantil (CDI), que son espacios que atienden entre 100 y 600 niños y niñas. Es un servicio donde los padres de familia y cuidadores pueden llevar a niñas y niños durante 220 días al año, de lunes a viernes, con un horario de ocho horas. La atención se presta de manera gratuita y se brinda refrigerio en la mañana, almuerzo y refrigerio en la tarde para cumplir con el 70% de los requerimientos nutricionales.
  - ii) hogares infantiles, que funcionan en instalaciones del ICBF, alcaldías, gobernaciones u operadores privados, denominados Entidades Administradoras del Servicio (EAS). La cobertura se adecúa al espacio físico, las condiciones del territorio y los acuerdos financieros con los operadores. Funcionan 210 días al año, de lunes a viernes, ocho horas diarias. Las familias hacen un aporte económico al hogar, adecuado a los ingresos familiares, y se ofrece apoyo nutricional.
  - iii) hogares empresariales, para niñas y niños de 6 meses a 5 años, hijas e hijos de empleados con bajos ingresos. Funcionan 200 días al año, de lunes a viernes, ocho horas por día. Son cofinanciados por el ICBF y la empresa.
  - iv) hogares múltiples, conjunto de al menos seis Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar. Funcionan 200 días al año, de lunes a viernes, durante ocho horas. El cupo para niños y niñas depende del tamaño de la instalación y la cantidad de profesionales. Para que funcionen, se requiere del apoyo de autoridades locales como alcaldía, gobernación u otra entidad privada o pública. Las familias hacen un aporte económico de acuerdo a sus ingresos. Los jardines sociales funcionan de la misma manera, pero con un conjunto de al menos 32 Hogares Comunitarios, tienen el apoyo de alcaldías o gobernaciones, y

son administrados y cofinanciados por las cajas de compensación familiar.

- v) También se instrumentan servicios dentro de los establecimientos de reclusión de mujeres. Trabajan los 365 días del año y cubren el 100% del requerimiento nutricional de niños y niñas menores de 3 años y de mujeres gestantes.

b) Modalidad familiar. Dada la configuración territorial la estrategia De Cero a Siempre ha definido esta modalidad de atención no convencional, que posibilita el abordaje integral del niño y la niña en entornos familiares y comunitarios. Se reconocen las particularidades culturales y geográficas de la población que habita zonas rurales dispersas, y atienden a niños y niñas menores de 2 años y sus familias. Esta modalidad privilegia los entornos más cercanos y propios a las condiciones de los niños y niñas, como lo son su familia y comunidad. Se implementa a partir de dos esquemas de intervención:

- i) Desarrollo infantil en medio familiar (DIMF), que atiende en zonas rurales y rurales dispersas a mujeres gestantes, niñas, niños de 5 y 6 años de edad, siempre y cuando no haya oferta de educación preescolar (grado de transición). En zonas urbanas vulnerables el servicio atiende exclusivamente a niñas y niños menores de 2 años y mujeres gestantes. Se organiza a partir de cuatro encuentros semanales durante 11 meses al año en espacios comunitarios, y se complementa con actividades en el hogar de los niños y niñas, coordinadas por especialistas en nutrición o salud, docentes, auxiliares pedagógicos, coordinador y auxiliar administrativo.
- ii) Hogares comunitarios de Bienestar Familiar, modalidad dirigida a niños y niñas desde la gestación hasta los 2 años y mujeres gestantes. El grupo familiar participa y acompaña el proceso de desarrollo a través de la cualificación de las relaciones intrafamiliares y el fortalecimiento de vínculos afectivos desde la gestación. La atención se realiza 11 meses al año, 96 horas al mes, de las cuales 40 son para encuentros educativos grupales, 18 para encuentros educativos en el hogar, 12 de cualificación del padre o madre comunitaria y 26 de planeación pedagógica.

- c) Modalidad propia e intercultural. Funciona en los territorios étnicos, zonas rurales y rurales dispersas del país. Su particularidad se basa en la participación de las autoridades tradicionales y de la comunidad en general, integrando en sus prácticas las identidades del cuidado propias de cada grupo étnico o rural, destacándose el fortalecimiento y la pervivencia cultural; la particular comprensión del territorio y la estructura social y política en la que se desarrolla la vida de los niños y niñas. Se implementa a través de las Unidades Comunitarias de Atención: espacios concertados con la comunidad para la atención de los niños y niñas, y mujeres gestantes. Funciona en base a encuentros con el entorno y prácticas tradicionales, encuentros en el hogar, encuentros comunitarios y de mujeres gestantes o con niños y niñas de menos de 18 meses de edad. Y se organiza en diferentes formas de gestión de acuerdo al contexto geográfico, distancias de traslado de las familias, cantidad de niños, niñas o mujeres, duración de la actividad y cantidad de encuentros mensuales.
- d) Modalidad comunitaria. Ofrece atención a niñas y niños desde los 18 meses hasta los 5 años que habitan en zonas urbanas o rurales, pertenecientes a familias identificadas de acuerdo a criterios definidos por el ICBF. La Modalidad Comunitaria tiene como finalidad promover el desarrollo de niñas y niños, con la participación de recurso humano idóneo. Las niñas y niños son atendidos por una madre o padre comunitario, líder de su hogar comunitario, fuertemente vinculado a las familias de la comunidad, donde se desarrolla una estrategia de corresponsabilidad con las familias y se coordinan acciones relacionadas con nutrición, salud, formación y acompañamiento a familias y cuidadores. Los servicios se realizan a través de entidades administradoras privadas en corresponsabilidad con el Estado (nacional, departamental y municipal). Los distintos formatos que asumen pueden identificarse como:
- i) Los HCB Familiares (HCBF) operan bajo una estructura básica compuesta por 10 a 14 niños y niñas, y una madre o padre comunitario, en cuyo domicilio se desarrollan las actividades durante 200 días al año, ocho horas diarias, de lunes a viernes. Se ofrece servicio nutricional.
  - ii) Los HCB agrupados reúnen a varios hogares comunitarios (hasta siete) en una misma planta física, la misma cantidad de

días y horas que los HCBF. En estos casos se requiere el apoyo de las alcaldías u otras entidades públicas o privadas, los centros zonales y la participación de la comunidad para ubicar y adecuar un espacio para que funcione la UDS. A las madres o padres comunitarios se suma un coordinador pedagógico y un auxiliar de servicios generales. Son gratuitos y reciben apoyo nutricional.

- iii) Las Unidades Básicas de Atención (UBA) puede ser fijas o itinerantes. Surgen como respuestas extraordinarias o no previsibles cuando se interrumpe algún servicio regular. También existen propuestas integradoras de diverso tipo en los HCB cualificados o integrales.

En Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en alianza con las entidades territoriales con las que tiene convenios, alcanzaba una cobertura de los servicios de educación no formal de 1.197.634 niños, niñas, mujeres gestantes y lactantes en 2017. En los últimos años se han ampliado en un 115% los servicios de la modalidad familiar y en un 48% el acceso para población rural.

La modalidad institucional incrementó su cobertura en un 67% entre 2011 y 2017, año en que se creó la modalidad propia e intercultural, en la cual se atendieron 50.433 niños, niñas, mujeres gestantes y madres lactantes pertenecientes a grupos étnicos y habitantes de zonas rurales. Más de 250 mil niños y niñas que asistían a Hogares Comunitarios de Bienestar han migrado a modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral<sup>55</sup>.

### 3.3.2 México

El último censo de población (2010)<sup>56</sup> reportó un total de 112.336.538 habitantes, con una proyección a 2019 de casi 126 millones. De acuerdo con la encuesta intercensal 2015, el 6,6% de los habitantes habla lengua indígena y el 1,2% se reconoce como afrodescendiente. En 2015 vivían en México 12,7 millones de niñas y niños de hasta 6 años, y hasta los 8 años alcanzaban un total

<sup>55</sup> Datos del Departamento Nacional de Planeación de Colombia:

<https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx>

<sup>56</sup> INEGI

de 20,5 millones, representando el 16,5% del total de la población. El 40,1% de los hogares estaba conformado por al menos un niño o niña pequeño. El 82,2% de la primera infancia reside en hogares encabezados por una pareja<sup>57</sup>. Según la encuesta ya mencionada, el 26,7% de la población en la primera infancia habitaba en zonas rurales (localidades con menos de 2.500 habitantes), y el 73,3% restante en zonas urbanas o semiurbanas, y se identificaban 1,3 millones de niños y niñas menores de 5 años de población indígena<sup>58</sup>.

La primera infancia en México es uno de los grupos etarios más postergados: el 54,1% de los niños que alcanzan el primer año de vida y el 55,2% de los que tienen entre 2 y 5 viven en la pobreza, mientras que más del 10% de todos ellos se encuentran en situación de pobreza extrema. Después de los 5 años de edad, el 20% de las niñas y niños muestran rezago educativo y no pueden acceder a servicios de salud. Un 25% no logra garantizar condiciones básicas de alimentación<sup>59</sup>.

Como señala Emily Vargas-Barón (2009), en México se reconoce un histórico abordaje múltiple del desarrollo de la primera infancia, que incluye tanto transferencias condicionadas como servicios programáticos sectoriales semiintegrales y de salud. Con origen en los tiempos de la Colonia, se observa una histórica prevalencia de la noción tradicional de corte asistencialista, irregularmente provista de la perspectiva de derechos, y una fuerte tendencia a la feminización del cuidado infantil. En los últimos años esta orientación ha virado hacia estrategias educativas vistas de forma holista, que garanticen los derechos de la infancia, salvaguarden su seguridad y favorezcan el desarrollo integral (Liddiard Cárdenas y Pérez Piñón, 2019).

En 1959, se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en donde se establecen las Estancias Infantiles como una prestación para las madres derechohabientes (Jaramillo y Belío, 2002), y en 1963 se definió la obligación de este Instituto de otorgar el servicio de guardería a las madres trabajadoras del sector público. En el caso de las madres derechohabientes adscritas a la Ley del Seguro Social, fue hasta 1971 que se hizo oficial el servicio de guardería infantil como una prestación también obligatoria. Las estancias infantiles funcionarán hasta comienzos de la

---

<sup>57</sup> SITEAL en línea

<sup>58</sup> En base al criterio de hogares indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Datos extraídos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

<sup>59</sup> CONEVAL. Consejo Nacional de evaluación de la política de desarrollo social/UNICEF, 2014.

presidencia de López Obrador, y la transformación del sistema provocará una serie de debates significativos en torno a la política de AEPI. A mediados de la década del setenta se creó la Dirección General de Centros de Bienestar Social para la Infancia “con la finalidad de coordinar y normar, no sólo las Guarderías de la Secretaría de Educación Pública (SEP), sino también aquellas que brindan atención a los hijos e hijas de las madres trabajadoras en otras dependencias” (Jaramillo y Belío, 2002, p. 2) y “se conforma como la Unidad de Educación Inicial, se crea en el Distrito Federal la modalidad semiescolarizada, como una nueva alternativa de atención a hijos e hijas de madres que no cuentan con prestaciones laborales”. En 1979 se estableció la educación inicial indígena, con un enfoque centrado en la atención y el fortalecimiento de la lengua materna, y de los usos y costumbres en la crianza.

En el año 1982 se conformó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y, luego de la aprobación de la CDN, se lanzó el Programa de Educación Inicial dependiente de la Secretaría de Educación Pública, reconociéndose el valor de la educación “no formal”, y surgieron en algunos estados, como Chihuahua, programas de madres cuidadoras, orientados al ámbito comunitario. Esas experiencias se vieron avaladas por la Ley General de Educación (1993), donde se señalan como modalidades oficiales de la educación inicial, la escolarizada, no escolarizada y mixta. En 2002, a partir de la reforma constitucional, el preescolar pasó a ser considerado obligatorio. Señalan Liddiard Cárdenas y Pérez Piñón (2019, p. 59) que a partir de la implementación del Programa de Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil (PFETyDI) de 2008 se pudieron detectar una serie de servicios fragmentados y dispersos entre el ISSSTE, la SEP y la SEP-Indígena, el IMSS, los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que atendían en total a más de un millón de niños y niñas de menos de tres años (Cázares, 2011).

La educación inicial en México recibe un bajo porcentaje de recursos financieros en comparación a otros niveles del sistema educativo. El 60% de los niños y niñas de 0 a 3 son cuidados por sus madres; tres de diez por otros cuidadores; solo uno de cada diez asiste a algún servicio educativo. Los programas como el que ofrece el CONAFE alcanzan a cubrir, aún, una pequeña porción de la población infantil.

En la mayoría de los estudios diagnósticos sobre la educación inicial se menciona como problemática la condición “no obligatoria” de los servicios “no formales”. Esta situación redundante en una lenta respuesta estatal, en cuanto a la oferta, y de las familias en cuanto a la demanda. Estas características obstaculizan un paso ordenado y equitativo del nivel inicial al preescolar, y de este a la escuela primaria. Las precarias condiciones de los recursos humanos, sea cual fuera su nivel de formación, generan alto nivel de rotación e inestabilidad en los vínculos de los adultos con los niños y niñas.

En México, casi un 30% de la población de 3 a 5 años no asistía al nivel preescolar en 2018, con mayor proporción entre las niñas y niños de 3 años de edad (58%). Según UNICEF, la inversión social en la primera infancia a nivel nacional representó en 2013 el 3,97% del Gasto Público Total (GPT) y el 7,62% Gasto Público Social (GPS)<sup>60</sup>.

En el informe “Mapeo de servicios de Desarrollo Infantil Temprano” de UNICEF (2015), se identificaron, al menos, 35 programas federales cuyos beneficiarios eran niños y niñas entre 0 y 5 años de edad, y que son operados por diversos organismos como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, SEDESOL, PROSPERA y el Sistema Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular).

Actualmente, existen dos niveles educativos que atienden a la primera infancia: el inicial y el preescolar. La educación inicial atiende a niñas y niños desde los 43 días de vida hasta los 3 años de edad, y el preescolar de 3 a 5. La administración de los servicios de educación inicial y preescolar es descentralizada, y está a cargo de los gobiernos estatales. La Secretaría de Educación Pública (SEP) es responsable de la normatividad federal, el desarrollo curricular y una buena parte del financiamiento.

Los dos modelos predominantes de la educación inicial son:

- a) Centros de Atención Infantil (CAI): servicios “escolarizados”, públicos, subrogados o privados. Se reconocen en esta modalidad los centros de atención infantil, dependientes de la Secretaría de Educación Pública; las guarderías infantiles ordinarias y subrogadas, del IMSS; las

---

<sup>60</sup> Inversión social en primera infancia (ISPI) en México, como porcentaje del gasto público social (GPS) y del gasto público total (GPT).

estancias de bienestar infantil, del ISSSTE; las estancias infantiles, de la Secretaría de Bienestar; los CADI y los CAIC, del DIF; los centros de atención infantil, sostenidos por PEMEX; los centros dependientes de la Secretaría de la Marina; los CENDIS, dependientes del gobierno de Ciudad de México y los CENDIS del movimiento Tierra y Libertad; y los centros comunitarios, dependientes de ONG u otras organizaciones.

- b) Modalidad de atención “no escolarizada”, que sostiene como vertientes destacadas los servicios comunitarios y los domiciliarios. Se despliegan una serie de programas, entre ellos el de orientación a padres de familia, del CONAFE, la educación general indígena; los programas de visitas de hogares; y otros como los semi escolarizados, los de atención a niñas y niños con madres privadas de libertad, aquellos para niños y niñas migrantes. También se destaca el Programa de visitas a los hogares “Un Buen Comienzo”, dependiente de la SEP.

## 3.4 Países con sistemas de protección integrados y brechas modestas de desigualdad

### 3.4.1 Argentina

En Argentina, la población de niños y niñas de hasta 5 años proyectada para el año 2019 era de aproximadamente 4.500.000<sup>61</sup>, cerca del 10 % de la población total del país. Casi el 90% de los niños y niñas habitan en ámbitos urbanos, el 3,4% en zona rural agrupada y el 7% en rural disperso. Este grupo etario ha ido perdiendo representación relativa en la pirámide poblacional, ya que ha crecido a un ritmo inferior al resto. Entre 2001 y 2015 la población total ha aumentado un 17%, mientras que la de 0 a 5 años se incrementó solo un 5%. La pobreza afecta al 42% de los niños, niñas y adolescentes (5,5 millones) y un 8,6% vive en hogares que no alcanzan a cubrir la canasta básica de alimentos. Por su parte,

<sup>61</sup> INDEC. Proyección en base al Censo Nacional de Población 2010.



el 48% de los niños, niñas y adolescentes sufren al menos una privación en sus derechos básicos y fundamentales (UNICEF, 2019).

En Argentina, a fines del siglo XIX se conformó el sistema escolar como espacio de formación de los futuros ciudadanos (Carli, 2002). Una serie de agencias funcionaban desde la época colonial, configurando un campo de intervención hacia la niñez que veló por su cuidado a partir de la imposición de regulaciones sobre la crianza familiar y sobre las instituciones de amparo.

Y, si bien la representación acerca de la atención y el cuidado de las infancias se condensarían en dos instituciones: la familia y la escuela, señala Santillán (2019, p. 61), a lo largo del siglo XX irían surgiendo en la periferia de los centros urbanos experiencias colectivas “no formales”, que rebasaron las fronteras del mundo doméstico y la escuela formal. Algunos de estos espacios sobreviven desde antes de los años cuarenta, siendo la mayoría de ellos de origen religioso y vinculados a instituciones de beneficencia. Otros pocos perduran desde tiempos del primer peronismo, como “hogares” y “casas cuna” provinciales. Más de 150 se crearon durante la etapa de inestabilidad política que alternó gobiernos civiles débiles con los sostenidos por las fuerzas armadas (1955 a 1976), y otras tantas durante la última etapa de la sangrienta dictadura cívico militar iniciada en 1976. En los setenta, antes de la noche más oscura que vivió Argentina, Hebe San Martín de Duprat, reconocida pedagoga, impulsó, en su carácter de directora del Centro de formación de educación inicial “Eccleston”, la transformación de las tradicionales “guarderías” en “jardines maternos”, con supervisión docente y financiamiento conjunto del Ministerio de Educación y del entonces Ministerio de Bienestar Social<sup>62</sup>. La dictadura abortó este movimiento democratizador.

Durante el gobierno del Dr. Alfonsín nacieron al menos 300 instituciones, y comenzó a consolidarse la experiencia sostenida por las “mamá cuidadoras” en distintos lugares del país; en muchos casos, acompañando a los programas alimentarios del momento, como el Plan Alimentario Nacional (PAN). Durante los noventa, en plena expansión neoliberal, se triplicaron las instituciones, impulsadas por organizaciones sociales y comunitarias, surgidas de funciones de apoyo nutricional y contención social. Esa tendencia se mantuvo durante el gobierno de la Alianza (1999 a 2001), y se multiplicó exponencialmente durante

---

<sup>62</sup> Se llegó, incluso, a la sanción, en 1975, de una norma en la Ciudad de Buenos Aires que no se alcanzó a reglamentar antes de la ruptura institucional provocada por la Dictadura cívico militar de 1976.

la crisis de fin de siglo, cuando surgieron cientos de nuevas organizaciones de atención a la primera infancia (Rozengardt, 2014).

Svampa (2005) señala cómo en los noventa se fueron generando redes de supervivencia dentro del empobrecido mundo popular, que fueron configurando un nuevo tejido social, caracterizado por la expansión de organizaciones de carácter territorial que *“...siendo parte del espacio de control y dominación neoliberal a través de las políticas sociales compensatorias, al mismo tiempo se convirtieron en el lugar de producción de movimientos sociales innovadores...”*. Frente a la desprotección social, el barrio funcionó como articulador de la movilización social, lugar privilegiado en el que la solidaridad y la cooperación se intensificaron, y espacio de construcción de identidades y reconstrucción del lazo social. Estos procesos dejaron inscripta una impronta fundacional que aún hoy se puede observar en los pliegues de la vida institucional de los espacios no formales. Será localmente donde se insertarán las cientos de nuevas instituciones que irán transformándose en espacios de cuidado y educación que darán amparo a las nuevas generaciones en la salida de la gran crisis social y económica de fines del siglo XX.

Tras la ola neoliberal, que demandó un gran ajuste fiscal y presión sobre las políticas sociales, con el resultado de un fuerte aumento en las desigualdades, el nuevo siglo despertó debatiendo un papel diferente para el Estado. La política pública dirigida a la primera infancia fue mutando de la noción de riesgo y respuesta focalizada hacia un paradigma centrado en el enfoque de derechos. En materia de la AEPI “no formal” se pudo observar la multiplicación de instituciones que fueron asumiendo cada vez más protagonismo, organización en red y articulación con los diferentes niveles del Estado nacional, provincial y municipal. En 2004 se contabilizaban más de 1200 en todo el país<sup>63</sup>, y más de 3600 a fines de 2015<sup>64</sup>.

Este crecimiento se sostuvo no solo por la persistencia y la participación de las organizaciones sociales, sino por el fuerte involucramiento de los gobiernos provinciales y municipales que fueron asumiendo mayor protagonismo frente a la demanda de servicios.

---

<sup>63</sup> Dirección de estadística de la COCEDIC/SENAF (2013)

<sup>64</sup> RENEPI, Registro nacional de espacios de primera infancia (2015), SENAF/MDS-BID.

El marco normativo que se relaciona con la regulación de las instituciones y programas “no formales” padece de significativos déficits, vacíos e incumplimientos, tanto de fondo (nivel regulatorio general) como de forma (nivel de gestión local). La regulación, surgida en las últimas décadas, no logra relacionar y articular los distintos actores involucrados, dejando al descubierto contradicciones, ambigüedades y ausencias, que exponen la gestión de los cuidados de la primera infancia a improvisaciones, incertidumbres o arbitrariedades de la autoridad de turno (UNIPE/IDELCOOP, 2019)

La Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993), ya derogada, mencionaba los “jardines maternos” para niños y niñas menores de 3 años, sin mayores obligaciones para las jurisdicciones que la de establecerlos “cuando sea necesario” (art.10 inc. a). La vigente Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) regula los servicios de la franja comprendida entre los 45 días y los 5 años de edad, identificada como educación inicial, siendo las salas de cuatro y cinco obligatorias<sup>65</sup>.

En 2007 se sanciona la Ley N° 26.233, de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios<sup>66</sup>, que aparece como la primera norma nacional vinculada al campo de lo “no formal”. La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación es la responsable de su aplicación a nivel nacional, para lo cual se creó la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios<sup>67</sup>. En 2015 se aprueban, en el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, los Estándares de Inclusión para los CDI, que no fueron implementados con el cambio de gestión nacional de fines de 2015.

A fines del año 2014 se sanciona también la Ley Nacional N° 27.064, de Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial, con el objeto de regular “las condiciones de funcionamiento y supervisar pedagógicamente las instituciones no incluidas en la enseñanza

<sup>65</sup> Son objetivos de la Educación Inicial: a) Promover el aprendizaje y desarrollo de los niños y niñas de CUARENTA Y CINCO (45) días a CINCO (5) años de edad inclusive, como sujetos de derechos y participantes activos de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad.

<sup>66</sup> La ley define a los Centros como: “espacios de atención integral de niños y niñas de hasta CUATRO (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas”, asignándoles funciones múltiples con eje en la promoción y protección de sus derechos.

<sup>67</sup> Se le asigna expresamente la responsabilidad de “Entender en la elaboración y ejecución de programas que contemplen los Centros de Desarrollo Infantil, tanto en el ámbito nacional como interregional, tendientes al desarrollo de la población en sus primeros años”. Decreto N° 801/2018.

oficial que brindan educación y cuidado de la primera infancia desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad” (art. 1)<sup>68</sup>. Esta ley no fue reglamentada y, por lo tanto, no se ha implementado hasta la fecha.

A comienzos de 2016 se aprueba por decreto presidencial el Plan Nacional de Primera Infancia<sup>69</sup> y, a fines de 2019, se aprueba la estrategia nacional Primera Infancia Primero<sup>70</sup>.

En Argentina existen tres circuitos diferenciados de AEPI:

- a) Los jardines maternales y jardines de infantes dependientes de las áreas educativas de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tanto de gestión estatal como privada<sup>71</sup>. En 2017 la cobertura alcanzaba a 1,799 millones de niñas y niños, en casi cinco mil instituciones educativas bajo la responsabilidad de 148 mil adultos con cargos de planta y fuera de planta<sup>72</sup>, con una cobertura del 53,7% en la sala de 3 años, 81,5% en la de 4, y 96,3% en la de 5<sup>73</sup>.
- b) Las instituciones y programas “no formales” son los Centros de Desarrollo Infantil, Espacios de Primera Infancia, y sus múltiples y diversas denominaciones, que pueden depender de organismos públicos o de organizaciones sociales, no gubernamentales o comunitarias. El primer grupo está vinculado a las áreas sociales de las provincias y los municipios: desarrollo social, salud, trabajo y, en algunos casos, educación. La mayoría depende de los gobiernos municipales (77%) y un 23% de los provinciales. Las “comunitarias”

<sup>68</sup> Esta ley abarca a todas las instituciones “de gestión estatal, privada, cooperativa y social”, que pertenezcan a “organizaciones con y sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, universidades, comunitarias y a otras similares” (art. 1), sin excepción.

<sup>69</sup> PEN N° 574/2016. <https://www.siteal.iiep.unesco.org/bdnp/33/decreto-5742016-plan-nacional-primera-infancia>

<sup>70</sup> Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 750/2019 <http://www.saij.gob.ar/750-nacional-estrategia-nacional-primera-infancia-denominada-primera-infancia-primero-dn20190000750-2019-10-30/123456789-0abc-057-0000-9102soterced?&o=8&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia/Vigente%2C%20de%20alcance%20general%7CTema%5B%2C1%5D%7COrganismo%5B%2C1%5D%7CAutor%5B%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n/Nacional%7CTribunal%5B%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto&t=9274>

<sup>71</sup> <https://www.siteal.iiep.unesco.org/bdnp/12/ley-26206-ley-educacion-nacional>

<sup>72</sup> Relevamiento Anual 2017. DiEE. Ministerio de Educación.

<sup>73</sup> UNICEF, CIPPEC (2019). En base a datos de la DINIESE, Ministerio de Educación (2015) sobre datos del Censo Nacional 2010.

son implementadas por ONG, organizaciones sociales, comunitarias, iglesias, fundaciones empresarias, entre otras. Según el RENEPI<sup>74</sup>, en el año 2015 más de 250 mil niños y niñas desde el nacimiento hasta los 5 años, asistían a 3.745 instituciones, de las cuales el 55% eran públicas y el 45% comunitarias. La distribución geográfica es fundamentalmente urbana, y se concentran en los cordones y periferias de las principales ciudades del país. Son cerca de 80 mil los adultos que, con diferente nivel de formación y experiencia, se relacionan con los niños y niñas cotidianamente; el 61% de ellos ha alcanzado formación terciaria o universitaria. Programas como “Primeros años”<sup>75</sup> y “Jugando construimos ciudadanía”<sup>76</sup>, a nivel nacional, y muchos otros que son implementados por los gobiernos provinciales, acompañan a las familias en los procesos de crianza, a través de múltiples formatos organizativos.

- c) También se puede observar la presencia de una indeterminada cantidad de instituciones no oficiales: servicios organizados de manera privada, no regulada por el sistema educativo formal, que suelen encuadrarse como actividades comerciales en ciertos municipios que los registran; en otros casos, se asimilan a emprendimientos de la economía social.

### 3.4.2 Chile

La población proyectada a 2017 era de 18.419.192 personas (CASEN<sup>77</sup>). La primera infancia representaba el 12,3% del total y estaba conformada por 2,2 millones de niños y niñas de 0 a 8 años (INE en línea<sup>78</sup>). En el 31,3% de los hogares vivía al menos un niño o niña de entre 0 y 8 años. El 71,7% de la primera infancia residía en hogares encabezados por una pareja (SITEAL en línea). Solo

<sup>74</sup> Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia. (2015). SENNAF/MDS

<sup>75</sup> <https://www.siteal.iiep.unesco.org/bdnp/53/acompanamiento-sosten-crianza-juntos-primeros-anos>

<sup>76</sup> <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/primerainfancia>

<sup>77</sup> Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio social, 2017.

[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados\\_nna\\_casen\\_2017.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_nna_casen_2017.pdf)

<sup>78</sup> <https://www.ine.cl/>

en el 43,5% del total de los hogares chilenos habitaban niños o niñas de menos de 17 años, donde se observa una significativa caída en los últimos años<sup>79</sup>.

La pobreza por ingresos en la infancia (0 a 17 años) alcanzaba al 13,9%, mientras que la pobreza medida multidimensionalmente ascendía al 22,9% (CASEN). El 8,6% de la población era pobre por ingresos, y 20,7% medido por pobreza multidimensional. El mayor porcentaje de pobreza se concentra en los niños y niñas en la primera infancia: de 0 a 3 años, 15% medida por ingresos y 25,6 % de medida multidimensional; y para los de 4 y 5, 14,1% por ingresos y 28,9% por pobreza multidimensional.

Chile recibió los setenta en un ambiente social y político con profundas conmociones. Los procesos que se desencadenarían en esos tiempos dejarían consecuencias cuyas huellas pueden seguir observándose en la actualidad. En tiempos previos a las elecciones que llevaron al poder a Salvador Allende, se impulsó una serie de programas alimentarios dirigidos a la niñez en general y a la primera infancia en particular. El gobierno de Frei, apegado al desarrollismo predominante de la época, dictó en 1970 la Ley de Guarderías Infantiles. Esta dio origen a la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), institución referente de la educación parvularia, organizada como sistema no obligatorio, que atendía a niños y niñas en etapa preescolar. Años antes, entre los cuarenta y sesenta, la Escuela de Educadoras de Párvulos de la Universidad de Chile había organizado o facilitado la organización de jardines infantiles en poblaciones marginales, salitreras, fábricas y hospitales. En 1966 nació el Comando Nacional por Jardines Infantiles, que se constituyó como plataforma de lucha por la ley de jardines infantiles.

En esos tiempos, la educación ya tenía identidad propia y se dio inicio a una etapa de universalización de los jardines infantiles. La sanción de la ley fue lograda gracias a una destacada movilización social, que culminó en un acontecimiento identificado como el “Caupolicanazo”. En el Teatro Caupolicán de Santiago, se reunieron más de 5 mil mujeres, luego de una serie de marchas y concentraciones previas; participaron dirigentes políticas, trabajadoras, estudiantes, académicas y pobladoras en general para levantar la voz sobre la necesidad de contar con una institucionalidad para los jardines infantiles. La JUNJI es reconocida como el producto de la lucha de las mujeres pertenecientes a distintos partidos políticos que colocaron, por sobre sus diferencias

---

<sup>79</sup> De 59,5% en 2006 a 43,5% en 2017.

ideológicas, el problema del niño y la necesidad de las madres de contar con una legislación como la obtenida.

Durante el período dictatorial, los programas no formales contaron con apoyo solidario y financiero de ONG internacionales. Al regreso de la democracia se fortalecieron programas e instituciones públicas, como la JUNJI, Fundación Integra y el Ministerio de Educación (Peralta, 2019). Ejemplo de ello fueron los CADEL, que se convirtieron en “Jardines Familiares”, así como otras políticas dirigidas a pueblos originarios, que emplearon radio y televisión, y ludotecas. Más de 20 programas “no formales” se incluyeron en el financiamiento público y recibieron el respaldo de instituciones como UNICEF, Fundación Bernard van Leer y OEA, entre otras.

La Ley General de Educación N° 20.370 (2009) señala que la educación parvularia es el nivel educativo que atiende integralmente a niños y niñas desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica, siendo obligatoria desde el segundo nivel de transición o kínder<sup>80</sup>. El Decreto N° 315, promulgado en 2012<sup>81</sup>, establece que la educación parvularia se divide en tres niveles de atención: sala cuna (niños y niñas de 0 a 2 años), nivel medio (niños y niñas de 2 a 4 años) y nivel de transición (niños y niñas de 4 a 6 años)<sup>82</sup>. La Ley N° 20.710, sancionada en 2013, establece la obligatoriedad de la sala de 5 años correspondiente al nivel de transición, e insta a garantizar el acceso y ampliar la cobertura de la educación parvularia a partir de los 2 años.

El ingreso de Chile a la OCDE, en 2010<sup>83</sup>, implicó un profundo debate sobre las premisas que organizaban el sistema de educación parvularia, generando tensiones entre las diversas miradas sobre las exigencias planteadas por el organismo internacional en relación, entre otras cosas, al acceso, la calidad, equidad, inclusión, participación y otros. Las experiencias “alternativas” o “no convencionales” quedaron en el centro de ese debate. Peralta (2019) señala que: “...mientras todos estos cambios y exigencias ocurrían, los programas

<sup>80</sup> La reforma introducida en el numeral 10° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición, entrará en vigencia gradualmente, en la forma que disponga la ley.

<sup>81</sup> El Decreto N° 241 (2018), del Ministerio de Educación, modifica los coeficientes técnicos del Decreto N° 315 para los años 2022 y 2024.

<sup>82</sup> Dado que la normativa así lo permite y las características del nivel lo requieren, actualmente hay niños y niñas asistentes a educación parvularia que lo hacen en grupos mixtos, compartiendo aula, docentes y actividades con niños y niñas de diferentes edades.

<sup>83</sup> El 7 de mayo de 2010 Chile se transformó en el primer país sudamericano en ingresar a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

“alternativos” seguían dando respuestas a las familias (...) pero la brecha en los estándares de calidad, relacionados con la infraestructura y equipamiento mobiliario, comenzó cada vez a hacerse más evidente (...) a primera vista era fácil confundirse y adjudicar dicha precariedad a la esencia del programa (...) Por el contrario, aun en esas condiciones más desfavorables, el trabajo pedagógico real da cuenta permanentemente de la riqueza propia de una educación comunitaria (...) los resultados de aprendizaje alcanzados son iguales o mejores que los que alcanzan quienes asisten a programas clásicos...” (p. 76).

La implementación de la política pública “Chile Crece Contigo” se ha terminado instalando como subsistema del sistema de protección social nacional<sup>84</sup>, destinado a la protección integral a la infancia, y tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente a los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor. Se ancla en tres pilares: un componente de salud a través del programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial; uno denominado “red social” de acceso preferente a beneficios y programas sociales, entre ellos el Subsidio Único Familiar; y otro de educación que se cumple mediante el acceso gratuito a salas cunas y jardines para niños y niñas pertenecientes al 60% de los hogares más pobres (accediendo sobre todo a los jardines de la JUNJI y a los de la Fundación Integra dependiente de Presidencia) (Bedregal, Torres y Carvallo, 2014). Actualmente, la implementación de Chile Crece Contigo alcanza a niños y niñas de hasta 9 años de edad y sus familias.

Los servicios de educación parvulario “alternativos” o “no convencionales”<sup>85</sup> están dirigidos en su amplia mayoría a los niños y niñas desde el nacimiento hasta cumplir los 4 años. A partir de esa edad se encuadran en la educación formal.

Cuatro son las reparticiones oficiales que abordan los servicios de la educación inicial en Chile: i) la Subsecretaría de Educación Parvularia, organismo rector y financiador del sistema; ii) la Superintendencia de Educación, con funciones de fiscalización; iii) la Agencia de la Calidad de la Educación, responsable de la evaluación de la calidad de los servicios, y; iv) el Consejo Nacional de Educación,

---

<sup>84</sup> Ministerio de Desarrollo Social y la Familia. <http://www.crececontigo.gob.cl/acerca-de-chcc/>

<sup>85</sup> En Chile, los términos más reconocidos con los que se puede identificar lo “no formal” en el sentido en que se viene desarrollando este estudio son “alternativos” o “no convencionales”.



que en su capítulo parvulario aprueba los dispositivos y servicios. La provisión del servicio público de educación parvularia<sup>86</sup> está en manos de establecimientos públicos y privados sin fines de lucro con financiamiento estatal<sup>87</sup>. Las instituciones involucradas en la distribución y ejecución de los servicios son el Ministerio de Educación en un gran porcentaje (62%), la JUNJI y JUNJI Vía Transferencia de Fondos (27%)<sup>88</sup>, y la Fundación Integra (11%)<sup>89</sup>.

El sistema de educación inicial parvulario<sup>90</sup>, que alcanza una cobertura de 816.801 niños y niñas en 12.069 instituciones<sup>91</sup>, está distribuido en una compleja trama de instituciones que ofrecen sus servicios:

- a) salas cuna y jardines exclusivos de educación parvularia bajo la de administración de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI);
- b) escuelas municipales, que son establecimientos de educación general básica y/o media que también brindan educación parvularia (administrados por las municipalidades o por corporaciones municipales de educación)<sup>92</sup>;
- c) salas cuna y jardines VTF municipales, establecimientos dedicados exclusivamente a la educación parvularia (administrados por las municipalidades a través de un convenio de transferencia de fondos con la JUNJI);
- d) escuelas administradas por los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), instituciones que ofrecen educación general básica y/o media, con oferta de educación parvularia;

<sup>86</sup> INFORME DE CARACTERIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PARVULARIO. (2019) Descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de Educación Parvularia en Chile. Subsecretaría de Educación Parvulario. Chile.

<sup>87</sup> Estadística del sistema educativo asociado al nivel de Educación Parvularia en Chile. Subsecretaría de Educación Parvulario. Chile. (2019)

<sup>88</sup> <https://www.junji.gob.cl/>

<sup>89</sup> <https://www.integra.cl/>

<sup>90</sup> Ministerio de Educación, agosto de 2019

<sup>91</sup> <https://sdep.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b8f2bd2942fa4e3fa0a547501d3b61f1>

<sup>92</sup> En los últimos años se ha promovido una política que ha ido disminuyendo la ejecución de servicios educativos por parte de los municipios en coincidencia con un mayor empoderamiento de los Servicios Locales de Educación Pública.

- e) salas cunas y jardines VTF de los SLEP, establecimientos exclusivos de educación parvularia (administrados por los SLEP, a través de un convenio de transferencia de fondos con JUNJI);
- f) jardines de la Fundación Integra, establecimientos de educación parvularia (administrados por la fundación o en convenio de administración delegada -CAD- con otras fundaciones o municipalidades);
- g) escuelas particulares subvencionadas, establecimientos de educación general básica y/o media, donde se brindan servicios de educación parvularia (son administrados por privados y reciben financiamiento del Estado a través de subvenciones);
- h) jardines Infantiles VTF privados, establecimientos de educación parvularia (convenios de transferencia de fondos con JUNJI -VTF-, administrados por fundaciones, universidades u ONG)<sup>93</sup>. Los servicios privados son ofrecidos por colegios privados certificados que imparten el nivel de educación parvularia, y salas cuna y jardines infantiles, pueden contar o no con certificación.

Las instituciones que ofrecen servicios de educación “alternativa” son los 595 jardines alternativos de la JUNJI (con una población de casi 9 mil niños y niñas), y los programas alternativos (donde en 286 instituciones participan 3800 niños y niñas, y son administradas tanto por la JUNJI -2425 niños y niñas en 189 instituciones-, y la Fundación Integra -1298 y 97 respectivamente-). Las modalidades que implementa la JUNJI se denominan: Jardín Familiar, Jardín Laboral, Comunidades Indígenas, Programa Mejoramiento de la Infancia (PMI) y Centros Educativos Culturales de la Infancia (CECI).

El Ministerio de Desarrollo Social y Familia implementa una serie de programas “no formales” dirigidos a la primera infancia. Entre ellos se destacan Conozca a su hijo (de capacitación a madres, padres y/o adultos a cargo de niños y niñas menores de 6 años de sectores rurales), centros para hijos e hijas de cuidadores temporeros (apoyo a las familias en el cuidado de niños y niñas en temporada

<sup>93</sup> En 2012, eran 4.089 los establecimientos vinculados a la JUNJI y Fundación Integra, y 6.092 los reconocidos por el Ministerio de Educación; el 47,9% correspondía a particulares subvencionados, 44,1% a municipales y el 8% a particulares pagos (MINEDUC, 2012).

de cosecha), Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia, centros educativos culturales de la infancia, jardín sobre ruedas<sup>94</sup>.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

La heterogeneidad de las experiencias “no formales” de atención y educación de la primera infancia ha resultado uno de las más importantes aportes del campo a la educación inicial y a la educación en general. La diversidad demuestra la existencia de una dinámica que agencia las experiencias sociales y las transforma en nuevos formatos y sentidos.

En todos los países analizados se ha podido observar cómo se fue generando, con el paso del tiempo, el encuentro y la imbricación de las experiencias no formales con diversas políticas públicas estatales. Se dictaron nuevas leyes y se reconocieron derechos en materia de educación inicial (formal y no formal).

Las políticas de primera infancia, entre ellas las de educación inicial formal y no formal, establecieron vínculos con políticas públicas, como los programas de transferencias condicionadas, de apoyo a la crianza, de lucha contra el hambre, entre otras. Directa o indirectamente, las nuevas normas y programas reconocieron la existencia de lo “no formal”, incluyéndolo, cooptándolo o señalándole un rol particular en la política pública educativa y asistencial.

Ese descubrimiento fue mutuo, ya que las organizaciones sociales y comunitarias que sostuvieron durante décadas los servicios dirigidos a la primera infancia con el apoyo internacional, de las iglesias o la filantropía, necesitaron recostar sus prácticas sobre el cuerpo estatal para poder sostenerse; y, al mismo tiempo, los Estados encontraron en estas experiencias formatos de extensión territorial, reconocimiento de parte de las familias y las comunidades, y fuerte arraigo cultural.

Esta relación no siempre ha resultado equitativamente recíproca y se canalizó en múltiples formatos: algunos más democráticos, otros más corporativos; algunos implicaron procesos de privatización de los espacios públicos, tercerización y hasta cartelización de los servicios. En otros casos se facilitó la creación de mecanismos de acceso a servicios de calidad en geografías donde

<sup>94</sup> <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/programas-sociales/ninez>

nunca antes había llegado intervención alguna sobre la primera infancia.

En los noventa, las prácticas “no formales” se integraron a las estrategias de lucha contra la pobreza surgidas durante la ola neoliberal. Chile, Argentina, Colombia, México y Brasil fueron testigos de estos formatos focalizados. Cuando comenzaron a implementarse políticas con mayor cercanía al paradigma de los derechos del niño, esas mismas instituciones fueron fortalecidas y sumadas a programas integrales y de amplio alcance, como Chile Crece Contigo; de Cero a Siempre en Colombia; Bolsa Familia en Brasil; el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Paraguay; Creciendo Juntos, Primeros Años y el Plan Nacional de Primera Infancia en Argentina. En El Salvador, estas instituciones fueron actores involucrados en las políticas de disminución de la violencia. En México, el CONAFE expandió su cobertura a miles de poblaciones rurales sin alternativas para los más pequeños.

Para abordar las políticas públicas para la primera infancia, los Estados utilizan la combinación de al menos cuatro tecnologías básicas (D’Alessandre, 2018): i) la atención institucionalizada, ii) la visita domiciliaria, iii) la entrega de bienes y/o transferencia de recursos financieros, y iv) las regulaciones. Las dos primeras se relacionan directamente con los formatos institucionales y programáticos de la AEPI “no formal” y se pueden encontrar en los seis países comparados. Es posible reconocer que, donde priman los sistemas de protección social limitados y las brechas de desigualdad más severas, se observan más extendidos los programas basados en las visitas domiciliarias, conviviendo con las instituciones que brindan servicios en espacios físicos. Mientras que, en aquellos países con sistemas de protección más integrados y modestas brechas de desigualdad, predominan los servicios institucionalizados, en edificios que cumplen ciertos estándares de calidad y seguridad, distribuidos en los territorios habitados por los grupos más postergados de la sociedad.

En todos los países estudiados son los Estados los que asumen el rol central en la regulación, implementación y el financiamiento de la política de atención y educación de la primera infancia. Si bien el sector educación se responsabiliza de la centralidad en la política educativa del nivel inicial, es el área de desarrollo o promoción social la que asume más jerarquía en la instrumentación de la política pública en la AEPI “no formal”. Se observa, también, un componente de participación no estatal, a través de las organizaciones comunitarias, ONG, iglesias, fundaciones empresarias, etc. Otros sectores como salud, cultura,

seguridad, infraestructura, ciencia y tecnología, las universidades, etc., asumen roles secundarios

La fragmentación, si bien es una característica que se reproduce en la mayoría de los sectores en los que se divide la gestión estatal y en la implementación de todas las políticas sociales, se constituye en un obstáculo significativo para la AEPI. Resultaría de suma importancia generar procesos de coordinación, articulación y diálogo entre los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales para garantizar una mejor organización de los servicios; mayor coherencia en la normativa, de regulación y control; equitativa distribución presupuestaria; y superadora implementación de estrategias, planes, políticas y programas.

La niñez es una experiencia, y esa experiencia se atraviesa en un contexto histórico, social, cultural, geográfico, político, económico e institucional determinado: “el contexto”. En palabras de Bronfenbrenner (1979) son los “ambientes del aprendizaje infantil” donde las niñas y los niños transcurren la niñez. Lo local involucra aspectos económicos y culturales (Arocena, 1995). El territorio es portador de identidades colectivas que se expresan en valores y normas interiorizadas por sus miembros. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados. El trabajo con la población infantil con derechos vulnerados (que habita en hogares con los más bajos percentiles de ingreso familiar, que debe migrar por cuestiones económicas o de violencia, los niños con discapacidad, sin cuidados parentales, hijos de madres niñas, de pueblos originarios, poblaciones rurales, entre otras) demanda respuestas inclusivas, que garanticen equidad en el acceso a bienes y servicios de igual calidad, que no profundicen las desigualdades a partir de circuitos y servicios diferenciados y de menor calidad.

Si la línea que divide los servicios y programas formales y “no formales” resulta una marca difusa, de cercanía más que de distanciamiento, es determinante rodear la experiencia infantil de continuidades, y no de rupturas o abruptos saltos programáticos e institucionales. Esto implica considerar y organizar programas y servicios de educación inicial universales, que dialoguen fuertemente con las políticas de cuidado en los primeros años, y con las salas obligatorias de preescolar, de acuerdo a la normativa de cada país. Continuidad de acceso a los derechos no implica escolarización de las salas maternas o

de programas de cuidado familiar. Dentro de un sistema universal, se pueden y deben destinar recursos según necesidades específicas (universalismo progresivo).

La posibilidad de crear sistemas de coordinación transversal entre áreas y sectores permite alcanzar una mayor cobertura, mejorar la calidad de los servicios, comprometer a diversos actores en una práctica común y colectiva, llenar vacíos en el conocimiento y sostener de manera más eficiente el financiamiento de las políticas públicas.

Desde una mirada sistémica, la experiencia educativa es el resultado de una serie de procesos interdependientes. La confluencia de un conjunto de componentes cruciales e interrelacionados permitirá que la AEPI pueda ofrecer condiciones básicas y respetuosas de las características de las niñas, los niños, las familias, el contexto, la historia, el lenguaje y la cultura.

La cuestión de los recursos humanos que se hallan al frente de las experiencias “no formales” es un tema de amplio debate en el mundo de la educación temprana, donde conviven educadores sin terminalidad terciaria o universitaria, docentes titulados, adultos referentes, cuidadores y profesionales de distintas áreas como la salud, el trabajo social, etc. La convivencia de estos múltiples formatos suele generar controversias y tensiones, aunque también es motivo de ricos intercambios de saberes y experiencias.

Uno de los obstáculos más reiterados en la implementación de las políticas sociales en general, donde se incluye la educación de la primera infancia, son los cortes y postergaciones que se producen cuando una gestión nacional o local culmina y es reemplazada por otra, a veces de signo político diferente o con una concepción distinta de la política pública. Frente a estas situaciones es muy importante desarrollar estrategias y marcos que permitan construir más allá de los ciclos electorales y las políticas de un gobierno particular. Para ser sostenibles, los marcos necesitan ser lo suficientemente fuertes, a fin de resistir los cambios de gobierno y administración.

El acceso a bienes y servicios de atención y educación para todos los niños y niñas disminuye la desigualdad. Acceder o no hacerlo se transformará en una marca de origen, será un facilitador o un obstáculo en los próximos pasos a dar

en la trayectoria de cada vida.

Como ya se ha planteado, en parte del campo de la educación inicial se reconoce tensión entre calidad e inclusión, entre cantidad y calidad, entre masividad y excelencia, como si se aceptara que la ampliación del derecho a la educación fuese un limitante a la calidad. Aunque se acuerde cómo se define, qué compone y cómo se mide la calidad, si esta no llega transformada de derechos para todos los niños y niñas, no hay balance positivo. La ampliación de la cobertura sin calidad se transforma en incorporación de más niños y niñas a sistemas desiguales, que generarán más fragmentación social, estratificación, inequidad. La perspectiva de derechos cobra en este sentido una centralidad justificada, porque el derecho a la educación y el acceso a servicios de calidad encuentran una relación de mutua determinación y necesidad recíproca.

En la medida en que se reconocen la atención y educación de calidad como derecho (los derechos son universales o no son derechos), crece la responsabilidad de los Estados y las instituciones de garantizar que esa oferta alcance a todos los niños niñas. No hay calidad si no es para todos, y no alcanza a todos el enfoque de derechos si no es con la más alta calidad.

Una mirada al *statu quo* revela que, en la actualidad, el acceso a la atención y la educación en la primera infancia es desigual en la mayoría de los países, y que las tasas de asistencia de los niños y niñas pertenecientes al quintil más rico son mucho más elevadas que las de los quintiles más bajos. En los países de bajos ingresos, los niños y niñas de las familias más ricas tienen ocho veces más probabilidades de participar en programas previos al ingreso al primer nivel de la educación primaria formal que los niños de las familias del quintil más pobre<sup>95</sup>.

En los países con bajos niveles de acceso, la diferencia entre los más ricos y los más pobres tiende a ampliarse a medida que aumenta el número de los niños y niñas que se matriculan. Sin un esfuerzo concertado para llegar a los más vulnerados en sus derechos, limitarse a ampliar el acceso sin garantizar equidad en la calidad y democracia en la distribución de la inversión, se promueve el crecimiento de la desigualdad.

En esta relación compleja juega un papel determinante la inversión, ya que si hay

---

<sup>95</sup> Cálculos de UNICEF basados en los conjuntos de datos más recientes de la Encuesta Agrupada de Indicadores Múltiples (MICS) (2010-2015), en 64 países sobre los que se dispone de datos.

calidad con bajo financiamiento es porque se están concentrando los mejores servicios en sectores que pueden pagar por ellos. Tampoco habrá equilibrio si hay financiamiento para ampliar la cobertura pero sin calidad, profundizándose la desigualdad.

## Pandemia e incertidumbre

Ante la crisis sanitaria desconocida y sorpresiva planteada por el COVID-19, lo primero que hizo el mundo adulto fue proteger a los niños y las niñas: se limitó su circulación y se los distanció de los espacios donde pudieran contagiarse o contagiar a otros. Después se ordenó el resto, en cada país de una manera distinta, con estrategias particulares. Todos los espacios educativos, de cuidado y atención, de todo tipo, mutaron su forma de funcionar y ocuparon un lugar diferente al cotidiano. Millones de niños y niñas, educadores y educadoras, madres y padres comenzaron a preguntarse cómo se iría configurando esa nueva forma de comunicarse (suspendidos el tiempo y el espacio del lugar del juego y el aprendizaje) y cómo funcionarían los programas de apoyo a las familias cuando circular se convertía en un riesgo de contagio y hasta de vida.

Los espacios y programas “no formales” fueron reconocidos por los Estados como “lugares” y fueron necesariamente incluidos en las políticas de prevención, atención y contención de niños, niñas y familias. Una contingencia extraordinaria del contexto los colocó en la misma jerarquía que el resto de las instituciones educativas.

Con el correr del tiempo, se iniciaron los debates sobre el lugar de los niños y niñas en la emergencia, sobre las formas de sostener el vínculo con las escuelas, jardines y centros infantiles; sobre la carga del trabajo del cuidado que recayó desequilibradamente sobre las mujeres, reproduciendo respuestas propias del patriarcado. También se abrió la discusión sobre los tiempos y condiciones para la vuelta a la presencialidad. Y todos se rindieron ante la evidencia que desnudó la crisis sobre las marcas de la desigualdad de origen, que no solo se mantuvieron sino que se profundizaron descarnadamente.

En la región, el apoyo al cuidado se ha sostenido mayoritariamente de dos maneras: desde el soporte virtual y a través de la transferencia de recursos monetarios y apoyo nutricional.

Los Estados Partes son garantes del cumplimiento de los Derechos de los niños



y niñas y tienen la responsabilidad de aplicar las políticas necesarias para proteger y apoyar a los niños, niñas y sus familias, en colaboración con las autoridades y organizaciones locales. La AEPI desempeña un papel fundamental en este apoyo.

En este sentido, recuperando la historia de los espacios “no formales”, su surgimiento a partir de la búsqueda de respuestas a diversas crisis sociales, económicas y humanitarias, su presencia en los territorios más golpeados por la desigualdad, su demostrada capacidad de producir modelos de intervención fuertemente vinculados a la realidad social y al contexto en que se desenvuelven, deberían ser considerados eslabones indispensables en los tiempos en que dure la emergencia sanitaria y en la organización del regreso a la presencialidad.

En ese sentido se hace indispensable incluir las perspectivas de los niños y niñas, sus familias y comunidades. Sus ideas, emociones, intereses y necesidades deben ser tomadas en cuenta en el marco de las políticas públicas y las medidas desarrolladas durante la pandemia y la pospandemia, superando los puntos de vista tradicionales centrados en los adultos. Es un exceso de soberbia adultocéntrica perder la oportunidad de escuchar a los niños y niñas en estos tiempos de emergencia, para comprender y aprender su mirada del mundo, de lo que están y estamos viviendo.

Las tareas de cuidado, pedagógicas, sanitarias, preventivas, de apoyo a los hogares, de acompañamiento a las mujeres, de aporte nutricional, las transferencias monetarias de todo tipo, no deberían seguir pensándose desde la sectorialidad y la fragmentación. Hoy más que nunca, todos los actores vinculados a la atención y educación de la primera infancia deberían provocar mecanismos y estrategias de ensamblaje y articulación. La frontera, las fronteras, los espacios cotidianos han sido literalmente atravesados por un virus que ha puesto a la sociedad en tensión y al futuro entre signos de interrogación.

Esta novedad debe tener respuestas novedosas: nuevos discursos, nuevas prácticas y formatos deberán identificarse y ponerse en movimiento. Las experiencias comunitarias, las organizaciones sociales, los hogares comunitarios, los comedores y centros de cuidado, junto al resto de la comunidad educativa, debidamente sostenidos por la intervención estatal en su máxima y comprometida expresión, deberán responder no solo ante las urgencias del momento sino, ante todo, a los desafíos que quedarán

explicitados en los tiempos que están por llegar.

## 5. Bibliografía

- Accone, T. (2018). Scaling innovation for every child. Strategies, models and critical success factors that emerged from 1,600+ days of scaling innovations for children across 90 countries. Recuperado de <https://www.unicef.org/innovation/media/4551/file>
- Adlerstein, C., Manns, P., González, A. (2018). Pedagogías para habitar el jardín infantil. Construcciones desde el Modelo del Ambiente Físico de Aprendizaje. Proyecto Fondef Idea IT 14I10120 CONICYT. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Agamben, G. (2014). ¿Qué es un dispositivo? Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.
- Alarcón, C. (2016). Entrevista de campo de Tesis a la ex Coordinadora de la Política Pública de Cero a Siempre y actual Viceministra de Educación de Colombia.
- Araujo, M. C., López, F., Puyana, J. M. (2013). Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-sobre-los-servicios-de-desarrollo-infantil-temprano-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Bedregal, P., Torres, A. y Carvallo, C. (2014). Memoria de gestión, MIDEPLAN 2010.
- Berlinski, S., Schady, N. (ed.) (2015). Los primeros años. Recuperado de [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los\\_primeros\\_a%C3%B1os\\_El\\_bienestar\\_infantil\\_y\\_el\\_papel\\_de\\_las\\_pol%C3%A9ticas\\_p%C3%BAblicas.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los_primeros_a%C3%B1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%A9ticas_p%C3%BAblicas.pdf)
- Brailovsky, D. (2019). Pedagogía (entre paréntesis). Buenos Aires, Argentina: NOVEUC.
- Bronfenbrenner, U. (1979) The Ecology of Human Development. Cambridge, United States: Mass. Harvard University Press.
- Carli, S. (2011). La memoria de la infancia. Estudios sobre historia, cultura y sociedad. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- CASEN (2017). Encuesta del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. Recuperado de [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen\\_2017.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php)
- Cázares, M. (2011). Propuesta Curricular para la Educación Inicial en México. México D. F., México: Secretaría de Educación Pública / Programa de Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil.
- CEPAL, UNICEF (2018). América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44271-america-latina-caribe-30-anos-la-aprobacion-la-convencion-derechos->



- Faur, E. (2017) ¿Cuidar o educar? Hacia una pedagogía del cuidado.. En P. Redondo y E. Antelo (Comps.), Encrucijadas entre cuidar y educar, debates y experiencias (pp. 87-116). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Fernández Pais, M. (2018). Historia y pedagogía de la educación inicial en la Argentina: desde el proyecto sarmientino hasta los inicios del siglo XXI. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Fujimoto, G. (2000). La educación no formal: experiencias latinoamericanas de atención a la infancia. La no escolarización como alternativa. Recuperado de [http://www.waece.org/web\\_nuevo\\_concepto/textos/d141.pdf](http://www.waece.org/web_nuevo_concepto/textos/d141.pdf)
- Garcete, M. J. (2013). Curso de introducción a las políticas públicas en primera infancia desde la perspectiva de derecho, modulo 6. Historia y situación actual.
- Gobierno de El Salvador, CONNA, Comité Técnico Nacional de Primera Infancia (2018). Estrategia Nacional de Primera Infancia. Recuperado de <https://www.unicef.org/elsalvador/informes/estrategia-nacional-para-desarrollo-integral-de-primera-infancia>
- Grieshaber, S., Cannella, G. (2005). Las identidades en la educación temprana. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero Bernal, J. C. de L., Márquez Murrieta, A., Pereyra, S., Nardacchione, G. (Coords.) (2018). Problemas públicos, controversias y aportes contemporáneos. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Harris - Van Keuren, C., Rodríguez Gómez, D. (2012). Pautas para el aprendizaje temprano en América Latina. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/pautas-para-el-aprendizaje-temprano-en-america-latina-y-el-caribe>
- INDEC (2015). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario. Pueblos originarios: región Noroeste Argentino. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2012). Evaluación de resultados intermedios del proyecto El Programa de Educación Inicial No-escolarizada de CONAFE (PEI-CONAFE) en Sinergia con Oportunidades en Salud y Practicas de Crianza. México D. F., México: INSP.
- Jaramillo, R., Belío, M. (2002). ¿Qué es un Centro de Desarrollo Infantil? México D.F., México: SEP.
- JUNJI, UNICEF, UNESCO (2010). Resultados de la Encuesta Nacional de la Primera Infancia, ENPI 2010. Recuperado de <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Informe-Final-Preliminar-Primera-ENCUESTA-NACIONAL-DE-PRIMERA-INFANCIA.pdf>
- JUNJI (2017). Nuevos ambientes de aprendizaje en educación parvularia de 0 a 3 años. Santiago, Chile: Ediciones de la JUNJI.
- Kessler, G. (2014). Controversias sobre la desigualdad. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

- Liddiard Cárdenas, S., Pérez Piñón, F. (2019, enero-junio). Historicidad de la educación inicial en México, un estudio documental. *Debates para la historia*, VII(1), pp. 35-66.
- Llobet, V. (2012). Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de infancia. *Frontera Norte*, 24(48), pp. 7-35.
- López, N., D'Alessandre, V. (2015). Políticas para la primera infancia en América Latina. Reflexiones a 25 años de la ratificación de la convención internacional sobre los derechos del niño. Buenos Aires, Argentina: UNESCO-IIPE, OEI. UNICEF y Fundación Arcor.
- Lustig, N. (2020). Desafíos para el crecimiento y el desarrollo en América Latina. Presentación en el Seminario CAF, Buenos Aires. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=\\_QxiMrvfiU&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=_QxiMrvfiU&feature=youtu.be)
- Marzonetto, G. (2019). La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015) (tesis doctoral). Universidad Nacional de San Martín. Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, Argentina.
- Mattioli, M. (2019). Los servicios de atención y educación de la Primera Infancia en América Latina. Buenos Aires, Argentina: UNESCO IIPE.
- Mayol Lasalle, M., Marzonetto, G., Quiroz, A. (2020). La Educación Inicial en los Sistemas Educativos Latinoamericanos para los Niños y Niñas de 3, 4 y 5 años, Buenos aires, Argentina: UNESCO IIPE. Recuperado de <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/An%C3%A1lisis%20comparativos%20-%20PI%20-%20Mercedes%20Mayol.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social (2017). Acta de Declaración. Aprobación del Plan Nacional de Acción para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Recuperado de [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/ARG/INT\\_CRC\\_ARL\\_ARG\\_30600\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/ARG/INT_CRC_ARL_ARG_30600_S.pdf)
- Ministerio de Educación, Subsecretaría de Educación Parvularia, Gobierno de Chile (2018). Bases Curriculares Educación Parvularia. Recuperado de [https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2018/03/Bases\\_Curriculares\\_Ed\\_Parvularia\\_2018.pdf](https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2018/03/Bases_Curriculares_Ed_Parvularia_2018.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) de Colombia.. Serie de orientaciones pedagógicas para la educación inicial en el marco de la atención integral. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-inicial/Referentes-Tecnicos/341880:ReferentesTecnicos>
- Ministerio de Educación de El Salvador. Plan El Salvador Educado, Desafío 3 (pág. 52 a 59). Recuperado de [https://www.mined.gob.sv/jdownloads/Institucional/Plan\\_El\\_Salvador\\_Educado.compressed.pdf](https://www.mined.gob.sv/jdownloads/Institucional/Plan_El_Salvador_Educado.compressed.pdf)

- Myers, R. (2015). Desarrollo Infantil Temprano en México: Avances y Retos. *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, 2, pp. 359-361. Recuperado de: <https://www.elsevier.es/es-revista-boletin-medico-del-hospital-infantil-401-articulo-desarrollo-infantil-temprano-mexico-avances-S1665114615002142>
- Myers, R. (1993). Los doce que sobreviven. Fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el tercer mundo. Washington D. C., Estados Unidos: UNICEF/OPS.
- Myers, R. G. (2004). In search of quality in programmes of early childhood care and education (ECCE). Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001466/146677e.pdf>
- Narodowski, M., Snaider, C. (2017). ¿Bebés en las escuelas? Infancias hiperescolarizadas en una cultura pre figurativa. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15(1), pp. 45-57.
- Nun, J. (1989). La rebelión del coro: estudios sobre la racionalidad política y el sentido común. Editorial Nueva Visión.
- Ocampo, J. A., Gómez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 122, pp. 7-33.
- Peralta, M.V.; (2019). Programas no formales en la educación parvularia. Aportes y proyecciones. Cuadernos de educación inicial N° 9. JUNJI. Santiago de Chile.
- PNUD, UNICEF, OIT, CIPPEC (2018). Las políticas de cuidado en Argentina: avances y desafíos. Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/las-politicas-de-cuidado-en-argentina-avances-y-desafios/>
- Puiggrós, A. (2016). La educación popular en América Latina: orígenes, polémicas y perspectivas. Buenos Aires, Argentina: Colihue.
- Quéré, L. (1996). L'e espace public comme lieu de l'action collective. *Maná. Revue de sociologie et d' anthropologie*, 2, 235-265.
- Redondo, P., Antelo, E. (Comps.) (2017). Encrucijadas entre cuidar y educar. Debates y experiencias. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achaval, O., Acuña, M. (2016). El futuro es hoy. Primera infancia en la Argentina. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC, BIBLOS.
- Reveco Vergara, O. (2009). Educación infantil: un sistema de calidad en paralelo; educación formal y no formal. En V. Peralta, L. Hernández (Coords.). *Antología de experiencias de la educación inicial iberoamericana*. (pp. 107-110). Madrid, España: OEI.
- Revilla Blanco, M. (2010, mayo-junio). América Latina y los movimientos sociales: el presente de la «rebelión del coro». *Revista Nueva Sociedad*, 227, pp. 51-67
- Rico, M. N. (2014). El desafío de cuidar y ser cuidado en igualdad. Hacia el surgimiento de sistemas nacionales de cuidado. En M. Hopenhayn, C.

- Maldonado Valera, R. Martínez, M. N. Rico, A. Sojo (Eds.) Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa. Serie Seminarios y Conferencias (76). Santiago, Chile: CEPAL.
- Rozengardt, A. (2017). Desigualdad y experiencias no formales y comunitarias de cuidado y educación de la primera infancia en Argentina. Apuntes para el debate. CLACSO. 8° Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales. Las luchas por la Igualdad, la Justicia Social y la Democracia en un Mundo Turbulento. Congreso llevado a cabo en Buenos Aires. Recuperado de:  
[http://www.clacso.org.ar/conferencia2018/presentacion\\_ponencia.php?ponencia=201841294036-3878-pi](http://www.clacso.org.ar/conferencia2018/presentacion_ponencia.php?ponencia=201841294036-3878-pi)
- Rozengardt, A. (2014). Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social (Tesis de maestría). FLACSO, Argentina.
- Rozengardt, A. (2017). Primera infancia y territorio, lo local, el cuidado y la educación. En S. Fajn (Comp.) Jugar en la primera infancia. Proyectos institucionales en contextos diversos (pp. 35-54). Buenos Aires, Argentina: Novedades Educativas.
- Rozengardt, A., Caro Castro, V. (2016). Las organizaciones de la sociedad civil iberoamericanas como dispositivos de innovación social. Buenos Aires, Argentina: La Liga Iberoamericana de organizaciones de la sociedad civil. SEGIB. Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur.
- Rubio, M. (2017). La construcción de un sistema de protección social adecuado a la infancia en el Perú. Oportunidades y retos. Santiago, Chile: CEPAL/UNICEF.
- Santillán, L. (2019, noviembre-abril). Nuestro norte son los niños. Subjetividades políticas y colectivización del cuidado infantil en organizaciones sociales del Gran Buenos Aires. RUNA/40.2, pp. 57-74
- Steinberg, C., Giacometti, C. (2019). La oferta del nivel inicial en Argentina. En C. Steinberg, A. Cardini (dirs.) Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina Buenos Aires, Argentina: UNICEF-CIPPEC. Recuperado de:  
<https://www.unicef.org/argentina/media/5636/file/La%20oferta%20de%20nivel%20inicial%20en%20Argentina.pdf>
- Suárez, D., Hillbert, F., Rigal, L., Ouviaña, H. (2015). Pedagogías críticas en América latina. Experiencias alternativas de educación popular. Buenos Aires, Argentina: NOVEDUC.
- Subsecretaría de Educación Parvularia, Gobierno de Chile. (2019) Informe de caracterización de la educación parvularia. Descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de Educación Parvularia en Chile. Recuperado de <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2019/04/estudio-editado.pdf>
- Sottoli, Cine (2000). Citado en Construir otro Paraguay para los niños, niñas y adolescentes. Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA). Asunción, Paraguay.



- Svampa, M (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Sverdlick, I. (2010). *Experiencias educativas que nos interpelan. El sentido del derecho a la educación, el formato escolar y las políticas públicas*. Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE). Recuperado de: <http://www.rizoma-freireano.org/experiencias-educativas-que-nos-interpelan-el-sentido-del-derecho-a-la-educacion-el-formato-escolar-y-las-politicas-publicas>
- Trilla, J. (1993). *La educación fuera de la escuela. Ámbitos no-formales y educación social*. Barcelona, España: Ariel.
- UNESCO (2011). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. CINE 2011*. Recuperado de <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/iscled-2011-sp.pdf>
- UNESCO (2014). *Directrices para la inclusión: asegurar el acceso a la educación para todos. En Conceptualización de la educación inclusiva y su contextualización dentro de la misión de UNICEF*. Recuperado de <https://www.unicef.org/lac/media/7381/file/1.%20Conceptualizaci%C3%B3n%20y%20contextualizaci%C3%B3n%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20inclusiva.pdf>
- UNICEF (2018). *“La primera infancia importa para cada niño” 2018*. Recuperado de [https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF\\_Early\\_Moments\\_Matter\\_for\\_Every\\_Child\\_Sp.pdf](https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_Sp.pdf)
- UNICEF (2015). *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México*. Recuperado de <https://www.unicef.org/mexico/spanish/SITAN-UNICEF2018.pdf>
- UNICEF (2019). *Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia. Documento informativo de promoción*. Nueva York, Estados Unidos: UNICEF.
- UNICEF, Centro de Estudios de políticas comparadas de Educación (2017). *Por un Aumento del Acceso y la Equidad en la Educación Inicial: Una evaluación de resultados logrados en 5 Países de América Latina y el Caribe. Informe final*. Recuperado de <https://www.unicef.org/evaldatabase/files/MCE-EducacionPrimeraInfancia-LACRO-vol1-InformeFinal.pdf>
- UNICEF, LACRO (2017). *Identificar las desigualdades para actuar: Resultados y determinantes del Desarrollo de la Primera Infancia en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.unicef.org/lac/informes/identificar-las-desigualdades-para-actuar>
- Urban, M. (2018). *Primera infancia en tiempos difíciles: la necesidad de sistemas competentes y nuevas conversaciones globales*. Dublin, Irlanda: Dublin City University, Instituto de Investigaciones de Primera Infancia.

- Van Huizen, T., Plantenga, J. (2018). Do Children benefit from Universal Early Childhood Education and Care? *Revista Economics of Education Review*, 66, pp. 206-222.
- Vargas-Barón, E., UNICEF, The RISE Institute (2009). Implementación a Gran Escala: El Desarrollo de la Primera Infancia en América Latina. Diseñando programas de desarrollo de la primera infancia exitosos y sostenibles con cobertura nacional. Recuperado de <https://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Recursos%20%20Bibliografia/Attachments/45/46.pdf>
- Vegas, E., Santibáñez, L. (2010). La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe. Washington D. C., Estados Unidos: Banco Mundial.



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



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

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

CON EL APOYO DE

