

CAPÍTULO 1

FACTORES QUE DIFICULTAN LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN INICIAL

Fecha de aceptación: 19/03/2025

Karen Pérez Rocano

Estudiante de la Unidad Académica de Educación, Universidad Católica de Cuenca

Walter Benigno Crespo Crespo

Docente de la Unidad Académica de Educación, Universidad Católica de Cuenca

RESUMEN: En el nivel de Educación Inicial, que acoge a infantes de 3 a 5 años de edad, se promueve una formación significativa e integral. Fomenta el desarrollo de habilidades sociales, comunicativas, cognitivas, afectivas y psicomotriz, respetando la identidad, los derechos, la diversidad cultural, la lengua, las capacidades, entre otros factores. Para garantizar su cumplimiento, es necesario trazar políticas públicas desde el gobierno o sus dependencias, a través de actividades o acciones determinantes que influyen en la calidad de vida de los ciudadanos, en este caso, en los niños de Educación Inicial. Sin embargo, existen algunos factores que dificultan su adecuado cumplimiento en las instituciones, y afecta en la formación integral de los infantes, declarada como prioridad de la política pública del Estado.

En este trabajo se trazó el objetivo de identificar los factores que impiden la aplicación de las políticas públicas en Educación Inicial. La investigación se realizó a través de un enfoque cualitativo de análisis bibliográfico-descriptivo. Los hallazgos revelaron algunos factores que impiden el normal desenvolvimiento de la política pública en Ecuador, en lo que respecta a la Educación Inicial; por ejemplo, económico, migratorio, geográfico, ambiental, sociocultural, ausentismo parental, entre otros. Una vez que se aplican las políticas públicas de manera adecuada en el nivel de Educación Inicial, se permite orientar los procesos educativos, formales y no formales de manera acertada y, de esta manera, promover el desarrollo integral de los infantes.

INTRODUCCIÓN

Para acceder a una educación integral y de calidad, es necesario delimitar su accionar a través de las políticas públicas, lo que exige comprender en qué consisten estas políticas y cuáles son sus aportes. De acuerdo con Porta (1988), las políticas públicas son «el conjunto de

actividades de las instituciones del gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos» (p. 2). Diversos autores de la última década sobre la educación para la primera infancia reconocen los primeros años de vida como un periodo clave en la consolidación del desarrollo integral del ser humano, determinante en el avance posterior de la persona y de la sociedad. Por esta razón, este nivel educativo es considerado objeto de políticas públicas establecidas por el Estado y los gobiernos, en el interés de protegerlo, cuidarlo y desarrollarlo. De allí, la necesidad de preguntar ¿de qué manera la educación de nivel Inicial del Ecuador está siendo protegida por las políticas públicas para garantizar su calidad? y ¿cuáles de esos factores son los que impiden la aplicación de políticas públicas en el nivel Inicial?

De allí que nuestra postura en este ensayo gira en torno al análisis de la tesis de estudio: el cumplimiento adecuado de las políticas públicas en la Educación Inicial está determinado por un conjunto de factores que requieren ser analizados, a fin de identificar cuáles son los más determinantes por su incidencia en la implementación adecuada de esas políticas en el nivel Inicial. De este modo, se realizará un análisis sobre el tema, para lo cual se formulan varios argumentos que se enuncian a continuación y más adelante se plantean. Para el desarrollo de este ensayo, se trazó el objetivo de identificar los factores que impiden la aplicación de las políticas públicas en Educación Inicial.

Para elaborar el ensayo, fue necesario realizar una investigación documental y bibliográfica, de enfoque cualitativo con alcance descriptivo, para lo que se realizó la selección y gestión de la información más relevante de fuentes digitales, repositorios y revistas científicas en la base de datos de la Universidad Católica de Cuenca, temas que contribuyeron de manera significativa en el desarrollo del ensayo. Así también, se considera necesario revisar cómo es definido este nivel en el sistema educativo ecuatoriano. La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), en su artículo 40, define al nivel de Educación Inicial como el proceso de:

Acompañamiento al desarrollo integral que considera los aspectos cognitivo, afectivo, psicomotriz, social, de identidad, autonomía y pertenencia a la comunidad y región de los niños y niñas desde los tres años hasta los cinco años de edad, garantiza y respeta sus derechos, diversidad cultural y lingüística, ritmo propio de crecimiento y aprendizaje, y potencia sus capacidades, habilidades y destrezas. (Ministerio de Educación, 2018, p. 38)

De esta manera, se pretende dotar al infante de habilidades y destrezas que faciliten una formación integral en el nivel de Educación Inicial, para que se integre de manera oportuna y pertinente en la sociedad, lo que amerita que las políticas públicas se cumplan como corresponden. La Educación Inicial es el fundamento del futuro y constituye la esencia de la educación de la sociedad, pues corresponde al ciclo formativo previo a la educación primaria. Referente a esto, Falconí (2018) sostiene que es necesario un adecuado desarrollo integral para la formación de los seres humanos en la primera infancia y que la Educación

Inicial requiere de un ambiente estable, protegido de cualquier amenaza, con oportunidades para el aprendizaje temprano, con interacciones que estimulen su desarrollo. Para alcanzar este propósito, es indispensable aplicar las políticas públicas por los organismos de control de manera acertada; caso contrario, la atención y el cuidado de los niños en la Educación Inicial podría tener dificultades.

El análisis realizado permite identificar algunos factores que impiden el normal desenvolvimiento de la política pública en Ecuador, en lo que respecta a Educación Inicial. Entre estos factores se encuentran: económico, migratorio, geográfico, ambiental, sociocultural, ausentismo parental, entre otros. Chérrez (2020) sostiene que el económico es uno de los factores que impide que las políticas públicas se cumplan como corresponde, pues, sin este rubro, las instituciones no se pueden organizar de manera adecuada. Esto da como resultado que el docente no pueda fortalecer su formación profesional que le permita ofrecer una educación de calidad.

Con la elaboración del presente trabajo de investigación formativa, se aspira beneficiar a los docentes del nivel Inicial al ofrecer información que les permita analizar y comprender la realidad del contexto de la Educación Inicial, concerniente a los factores que impiden la aplicación de políticas públicas, a fin de subsanar los problemas más relevantes. De igual modo, podría beneficiar a los directivos de los centros de educación inicial, al ofrecer argumentos que contribuyan a fortalecer los procesos de planificación, tomando en consideración las políticas públicas para garantizar un proceso formativo de calidad a los infantes. A fin de abordar el análisis de la tesis planteada en relación con los factores que inciden en el cumplimiento adecuado de las políticas públicas en el nivel Inicial para identificar los más determinantes en el cumplimiento de las políticas. A continuación, se presentan y analizan algunos argumentos.

DISCUSIÓN DE HALLAZGOS

Desde la anterior línea de argumentación, se han realizado varios estudios que corroboran la existencia de factores que impiden el cumplimiento de la aplicación de la política pública en Educación Inicial. Pineda (2014) indica que la Educación Inicial no se desarrolla de manera adecuada por la baja calidad de los centros existentes en el sector rural. Las familias de estos lugares no ponen mayor interés en los centros de Educación Inicial de sus hijos y las instituciones encargadas de velar por la calidad de educación que se debe ofrecer en este nivel educativo no le dan la importancia que merece. Por esta razón, los niños acuden a recibir su formación en centros ubicados en ciudades aledañas o en instituciones particulares. Se deduce entonces que, por la ubicación geográfica y por falta de apoyo gubernamental, no se construyen centros de Educación Inicial en zonas rurales, situación que causa bajo interés de los padres de familia en educar a sus hijos desde temprana edad. Esta situación da como derivación que las políticas públicas no

se cumplan como establecen los organismos de control, el gobierno o el Estado, ni las normativas vigentes, por lo que muchos niños quedan al margen de su formación inicial, fundamental en su desarrollo integral.

Por otra parte, Sánchez (2015), en su análisis sobre la educación alimentaria y nutricional en Venezuela en el contexto de la Educación Inicial, destaca la necesidad de que, a través del Estado, los niños de Educación Inicial gozen de una alimentación nutritiva, que además se instauren programas para las familias y madres cuidadoras con el fin de desarrollar hábitos alimenticios y estilos de vida saludables, que son fundamentales para el fortalecimiento del desarrollo integral de los infantes (en las áreas cognitiva, social, emocional, comunicativa, entre otras). Por lo tanto, de no existir estas condiciones óptimas vinculadas con la alimentación adecuada en los niños del nivel inicial, la percepción de la importancia de las políticas públicas a favor de la infancia se vería debilitada e infructuosa. No cabe duda que la nutrición juega un papel trascendental en la formación de los niños en los centros de educación inicial. Con una nutrición adecuada, los niños gozan de una salud integral que incide en el desarrollo cognitivo y, por ende, en el rendimiento académico.

Las políticas públicas en Ecuador, sobre el nivel de Educación Inicial, están bien establecidas: Bonilla (2011), en términos generales, indica que la política pública hace referencia a toda decisión social, dirigida al individuo como persona, a una organización (políticas corporativas) o al Estado (políticas públicas). Se interpreta la *política pública* como guía y orientación que adoptan los funcionarios en distintos niveles de gobierno con el fin de dar soluciones a problemas o situaciones de la vida social. Por lo tanto, estas «[...] son opciones de gobierno para afrontar soluciones a problemas sentidos e identificados por la comunidad» (Bonilla, 2011, p. 13).

Entre las obligaciones trascendentales del Estado en lo que corresponde a educación, Reyes (2009) sugiere que, a través de la política pública, se «garantiza el derecho a una educación de calidad, exigible, inalienable e irrenunciable de la persona, y justiciable e impostergable como obligación del Estado» (p. 4). En la *Constitución de la República del Ecuador* (2008) se declara la política pública en educación en el artículo 26: «[...] la educación es derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber inexcusable del Estado» (p.16). En este mismo sentido, el artículo 344 reconoce por primera vez en el país a «[...] la Educación Inicial como parte del sistema educativo nacional». «El Sistema Nacional de Educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y al respeto de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades» (p.107). De la misma forma, en el artículo 40 de la LOEI, en relación con el nivel de Educación Inicial manifiesta que:

[...] es el proceso de acompañamiento al desarrollo integral que considera los aspectos cognitivo, afectivo, psicomotriz, social, de identidad, autonomía y pertenencia a la comunidad y región de los niños y niñas desde los tres años hasta los cinco años de edad, garantiza y respeta sus derechos, diversidad cultural y lingüística, ritmo propio de crecimiento y aprendizaje, y potencia sus

capacidades, habilidades y destrezas [...] La Educación de los niños y niñas desde su nacimiento hasta los tres años de edad es responsabilidad principal de la familia, sin perjuicio de que esta decida optar por diversas modalidades debidamente certificadas por la autoridad educativa nacional. (Ministerio de Educación, 2018, pp. 45-46)

Otro factor que incide en el desarrollo de la política pública es el económico, importante para organizar los centros educativos como corresponde. Con el rubro asignado se puede acceder a una mejor planificación, infraestructura, capacitación, entre otros. Chérrez (2020) manifiesta que el factor socioeconómico constituye el pilar fundamental en toda organización y que el inadecuado manejo presupuestal acarrea serios problemas institucionales. En su trabajo sobre valoración de las políticas públicas y el presupuesto, a través de un análisis presupuestario institucional, indica que existen dificultades y falencias en el manejo presupuestario al interior de la coordinación zonal; este problema ocasiona un manejo inadecuado de los procesos administrativos de los centros de educación inicial, lo que redunda en la imposibilidad de aplicar la política pública de manera pertinente y que permita a los infantes acceder a una formación integral en este nivel educativo.

De la misma forma, Chancusi (2021), en su Evaluación del plan institucional de gestión de riesgos para los servicios de desarrollo integral de la primera infancia, realizó una valoración del proyecto institucional de administración de peligros para los servicios de desarrollo integral para la primera niñez, del centro infantil del Buen Vivir, puesto que este centro educativo está ubicado bajo una quebrada. Se hizo el estudio de amenazas, grado de peligro, recursos accesibles para los niños y padres y organización para afrontar un acontecimiento adverso. El resultado que se encontró fue que el centro educativo está bajo amenazas naturales tales como, sismos, derrumbes, inundaciones. La incertidumbre en la que vive la comunidad es inminente, en razón de que el centro educativo está expuestos a peligros derivados de la naturaleza. Esto impide tener un desarrollo adecuado del proceso de formación integral de los infantes.

Otro factor que más incidencia tiene para el incumplimiento de las políticas públicas en educación, es el migratorio. Como afirma Vicuña (2016) las familias se separan por situaciones socioeconómicas, causando serios problemas emocionales y físicos en los niños, sobre todo por el abandono de los progenitores, ocasionando un déficit en el desarrollo educativo de los niños de Educación Inicial y, a su vez, la política pública está limitada. Además, indica que la migración tiene efectos negativos debido al distanciamiento físico y emocional de la familia. Esto podría ser un factor determinante para que los niños de Educación Inicial no puedan adaptarse a los centros educativos y, por ende, se evidencia la dificultad para aplicar de manera adecuada la política pública ecuatoriana en lo que corresponde al derecho de la educación de los niños en este nivel.

La migración en el sector ha sido a gran escala desde hace varias décadas, dejando a la familia en situaciones de vulnerabilidad. El sufrimiento, la pena y el estrés, producto del

abandono de los padres, dificulta que los infantes se puedan adaptar de manera adecuada a los centros de educación inicial. Esto dificulta al niño tener un desarrollo integral cognitivo y emocional adecuado, lo que, probablemente, constituye un factor que impide el cumplimiento de la política pública establecida en Ecuador, en lo que respecta al nivel de Educación Inicial. Para ello, el Estado debe crear políticas que mitiguen el daño que causa el abandono parental a los infantes.

De hecho, el Plan de Creación de Oportunidades (2021-2025), en su eje social, en el objetivo 7 establece «potenciar las capacidades de la ciudadanía y promover una educación innovadora, inclusiva y de calidad en todos los niveles» (p. 69); objetivo que se relaciona con el objetivo 4 de los definidos para el desarrollo sostenible referido a la educación de calidad. En la normativa legal ecuatoriana se establecen políticas que garantizan el acceso a la educación y la erradicación de toda forma de discriminación, como lo plantean las políticas del objetivo 7: 7.1 y 7.3 respectivamente, cuya meta es incrementar el porcentaje de respuesta a la atención de víctimas de violencia para que cuenten con un acompañamiento pasando del 67,60 % al 95,00 %, según la meta 7.3.1.

Asimismo, el Código de la Niñez y Adolescencia (2003) establece, en el artículo 37, numeral 4, que el «Estado debe garantizar el acceso efectivo a la Educación Inicial de cero a cinco años, para lo cual se desarrollarán programas y proyectos flexibles y abiertos, adecuados a las necesidades culturales de los educandos» (p.9). Por otro lado, el Ministerio de Educación (2014) sostiene que la Educación Inicial es un proceso de acompañamiento al desarrollo integral de los niños y niñas menores de 5 años, que potencia su aprendizaje y promueve su bienestar, sin desconocer la responsabilidad formativa de la familia y la comunidad. Respeta sus derechos, diversidad cultural y lingüística; su ritmo propio de crecimiento y aprendizaje.

Mientras tanto, Medina *et al.* (2018), en su trabajo de investigación sobre la actitud de los docentes de Educación Inicial hacia la inclusión, en centros de educación inicial de Cuenca, a través de una metodología de tipo descriptivo-comparativo, empleando un cuestionario de Tárraga *et al.* (2013), con una muestra de 113 docentes, determinaron como resultado que menos de la mitad de docentes tienen conocimientos acerca de las necesidades educativas especiales. Por otra parte, los docentes manifestaron que tienen actitudes indiferentes hacia la educación inclusiva. La falta de capacitación de los docentes en inclusión trae varios problemas al momento de laborar, al no saber cómo tratar a los niños con condiciones especiales.

La Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia considera como objetivo consolidar un modelo integral e intersectorial de atención a la primera infancia con enfoque territorial, intercultural y de género, para asegurar el acceso, cobertura y calidad de los servicios, promoviendo la corresponsabilidad de la familia y comunidad. Por otra parte, el Ministerio de Educación puso en vigencia, a inicios del año 2014, el Currículo de Educación Inicial que guía los procesos educativos, tanto formales como los no formales.

En este sentido, dicho instrumento establece los objetivos de aprendizaje y las destrezas fundamentales a ser alcanzados por los infantes. En nuestra opinión, este es un currículo descontextualizado de acuerdo a las características, intereses, motivaciones y necesidades específicas de los niños y niñas de la generación digital.

CONCLUSIONES

Se concluye que, para el cumplimiento adecuado de las políticas públicas en Educación Inicial, se requiere de un conjunto de factores que faciliten, promuevan o limiten su aplicación en la formación del infante. Tomando en consideración el objetivo y los resultados obtenidos del análisis de la tesis planteada, se formulan las siguientes conclusiones:

Se han identificado varios factores que impiden la aplicación adecuada de las Políticas Públicas emitidas desde los gobiernos, con respecto al nivel de Educación Inicial. Entre estos, se registra: incapacidad de los gobiernos, inadecuada planificación, mala distribución de recursos económicos, sumados a factores geográfico, migratorios y ambientales, entre otros.

Si bien es cierto que las políticas públicas son estrategias y acciones que todo gobierno debe cumplir para afrontar la solución a los problemas socioeducativos identificados por la comunidad, existen algunos factores que no permiten el cumplimiento de manera adecuada y oportuna. En teoría, las políticas públicas garantizan una educación de calidad e integral desde la infancia, pero en la práctica es difícil aplicarlas en su totalidad.

Desde esta óptica, la contribución teórica de este apartado es proporcionar ideas sobre la importancia, características y beneficios de la implementación de las políticas públicas en Educación Inicial. Se precisan, asimismo, los problemas o preguntas que quedan plateadas y que ameritan ser resueltos mediante nuevos análisis y estudio: ¿cuáles serían los mecanismos de las instituciones encargadas de la aplicación de las políticas públicas en el nivel Inicial para mejorar su cumplimiento?, ¿qué acciones deberían tomar los centros de educación inicial para velar por el cumplimiento de las políticas encargadas de la protección de este nivel educativo? Estas interrogantes requieren de nuevos análisis e investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Bonilla, J. P. (2011). *Políticas públicas productivas provinciales, 4P: Elementos conceptuales y metodológicos*. CONCOPE-Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador.

Chancusi Villamarín, D. A. (2021). *Evaluación del plan institucional de gestión de riesgos para los servicios de desarrollo integral para la primera infancia*. Centro Infantil del Buen Vivir (CIBV) Santa Cecilia, Quito, Ecuador [tesis de titulación, Universidad Central del Ecuador]. Repositorio digital de la Universidad Central del Ecuador.

Chérrez Domínguez, W. J. (2020). *Valoración de las Políticas Públicas y el presupuesto de la Coordinación Zonal de Educación, Zona 3* [tesis de maestría, Universidad Técnica de Ambato]. Repositorio digital Universidad Técnica de Ambato.

De La Cruz Sánchez, E. E. (2015). La educación alimentaria y nutricional en el contexto de la educación inicial. *Paradigma*, 36(1), 161-183.

Educación, M. d. (2014). *Guía implementación del currículo*. Ecuador.

Falconi, F. (16 de octubre, 2018). Políticas públicas sobre primera infancia y educación inicial se analizan en tres días de encuentro. Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/politicas-publicas-sobre-primer-a-infancia-y-educacion-inicial-se-analizan-en-tres-dias-de-encuentro/>

Medina Pacheco, M. C., y Ullauri Batallas, C. M. (2018). *Actitud de los docentes de educación inicial hacia la inclusión* [tesis de titulación, Universidad del Azuay]. Repositorio digital de la Universidad del Azuay.

Pineda, J. (2014). Barreras para la construcción de la educación inicial como un espacio educativo en comunas rurales. *Polis. Revista Latinoamericana*, (37).

Porta, F. P. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de estudios políticos*, (62), 141-162.

Reyes (2009). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, para la educación básica en el Ecuador: fundamentación conceptual y metodológica* [tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar.

Vicuña Almeida, S. E. (2016). *Reorganización del cuidado de los hijos a partir de la emigración de uno o ambos progenitores en la parroquia Luis Cordero del cantón Azogues* [tesis de maestría, Universidad de Cuenca]. Repositorio digital de la Universidad de Cuenca.