

# Construyendo las bases de la inclusión y la calidad de la educación en la primera infancia

## Setting the bases for inclusion and quality of education in early childhood

Rosa Blanco Guijarro

*Directora de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe*

### Resumen

El presente artículo está estructurado en tres partes. En el primer apartado lo desarrollan los elementos que definen el derecho a la educación entendido en su sentido más amplio: una educación de calidad que posibilite el aprendizaje desde el nacimiento y a lo largo de la vida; obligatoriedad y gratuidad, universalidad y no discriminación; participación, y derecho a un trato justo y a una educación que incluya a todos. Se destaca la importancia de la educación y atención de la primera infancia y las cualidades que ésta ha de reunir para ser de calidad: relevancia, pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia. El segundo apartado describe las finalidades y características del movimiento de la inclusión como un elemento esencial para hacer efectivo el derecho a una educación de calidad para todos. En el tercer apartado se señalan algunos lineamientos de políticas para avanzar hacia una mayor inclusión desde la primera infancia: mayor prioridad en la agenda política, políticas «intersectoriales», una mayor inversión y distribución equitativa de los recursos, combinar estrategias globales para toda la población con estrategias focalizadas, atención a la diversidad con cohesión social, currículos y marcos pedagógicos centrados en el niño y mejora del «monitoreo».

*Palabras clave:* derecho a la educación, educación de calidad, atención y cuidado de la primera infancia, inclusión, políticas de inclusión, no discriminación, equidad.

### **Abstract**

This article has been structured in three sections. In the first section elements defining the right to education are developed, understanding this in its widest sense as: quality education, which enables the lifelong learning starting from the birth; free and compulsory education; universality and no-discrimination; participation, and the right to a fair treatment and an inclusive education. The importance of early childhood care and education in the early childhood, and of the features, which this should present to be considered of quality, are highlighted: relevance, pertinence, equity, efficacy and efficiency. The second section describes the purposes and characteristics of the inclusion movement as an essential element to make effective the right of a quality education for all. In the third section, some policy guidelines to progress towards a wider inclusion from early childhood are pointed out: a greater priority within the political agenda; intersectorial policies; a bigger investment and an equitable distribution of resources; a combination of global strategies for the population with focused strategies; attention to diversity with social cohesion; curricula and pedagogical process focused on children and on enhancing follow-up.

*Key words:* Right to education, quality education, early childhood care and education, inclusion, inclusion policies, no-discrimination, equity in education, equality in education.

## **Haciendo efectivo el derecho a una educación de calidad para todos desde la primera infancia**

La educación es un bien específicamente humano porque gracias a ella nos desarrollamos como personas, por ello es un derecho del que nadie puede quedar excluido. La importancia del derecho a la educación radica además, en que hace posible el goce de otros derechos y el pleno ejercicio de la ciudadanía; difícilmente se podrá acceder a un empleo digno, ejercer la libertad de expresión o de participación, si no se tiene educación (UNESCO/OREALC, 2007a). Pero a su vez, el derecho a la educación requiere hacer efectivos otros derechos como el de la salud, la nutrición, o, el derecho de los niños a no trabajar. La indivisibilidad e interdependencia de los derechos exige el desarrollo de políticas «intersectoriales» y mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan el ejercicio integral de todos los derechos humanos.

El reconocimiento de la educación como un derecho se estableció por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)<sup>1</sup>, y fue reafirmado en

---

<sup>1</sup> Art. 26.1.

el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)<sup>2</sup>, y en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)<sup>3</sup>, la cual ha sido ratificada casi universalmente. En ella se establecen tres principios fundamentales que han de orientar el desarrollo de políticas de la infancia: la consideración del niño como sujeto de derechos; la aplicación de éstos a todos los niños, sin excepción alguna; y la protección de sus derechos inspirada en el bien superior del niño, disponiendo que el Estado está autorizado a intervenir cuando éste no es protegido por sus padres.

A pesar del amplio reconocimiento del derecho a la educación, todavía existen en el mundo millones de personas para las cuales éste no se ha hecho efectivo. En la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990), por primera vez, los dirigentes mundiales comienzan a enfrentarse al desafío de luchar contra la exclusión en educación. En esa oportunidad se establecieron varios objetivos orientados a universalizar la educación primaria, aumentar el acceso a la educación de la primera infancia, reducir el analfabetismo y mejorar la calidad. La evaluación de los diez años de Educación para Todos puso de manifiesto que los avances habían sido muy insuficientes, razón por la cual en el Foro Mundial de Educación para Todos (Dakar, 2000), los países reafirmaron su compromiso con los objetivos de Jomtien, y recomendaron adoptar medidas sistemáticas, para reducir las desigualdades y suprimir las discriminaciones referidas a las posibilidades de aprendizaje de los grupos en situación de desventaja.

Con frecuencia se tiene una visión muy restringida del derecho a la educación, entendido como el mero acceso a la educación formal, que ha conducido a concentrar los esfuerzos en aumentar la cobertura, en desmedro de la calidad de la educación y la distribución equitativa de las oportunidades educativas. En los siguientes apartados se describen los elementos esenciales que, según UNESCO/OREALC (2007a), deberían ser constitutivos del derecho a la educación, entendido en su sentido más amplio.

## **El derecho a una educación de calidad que permita el aprendizaje a lo largo de la vida**

El pleno ejercicio del derecho a la educación exige que ésta sea de calidad, promoviendo el máximo desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona, a

---

<sup>2</sup> Art. 13 y 14.

<sup>3</sup> Art. 28 y 29.

través de aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de los individuos y de los contextos en los que se desenvuelven; es decir, el derecho a la educación es el derecho a aprender y el derecho a aprender desde el nacimiento y a lo largo de la vida.

En el Marco de Acción de Educación para Todos (Jomtien, 1990) se reconoció que el aprendizaje comienza desde el nacimiento, lo cual supuso una nueva visión ampliada de la educación básica considerando que ésta también comienza en el nacimiento, y no al inicio de la educación primaria como se concebía tradicionalmente. En consecuencia, uno de los objetivos fue «la expansión de la asistencia y de las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y de la comunidad, y prestando especial atención a los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad: pobres, desasistidos y con discapacidad».

En el Foro Mundial de Educación para Todos (Dakar, 2000), también se estableció como uno de los objetivos por alcanzar en el 2015, el de expandir y mejorar el cuidado y educación de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y con más desventajas. En esta oportunidad, a diferencia de Jomtien, en la formulación del objetivo se contemplan tres aspectos que no pueden dissociarse si queremos lograr la educación para todos: acceso, calidad y equidad. La atención y educación de la primera infancia es fundamental para el logro de los demás objetivos de Educación para Todos.

Según la UNESCO (2007c), la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) tiene como finalidad prestar apoyo a la supervivencia, crecimiento, desarrollo y aprendizaje del niño, lo cual implica ocuparse de su salud, nutrición e higiene, así como de su desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo, desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria, tanto en contextos formales, como no formales e informales. Los programas de AEPI abarcan estrategias muy diversas: programas orientados a los padres, servicios de cuidado comunitarios y atención en instituciones de carácter formal.

La calidad de la educación no es un concepto unívoco ni neutro porque implica hacer un juicio de valor respecto de las cualidades que se le exigen a la educación, el cual está condicionado por factores ideológicos y políticos, los sentidos que se le asignan, las diferentes concepciones sobre el desarrollo humano y el aprendizaje, o por los valores predominantes en una determinada cultura. La calidad suele definirse en función de la eficacia y eficiencia, valorando aspectos como la cobertura, los niveles de conclusión de estudios, la deserción, repetición y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Sin menospreciar la importancia de estas dimensiones, desde un enfoque

de derechos, éstas son insuficientes. Desde la perspectiva de UNESCO/OREALC (2007a) la calidad se define por un conjunto de cinco dimensiones.

- **Relevancia.** Está relacionada con los sentidos de la educación, sus finalidades y contenido, y con el grado en que ésta satisface las necesidades, aspiraciones e intereses del conjunto de la sociedad. En el derecho internacional, a la educación se le atribuyen cuatro finalidades fundamentales<sup>4</sup>: lograr el pleno desarrollo de la personalidad y de la dignidad humana; fomentar el respeto de los derechos y libertades fundamentales; fomentar la participación en una sociedad libre; fomentar la comprensión, la tolerancia y las relaciones entre todas las naciones, grupos religiosos o raciales y; el mantenimiento de la paz. Para la UNESCO (1996), la educación es relevante en la medida que promueva de forma equilibrada los cuatro pilares del aprendizaje: «Aprender a ser», «Aprender a hacer», «Aprender a conocer» y «Aprender a vivir juntos».
- **Pertinencia.** Nos remite a la necesidad de que la educación sea significativa para personas de distintos contextos sociales y culturas, y con diferentes capacidades e intereses, de forma que puedan apropiarse de los contenidos de la cultura, mundial y local, y construirse como sujetos en la sociedad, desarrollando su autonomía, autogobierno, su libertad y su propia identidad.
- **Equidad.** Cuando se logra la democratización en el acceso y la apropiación del conocimiento; es decir, cuando cualquier persona tiene la posibilidad de recibir el apoyo necesario para aprender a niveles de excelencia, y cuando los resultados de aprendizaje no reproducen las desigualdades de origen de los estudiantes, ni condicionan sus opciones de futuro.
- **Eficacia y eficiencia.** En qué medida se logran o no garantizar, en términos de metas, los principios de equidad, relevancia y pertinencia de la educación, y cómo se asignan y utilizan los recursos para lograr las metas.

Las dimensiones señaladas son también válidas para la atención y educación de la primera infancia, ya que en ella se sientan las bases de una educación de calidad que promueva el pleno desarrollo y facilite el aprendizaje en etapas posteriores. No obstante, la multiplicidad de necesidades que es preciso atender en esta etapa, la diversidad de programas y servicios, y la intervención de distintos sectores y actores, hace

<sup>4)</sup> Estas finalidades están presentes en el art. 26 de la Declaración de los Derechos del hombre, en el artículo 19 del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Convención de los Derechos del niño.

que la definición de calidad sea aún más compleja y relativa que en niveles educativos posteriores (Blanco, R. 2005).

## **El derecho a una educación infantil obligatoria y gratuita**

La obligatoriedad y la gratuidad son dos condiciones esenciales del derecho a la educación, mencionadas en los instrumentos de carácter internacional y en las legislaciones de muchos países, aunque en los primeros solamente se establecen para la educación primaria. Actualmente existen suficientes evidencias respecto a la importancia de la educación en los primeros años para el desarrollo de las personas, la reducción de las desigualdades, la prevención de alteraciones del desarrollo y el rendimiento académico posterior, razón por la cual muchos países están iniciando antes la educación obligatoria. La mayoría de los países de la OCDE han establecido por lo menos dos años de educación preescolar obligatoria (UNESCO, 2007c) y en 20 países de América Latina y el Caribe la educación obligatoria se inicia a los 5 o 4 años, y a los 3 años en algún caso, (UNESCO, 2007b). La obligatoriedad en esta etapa también puede entenderse como el deber del Estado de ofrecer plazas suficientes en los distintos servicios y programas para satisfacer la demanda de las familias, especialmente de aquellas que viven en situación de vulnerabilidad, aunque no sea una obligación para los niños ni sus familias asistir a ellos.

La obligatoriedad de la educación requiere que ésta sea también gratuita. Los obstáculos económicos son una barrera importante para ejercer el derecho a la educación y un aspecto especialmente sensible en muchos países en desarrollo. La creciente participación del sector privado en la educación, y la presencia de modelos que consideran a ésta como un producto regulado por las reglas del mercado está teniendo como consecuencia que los límites entre lo público y lo privado sean cada vez menos nítidos, y que el Estado no se responsabilice en muchos países de garantizar una educación gratuita y de calidad a todos sus ciudadanos (UNESCO, 2007a).

En muchas escuelas públicas existen pagos de distinta naturaleza (matrícula, útiles escolares, libros, transporte) que limitan el acceso y la continuidad de estudios porque son muy onerosos para las familias de escasos recursos. La transferencia de la responsabilidad financiera de la educación a las comunidades locales y a las familias, contradice el requisito de dar universalidad a las obligaciones gubernamentales como contrapartida del derecho a la educación e institucionaliza la exclusión de la educación por motivos económicos (Tomasevski, 2006).

## Universalidad y no discriminación

Según la Convención de los Derechos del Niño, todos los derechos tienen que ser aplicados a todos los niños, sin excepción alguna, siendo obligación del Estado tomar las medidas necesarias para proteger al niño de toda forma de discriminación. El sistema de Naciones Unidas ha promovido diferentes Convenciones y Declaraciones para proteger los derechos de ciertos colectivos, en las que se considera la educación como uno de sus componentes fundamentales: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial (1969); Convención para la protección de los derechos de los trabajadores y los miembros de sus familias (1990) y; Convención para la protección y promoción de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad (2006).

En el ámbito de la educación, el instrumento más importante es la Convención contra la Discriminación en Educación (UNESCO, 1960). En ella se considera la discriminación como cualquier distinción, exclusión, limitación o preferencia basada en la raza, sexo, lengua, religión, motivos políticos u otros tipos de opinión, origen social y económico, país de origen, que, tiene como propósito o efecto:

- Limitar a determinadas personas o grupos su acceso a cualquier tipo y nivel educativo.
- Proporcionar a determinadas personas una educación con estándares inferiores de calidad.
- Establecer o mantener sistemas educativos o instituciones separadas para personas o grupos.
- Infligir a determinadas personas o grupos un trato incompatible con la dignidad humana.

Si consideramos los cuatro elementos mencionados es posible afirmar que millones de personas sufren diferentes formas de discriminación que limitan el pleno ejercicio de su derecho a la educación. Los niños que viven en situación de pobreza, en la zona rural, indígenas, o con discapacidad son quienes menos acceden a los programas de educación de la primera infancia y a la educación secundaria, presentan tasas más altas de repetición y abandono escolar, y tienen resultados de aprendizaje más bajos. Las escuelas situadas en contextos más desfavorecidos son las que brindan una educación de menor calidad porque generalmente cuentan con menores recursos y

con personal menos cualificado. Pese a las políticas de integración adoptadas por muchos países, todavía existe un alto porcentaje de niños con necesidades educativas especiales que se educa en escuelas segregadas, y en algunos casos, existen programas diferenciados para niños de diferentes etnias o niños emigrantes. Finalmente, muchos niños no reciben un trato acorde a la dignidad humana porque no se valora su cultura de origen, no pueden aprender en su lengua materna o porque son víctimas de violencia física o psicológica.

Las prácticas discriminatorias atentan contra la dignidad de los niños, en tanto sujetos de derechos, y profundizan las desigualdades y la estratificación presentes en la sociedad, al limitar el encuentro entre niños de diferentes contextos y culturas y con diferentes capacidades. Además, el hecho de que determinadas escuelas discriminen, conlleva que aquéllas que aceptan a todos, haciendo efectivo el derecho a la educación, terminen concentrando un alto porcentaje de estudiantes con mayores necesidades educativas, que no pueden ser atendidas con los recursos disponibles. Se da entonces la paradoja de que las escuelas inclusivas se encuentran en una situación de desventaja, especialmente en aquellos sistemas donde los incentivos están asociados a los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

## **El derecho a la participación**

La participación es de vital importancia para el ejercicio de la ciudadanía, por ello uno de los propósitos de la educación es capacitar a las personas para que participen en las diferentes actividades de la vida humana. La participación está relacionada con la posibilidad de tomar decisiones que afecten a la vida de las personas y de las comunidades en las que viven. En el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño se establece que los adultos han de proporcionar a los niños las condiciones y estímulos necesarios para que puedan manifestar su opinión sobre todos los asuntos que les conciernen, así como de administrarles informaciones adecuadas a su edad, en base a las que puedan elaborar sus propios puntos de vista.

Desde la perspectiva de los derechos del niño, participación y autonomía están estrechamente relacionadas. A medida que los niños adquieren mayores competencias disminuye la necesidad de orientación y aumenta su capacidad de asumir responsabilidades y tomar decisiones sobre los asuntos que les atañen. Es preciso encontrar un equilibrio entre el reconocimiento de los niños como protagonistas activos de su propia vida con la necesidad que tienen, al mismo tiempo, de recibir protección. La

participación también alude a la necesidad de que todos los niños sean protagonistas activos de su proceso de aprendizaje, y participen lo máximo posible del currículo, de las actividades educativas y de las decisiones de funcionamiento de la escuela y las aulas.

## **El derecho a un trato justo y a una educación que incluya a todos**

La ex relatora de Naciones Unidas para el derecho a la educación, Tomasevsky (2002), señala que los países suelen seguir tres etapas para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación:

- La primera consiste en conceder el derecho a la educación a todos aquéllos que, por diferentes causas están excluidos (pueblos indígenas, personas con discapacidad, comunidades nómadas, etc.), pero con opciones segregadas en escuelas especiales o programas diferenciados para dichos colectivos.
- La segunda etapa enfrenta la segregación promoviendo la integración en las escuelas comunes pero manteniendo inalterables los sistemas educativos. En los procesos de integración las personas o grupos que se incorporan tienen que adaptarse a la escolarización y enseñanza disponibles, independientemente de su lengua materna, su cultura o sus capacidades. La integración se ha centrado más en la atención individualizada, a través de la provisión de recursos y apoyos para los alumnos integrados, que en transformar la organización, la cultura y las prácticas educativas de las escuelas de forma que se puedan beneficiar todos los estudiantes. Este enfoque ha mostrado que la integración de un determinado colectivo no es muy efectiva cuando la escuela no está preparada para atender la diversidad del alumnado en general.
- La tercera etapa exige la adaptación de la enseñanza a la diversidad de necesidades educativas del alumnado, que son fruto de su procedencia social y cultural y de sus características individuales en cuanto a motivaciones, capacidades e intereses. Desde esta perspectiva, ya no son los grupos admitidos quienes se tienen que adaptar a la escolarización y enseñanza disponibles, sino que éstas se acomodan a sus necesidades para facilitar su plena participación y aprendizaje. Ésta es la aspiración del movimiento de la inclusión.

Hacer efectivas la no discriminación y la plena participación requiere avanzar hacia el desarrollo de escuelas más inclusivas en las que se acoja a todos los niños

independientemente de sus condiciones personales, culturales o sociales; niños discapacitados y bien dotados, niños de la calle, de minorías étnicas, lingüísticas o culturales, de zonas desfavorecidas o marginales, lo cual plantea un reto importante para los sistemas educativos. Las escuelas inclusivas constituyen el medio más eficaz para combatir actitudes discriminatorias, construir una sociedad inclusiva y proporcionar una educación de calidad para todos, mejorando así la eficiencia de los sistemas educativos (UNESCO, 1994). Desde esta perspectiva, la escolarización en escuelas, grupos o programas especiales con carácter permanente debería ser una excepción y habría que asegurar que la enseñanza que se ofrezca equivalga al currículo común, tanto como sea posible.

## **Inclusión: un asunto de derechos humanos**

Una de las finalidades de la educación es contribuir a la integración y la cohesión social, sin embargo, a pesar de los esfuerzos que vienen realizando los países es posible constatar que la educación está reproduciendo los patrones sociales de exclusión y generando múltiples exclusiones, más o menos explícitas, al interior de los sistemas educativos. En muchos países éstos reproducen la fragmentación social y espacial de las ciudades, dando lugar a escuelas muy homogéneas y de muy diferente calidad. La exclusión en educación no afecta sólo a aquéllos que nunca han accedido a la escuela o son expulsados tempranamente de ella, sino también a quienes estando escolarizados sufren discriminaciones o son segregados por su origen social y cultural, por su género o sus niveles de rendimiento y a quienes no logran aprender porque acceden a escuelas de muy baja calidad. La exclusión educativa es por tanto un fenómeno de gran magnitud que amerita una revisión profunda de los factores que la generan, sean éstos internos y externos a los sistemas educativos, y el desarrollo de políticas «intersectoriales» que los aborden de forma integral.

Ante esta situación no es de extrañar que el término inclusión o educación inclusiva haya adquirido especial significación en los últimos años, aunque este concepto puede tener diferentes acepciones. Con frecuencia se piensa que es una nueva manera de denominar a la educación especial o a la integración de niños y niñas con discapacidad, u otros con necesidades educativas especiales, a la escuela común. Es decir, se está asimilando el movimiento de inclusión con el de integración cuando se

trata de dos enfoques con una visión y foco distintos. Esta confusión tiene como consecuencia que las políticas de inclusión se consideren como una responsabilidad de la educación especial, limitándose el análisis de la totalidad de exclusiones y discriminaciones que se dan, al interior de los sistemas educativos e impidiendo el desarrollo de políticas inclusivas integrales (UNESCO/OREALC, 2007a).

La educación inclusiva es antes que nada una cuestión de *justicia e igualdad*, constituyendo un impulso fundamental para avanzar en la agenda de Educación para Todos. El movimiento de la inclusión aspira a hacer efectivo el derecho a una educación de calidad para todos, porque hay muchas personas, además de aquéllas con discapacidad, que tienen negado este derecho. Está relacionada con el acceso, la participación y logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquéllos que, por diferentes razones están excluidos o en riesgo de ser marginados (UNESCO, 2005b), que pueden variar de un país a otro y de unas escuelas a otras. El desarrollo de sociedades más inclusivas, más justas y democráticas depende en gran medida de que la educación de calidad sea para todos y no sólo para quienes pertenecen a las clases y culturas dominantes. Proporcionar a todos el acceso a una educación de calidad y fortalecer las interacciones entre estudiantes de diferentes contextos sociales y culturales en la misma escuela es una poderosa herramienta para lograr la cohesión social.

La educación inclusiva es también *un medio fundamental para aprender a ser y a vivir juntos*. La educación en la diversidad posibilita el desarrollo de nuevas formas de convivencia basadas en el pluralismo, el entendimiento mutuo y las relaciones democráticas. La percepción y la vivencia de la diversidad nos permite, por otro lado, construir y reafirmar la propia identidad y distinguirnos de los otros. La plena participación y aprendizaje de cada persona sólo tendrán lugar si la educación que se brinda es pertinente para todo el alumnado y no sólo para aquéllos que provienen de las clases y culturas dominantes. No puede haber verdadera inclusión si hay una negación o desvalorización de identidad personal y cultural, ni puede haber aprendizaje significativo si no se parte del conocimiento y experiencias previas de los alumnos, que están mediatizados por la cultura y el grupo social a los que pertenecen.

La educación inclusiva implica *una visión diferente de la educación basada en la diversidad y no la homogeneidad*, considerando que cada alumno tiene unas capacidades, intereses, motivaciones y experiencia personal única, es decir, las diferencias son inherentes a los seres humanos y por lo tanto están dentro de lo «normal». La atención a las necesidades educativas especiales se enmarca en el contexto de la atención a la diversidad de todo el alumnado. Desde esta concepción el énfasis está en desarrollar una educación que valore y respete las diferencias, viéndolas como una

oportunidad para optimizar el desarrollo personal y social y para enriquecer los procesos de enseñanza y aprendizaje. La educación tiene el imperativo ético de asegurar la igualdad sin que ello signifique uniformidad para no reproducir las desigualdades y exclusiones presentes en la sociedad.

El foco de atención de la educación inclusiva es la *transformación de los sistemas educativos y de las culturas, las prácticas educativas y la organización de las escuelas* para que atiendan la diversidad de necesidades educativas del alumnado, y lograr el pleno aprendizaje y participación de cada niño. Cuanto más inclusivas sean las escuelas en su origen, menos alumnos quedarán fuera de ellas y, por tanto, no será necesario integrarlos a posteriori. Las escuelas han de desarrollar valores y prácticas inclusivas y brindar apoyo para que todos los niños, sin excepción, «sientan que pertenecen» y «forman parte» de la institución educativa y de la comunidad.

La educación inclusiva es *un enfoque diferente para identificar y resolver las dificultades que surgen en las escuelas* (Booth y Ainscow, 2004). Desde este enfoque el problema no es el alumno sino el sistema educativo y la escuela, por lo que la preocupación principal es identificar y superar las barreras que enfrentan muchos estudiantes para acceder a la educación, participar plenamente en las actividades educativas y tener éxito en su aprendizaje. Desde el enfoque de la inclusión, a diferencia del de la integración, los recursos y apoyos están disponibles para todos los niños y escuelas que lo requieran, de forma que se puedan crear las condiciones que permitan el pleno desarrollo, aprendizaje y participación de cada niño.

## **Políticas para avanzar hacia una mayor inclusión desde la primera infancia**

Según el informe de «monitoreo» de la Educación para Todos de 2007, la cobertura en la AEPI se ha triplicado en el mundo en los últimos 30 años, aunque sigue siendo baja en los países en desarrollo, a excepción de América Latina y el Caribe<sup>5</sup>. Los datos muestran, por otro lado, que existen grandes disparidades dentro de los países porque los niños que más se pueden beneficiar de una educación temprana, por su situación de

---

<sup>5</sup> América Latina es la región que tiene la tasa bruta de escolarización más elevada en la educación preescolar (de 3 a 5 años) con un 62%, en comparación con Asia Oriental y el Pacífico (40%), Asia Meridional y Occidental (32%), Estados Árabes (16%) y África Subsahariana (12%).

vulnerabilidad, son los que menos acceden a ella. Salvo unas pocas excepciones, los niños de familias más pobres, indígenas, los de familias migrantes o que no tienen certificado de nacimiento y los niños con discapacidad son los más excluidos. En cuanto al género, la mayoría de las regiones del mundo se acercan al logro de la paridad entre los sexos en la educación preescolar, en cambio las diferencias entre las zonas rurales y urbanas son muy acusadas. La cobertura también se concentra en las edades más cercanas al inicio de la educación primaria. Solamente en algo más de la mitad de los países del mundo se registra la presencia de uno o dos programas destinados a los menores de 3 años, siendo este periodo crítico para prevenir alteraciones del desarrollo o atender oportunamente a aquéllas que ya han hecho aparición.

A continuación se señalan algunos lineamientos para avanzar hacia una mayor inclusión en la primera infancia, cuyo objetivo es asegurar una educación de calidad para todos.

### **Mayor prioridad a la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) en las agendas educativas de los países**

Actualmente existe una gran evidencia acerca de los enormes beneficios que tiene la AEPI en el desarrollo de las personas y su alto retorno social y económico. Si bien se ha producido un progresivo reconocimiento de su importancia, ésta todavía no es una prioridad, especialmente en los países en desarrollo que están más preocupados de la universalización de la educación primaria.

Es preciso definir políticas destinadas a los menores de 8 años, con un enfoque integral que satisfaga las necesidades de cuidado, protección, supervivencia, desarrollo y aprendizaje, designando a algún ministerio o instancia que trabaje con los diferentes sectores para satisfacer dichas necesidades y apoye a las familias, asegurando niveles adecuados de financiamiento, y estableciendo normativas y estándares mínimos de calidad (UNESCO, 2007c). La atención integral supone suministrar servicios de diferente naturaleza como la estimulación infantil, salud y nutrición, la educación de los padres y cuidadoras, la educación inicial en hogares y centros, y la protección legal en contra del abuso, la explotación y la violencia.

La efectividad de los programas de AEPI será mayor si existe una articulación con las políticas generales de desarrollo y de erradicación de la pobreza, y con políticas sectoriales como las de salud, desarrollo de la mujer y de la familia, la prevención del VIH/SIDA o el desarrollo rural. La participación del Estado en la atención de los

menores de 4 años y de los grupos en situación de vulnerabilidad debería ser más intensa, desde el punto de vista de los recursos, la gestión, los soportes técnicos y la profesionalización de los recursos humanos.

El grado de participación en la definición de las políticas es también un factor importante para su éxito. Involucrar a los grupos interesados permite identificar y analizar las necesidades, establecer prioridades y considerar sus puntos de vista para que se apropien del sentido de las políticas y contribuyan a su puesta en práctica. La participación también ayuda a incrementar la demanda pública por educación en estas edades.

### **Fortalecer la coordinación «intersectorial» e interinstitucional para atender, de forma integral, todas las necesidades de los niños y niñas**

La atención integral no significa que cada programa o institución ofrezca todos los servicios, sino que establezca estrategias de articulación y colaboración entre distintas instituciones o servicios, a nivel nacional y comunitario, como son la salud, la nutrición, la educación, el trabajo, la justicia y el bienestar social. Es muy importante también la participación de la sociedad civil: universidades, las ONG, organizaciones religiosas y el sector privado, que también ofrece diversos servicios de AEPI.

Un problema importante en muchos países es la falta de coordinación interinstitucional e «intersectorial», por lo que es preciso buscar estrategias que permitan la articulación e integración real de distintas acciones, desde un marco conceptual común pero con funciones y servicios complementarios. Es importante asimismo definir las funciones de los distintos niveles (nacional, regional y local), lo cual variará en función del nivel de descentralización de cada país. Algunos países optan por establecer una instancia «suprasectorial», como los Ministerios de Planificación o los Consejos Nacionales de la Infancia, otros asignan la responsabilidad a un Ministerio, generalmente el de Educación, y en otros, la responsabilidad es compartida por más de un Ministerio, normalmente entre el de Salud y el de Educación.

El desarrollo de políticas integrales e «intersectoriales» permite coordinar las metas y estrategias para asegurar la continuidad de la atención, desde el período prenatal hasta los 8 años de edad; asimismo permite optimizar los recursos e integrar los elementos clave de las políticas de AEPI en las agendas de cada sector para asegurar que sean consideradas en los procesos de toma de decisiones. Las políticas «intersectoriales» son esenciales también para lograr una mayor equidad, porque ésta no puede lograrse sólo desde la educación.

## **Aumento de la inversión para la infancia y distribución equitativa de los recursos**

Para asegurar el pleno desarrollo de los niños y alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio en las naciones en desarrollo se necesita aumentar, en forma significativa, las inversiones en el desarrollo de la primera infancia y una distribución equitativa de los recursos que favorezca a aquéllos que más necesidades tienen por su procedencia social y cultural, la zona geográfica en que habitan o sus condiciones personales de vida. El desarrollo temprano de cada niño está relacionado con el desarrollo humano del conjunto de una sociedad o país, por lo que invertir en programas de educación y cuidado de la primera infancia es el comienzo natural de las políticas y programas de desarrollo humano (Van der Gaag, 2000).

En muchos países existe poca información sobre el financiamiento de los programas de la primera infancia, y de cuál es su proporción en relación con el gasto total destinado a educación. En los casos en que se proporciona información al respecto se observa que el porcentaje dedicado a estos programas sólo representa un 14% respecto de la inversión en primaria (UNESCO, 2007), pese a su alto retorno económico. El Banco Mundial ha estimado que en los países de África Occidental, los fondos que se hubieran ahorrado al reducir la repetición de años escolares hubieran sido suficientes para costear una educación infantil de calidad (Vargas-Barón, 2005).

Junto con aumentar la inversión, la distribución equitativa debe ser la preocupación central en la asignación de los recursos, considerando los diferentes costos que supone ofrecer una educación y atención de calidad según las distintas necesidades de las niñas y niños, y de los contextos en los que se desarrollan. La ayuda internacional también debe incrementarse significativamente; salvo España, Australia y Grecia, los donantes asignan a la educación preescolar menos del 10% de la ayuda suministrada a la educación primaria, y la mayoría, le asignan menos del 2% (UNESCO, 2007c).

## **Combinar estrategias globales para atender las necesidades de toda la población con estrategias focalizadas en las necesidades de los colectivos más excluidos o en riesgo de ser marginados**

La igualdad de oportunidades a una educación de calidad ha de empezar desde el nacimiento para superar o reducir lo más tempranamente posible las situaciones de desigualdad en las que se encuentran millones de niños y niñas en el mundo. Existen una

serie de ventanas de oportunidad para el aprendizaje que sólo se abren de par en par en los primeros años, por lo que es fundamental que todos los niños comiencen la vida en igualdad de condiciones. La distribución desigual de los servicios de la primera infancia hará inevitable que al inicio de la «carrera escolar» muchos se encuentren en una situación más desfavorable (UNESCO, 2004b). Tedesco (2004) señala que las políticas de equidad que se están desarrollando en América Latina no están teniendo los resultados deseados porque los niños empiezan la educación formal en una situación muy desigual, y tan sólo una educación preescolar de calidad tiene un impacto importante en los resultados de aprendizaje y en la superación de las desigualdades.

Las políticas educativas generales han de tener como foco central la inclusión y la búsqueda de la equidad, identificando los factores que generan desigualdad y definiendo acciones orientadas a prevenirla o corregirla. Es preciso favorecer la participación de los niños en situación de vulnerabilidad dentro de los programas que existen para toda la población, proporcionándoles los recursos, servicios y apoyos que requieran para atender sus necesidades específicas. En países con grandes desigualdades educativas y sociales es preciso combinar políticas globales orientadas a toda la población con estrategias de focalización para los grupos en situación de vulnerabilidad, ya que éstas ofrecen resultados positivos en términos de proveer una educación adecuada a las necesidades de cada uno. En estos casos, puede ser preferible concentrar, en un principio, los recursos públicos en los colectivos más desfavorecidos (UNESCO, 2007c).

### **Avanzar desde estrategias homogéneas y estandarizadas hacia políticas que consideren la diversidad con cohesión social**

Tratar de forma homogénea situaciones y necesidades diversas acentúa las desigualdades de origen de los niños. La respuesta a la diversidad implica transitar desde un enfoque homogeneizador en el que se ofrece lo mismo a todos y que refleja las aspiraciones de las culturas y clases dominantes, a un enfoque que considere las distintas identidades, necesidades y opciones de las personas y valore las diferencias como algo que enriquece a las personas y sociedades (UNESCO, 2007a). La atención a la diversidad exige ofrecer diferentes modalidades de atención, equivalentes en calidad, reforzando la calidad de las denominadas «no formales», ya que éstas pueden aumentar la cobertura y tienen una mayor flexibilidad para atender situaciones diferenciadas. Es preciso también buscar alternativas para llegar a poblaciones aisladas y marginadas, utilizando en mayor medida los medios tecnológicos de comunicación y de información.

En muchos países se desarrollan programas específicos para atender las necesidades de los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad, pero se aprecia una debilidad en el desarrollo de políticas globales que contemplen la atención a la diversidad de forma integral, y una falta de articulación entre las distintas instancias responsables de dichos programas. Por otro lado, las estrategias de atención a los diferentes colectivos también suelen caracterizarse por ofrecer lo mismo a todos sus destinatarios.

La cuestión es ¿cómo evitar que las diferencias no se conviertan en desigualdades educativas y por esa vía de nuevo en desigualdades sociales? Es imprescindible conciliar la respuesta a la diversidad, por un lado, y la integración y cohesión social, por otro, estableciendo unos fines, principios y orientaciones comunes para todos pero otorgando un tratamiento diferenciado, que no sea discriminatorio o excluyente, según las distintas necesidades de los niños y los contextos. El tratamiento diferenciado implica, por ejemplo, brindar recursos y apoyos adicionales para aquellos que los necesiten para avanzar en su aprendizaje; asignar a los docentes más competentes en las zonas o grupos con mayores necesidades; o proveer materiales educativos y juegos pertinentes a las diferentes realidades sociales y culturales. Los programas deben ser culturalmente apropiados y promover el aprendizaje en la lengua materna, ya que este es un aspecto fundamental para el desarrollo cognitivo y afectivo, y tiene una repercusión positiva en el aprendizaje. Los alumnos que aprenden en su lengua materna durante un periodo de seis a ocho años, consiguen mejores resultados que los que empiezan su aprendizaje en la lengua oficial (UNESCO, 2007c).

En el caso de los niños y niñas con necesidades educativas especiales es fundamental la adaptación del currículo y de las actividades educativas, y brindarles el apoyo de los especialistas que requieran para optimizar su proceso de desarrollo y aprendizaje, ya sea en el contexto de los programas de AEPI o de forma complementaria a éstos. Es importante asimismo eliminar los estereotipos de género en la AEPI; en las expectativas de los docentes, en los materiales y en los juegos y actividades que se proponen.

## **Desarrollo de currículos y marcos pedagógicos centrados en el niño**

Contar con un currículum es una condición necesaria, aunque no suficiente, para ofrecer una educación de mayor calidad con igualdad de oportunidades, ya que en él se establecen los aprendizajes básicos que han de adquirir todos los niños de un país. En esta etapa, más que en ninguna otra, el currículo ha de ser flexible y proporcionar

una respuesta integral a las necesidades de los niños relacionadas con su desarrollo, aprendizaje, protección y supervivencia. El currículo ha de ser además «intercultural» y bilingüe en el caso de sociedades multiétnicas y plurilingües, y promover el desarrollo de las múltiples inteligencias.

Los procesos pedagógicos han de tener al niño como centro promoviendo su iniciativa, creatividad y participación, y utilizando estrategias que estimulen el juego, la experimentación, la observación y el intercambio social con adultos e iguales. La creación de entornos afectivos y seguros para los niños es un aspecto crucial y un derecho fundamental de los niños. Una educación centrada en el niño supone que el docente descentre la mirada de sí mismo para ponerla en el niño, aprendiendo a reconocerlo, respetarlo, valorarlo, entenderlo, y sobre todo en estas edades, a quererlo.

El proyecto de la IEA<sup>6</sup> de la enseñanza preescolar constató que cuando los niños de 4 años habían participado en programas donde predominaban actividades no estructuradas y centradas en el interés del niño tenían mejores resultados en las pruebas de lenguaje que aquéllos que habían realizado más actividades orientadas al desarrollo de las competencias de lectura, escritura y aritmética (UNESCO, 2007c).

### **Avanzar desde políticas basadas prioritariamente en factores objetivos o insumos a políticas centradas en las personas o factores subjetivos**

Las reformas educativas basadas en insumos y cambios en las estructuras se han mostrado insuficientes para transformar las prácticas pedagógicas y lograr mejores aprendizajes. El diseño de nuevos currículos, la provisión de juegos y materiales didácticos o una infraestructura adecuada, son, sin duda, elementos importantes para mejorar la calidad de la educación, pero no necesariamente modifican los procesos de enseñanza y aprendizaje. Investigaciones realizadas en Estados Unidos muestran que las interacciones entre los docentes y los niños y la calidad del personal que los atiende constituyen dos factores fundamentales para lograr resultados de calidad (Love; Schochet & Meckstroth, 2000), por ello es fundamental invertir más en políticas orientadas a incrementar las capacidades y motivaciones de los educadores y otros profesionales, y a mejorar sus condiciones de trabajo.

La calidad de los programas de AEPI es escasa en muchos países debido al bajo nivel de calificación del personal. De un total de 69 países con información disponible,

---

<sup>6</sup> Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.

sólo en un 20% todos los docentes están formados, mientras que en un 75% la proporción de docentes no formados es mucho mayor que en la enseñanza primaria (UNESCO, 2005a).

La variedad de actores y profesionales que intervienen en estas edades hace necesaria una oferta de formación amplia y diversificada, en la que se aseguren unos conocimientos básicos, comunes para todos los profesionales, y otros diferenciados en función del papel y el tipo de atención que brinda cada uno. Es importante prestar especial atención a la formación de las madres o voluntarios comunitarios que desarrollan programas no formales, elaborando materiales sencillos y pertinentes que les sirvan de apoyo a su labor.

En cuanto a las familias está suficientemente demostrado que un mayor nivel de formación de los padres, y especialmente de las madres, facilita el desarrollo y aprendizaje de los niños. La influencia de las familias en estas edades es aún más decisiva que en otras, por lo que es preciso integrar a los padres para que colaboren con los docentes y otros profesionales en los procesos educativos, y mejorar la preparación de los padres y fortalecer su papel como primeros educadores de sus hijos, especialmente los de menores recursos. El apoyo a las familias involucra acciones de distinta naturaleza, desde el cuidado prenatal hasta la transición a la escuela: visitas a los hogares para hacer el seguimiento de los niños, especialmente con alto riesgo o retraso en su desarrollo; apoyar a adolescentes embarazadas y madres de alto riesgo; informar sobre recursos y servicios existentes para calificar la demanda por la AEPI; talleres o acciones formativas para padres; servicios de apoyo especializado a familias y niños de alto riesgo; involucrar a los padres en las actividades de las escuelas y programas, estudios sobre la oferta y la demanda para identificar las necesidades de las familias y la adecuación, accesibilidad y utilización de los servicios.

## **Mejorar el «monitoreo» de las políticas y programas de atención y cuidado de la primera infancia**

Los países no suelen prestar suficiente atención al «monitoreo» del primer objetivo de la Educación para Todos, siendo en esta etapa cuando pueden adoptarse medidas eficaces para compensar las desventajas con un costo mínimo, y cuando se pueden sentar más fácilmente bases sólidas para el desarrollo y educación de los niños (UNESCO, 2007c).

Es urgente contar con un sistema de información que sirva para conocer la situación de la primera infancia, la provisión y planificación de recursos y de servicios, y la

mejora de la calidad de los programas. Se requiere contar con indicadores de acceso, desglosados por edad, género, zona geográfica, nivel socio-económico, origen étnico, discapacidad y otras situaciones de vida de los niños, con el fin de evaluar las disparidades que existen en el interior de los países y determinar las zonas y grupos de población que han de ser objeto de atención prioritaria. Asimismo, urge construir indicadores que permitan evaluar la calidad de la atención que se brinda en los diferentes programas y servicios, especialmente los dirigidos a los grupos más desfavorecidos, y generar mayor conocimiento a través de investigaciones que den cuenta, entre otros aspectos, de las condiciones y estrategias que favorecen el desarrollo, aprendizaje y bienestar de los niños.

## Referencias bibliográficas

- BLANCO, G. R. (2005). Educación de calidad para todos empieza en la primera infancia. Consideraciones para el desarrollo de políticas públicas. *Revista enfoques educacionales*, Vol. VII.
- (2006). La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. *Revista electrónica Iberoamericana sobre Calidad y Cambio en Educación*, 4, 3.
- BOOTH, T. Y AINSCOW, M. (2004). *Índice de inclusión: desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*. Santiago de Chile: Ediciones UNESCO Santiago.
- LOVE, J., SCHOCHET, P. & MECKSTROTH, A. (2000). *Investing in effective Childcare*. En M. EMING YOUNG (ed.), *From early child development to human development: investing in our children's future (145-193)*. Washington: The World Bank.
- TEDESCO, J. C. (2004). Igualdad de oportunidades y política educativa. Seminario internacional sobre políticas educativas y equidad, Santiago de Chile, 13-15 octubre.
- TOMASEVSKI, K. (2002). Contenido y vigencia del derecho a la educación. *Cuadernos pedagógicos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- (2006). *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*. Copenhagen.
- UNESCO (1990). Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtien (Tailandia), 5-9 marzo.
- (1994). Conferencia Mundial de Salamanca sobre Necesidades Educativas Especiales: acceso y calidad especiales. Salamanca (España), 14 junio.

- (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors*. París: Ediciones de la UNESCO.
- (2000). Marco de acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Foro Mundial de Educación París, Dakar (Senegal), 26-28 abril.
- (2004). Financiamiento de la educación de la primera infancia: ¿Qué conviene saber? *Notas de la UNESCO sobre las políticas de la primera infancia*, 23.
- (2005a) *Educación para Todos: el imperativo de la calidad. Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo*. París: Ediciones UNESCO.
- (2005b). *Guidelines for inclusion: ensuring access to education for all*. París: Ediciones de la UNESCO.
- UNESCO/OREALC (2007a). Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20-30 marzo.
- (2007b). Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. Informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la EPT.
- (2007c). *Educación para Todos: bases sólidas. Atención y educación de la primera infancia. Informe de seguimiento de Educación para Todos en el mundo*. París: Ediciones UNESCO.
- UNICEF (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: Naciones Unidas.
- VAN DER GAAG, J. (2000). *From Early Child Development to Human Development*. Proceedings M. EMING YOUNG (ed.), From early child development to human development: investing in our children's future (63 -78). Washington D. C.: The World Bank.
- VARGAS BARÓN, E (2005). *Planning Policies for Early Childhood Development: Guidelines for action*. París: UNESCO.

## Fuentes electrónicas

- TOMASEVSKI, K. (2006). *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*, de [http://www.katarinatomasevski.com/images/Global\\_Report.pdf](http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf)  
UNESCO, de <http://www.unesco.org/education>

UNESCO (2005). *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Educational for All*,  
de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>

OREALC/UNESCO. Documentos oficiales PRELAC II de

<http://www.unesco.cl/esp/sprensa/1721.act>

**Dirección de contacto:** Rosa Blanco Guijarro. Directora de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Calle Las Perdices 793 casa 21. La Reina. Santiago de Chile. E-mail: [rblanco@unesco.cl](mailto:rblanco@unesco.cl)