

Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana

CECC

El Ministerio de Educación y la Educación Inicial Insumos para la rectoría de las propuestas pedagógicas

Dr. Jorge Rivera Pizarro

Octubre 2018

Este informe fue preparado en el marco del proyecto de la CECC “Hacia el acceso universal a la educación inicial y al nivel preescolar para la inclusión, equidad y permanencia en la educación general básica de Centroamérica y República Dominicana”.

El documento puesto en consulta de los Ministerios y Secretarías de Educación de la región SICA, refleja los aportes y contribuciones de Belice, Costa Rica, Honduras y Nicaragua. La CECC y el autor agradecen por ello.

El proyecto contó con el apoyo financiero de la cooperación del Gobierno de Turquía.

Contenido

1. Un marco conceptual de referencia	2
1.1. La educación inicial: una cuestión de derechos	2
1.2. Por qué mirar hoy a la primera infancia: fundamentación científica	3
1.3. Los compromisos internacionales y la Política Educativa Centroamericana 2013-2030	5
2. El concepto de rectoría	8
3. La gobernanza de la Educación Inicial	10
3.1. Situación actual	10
3.2. Propuestas para la acción	15
4. Financiamiento	16
4.1. Situación actual	16
4.2. Propuestas para la acción	20
5. Formación del personal idóneo	22
5.1. Situación actual	22
5.2. Propuestas para la acción	24
6. La provisión del servicio educativo	26
6.1. Situación actual	26
6.2. Propuestas para la acción	34
7. El monitoreo y la evaluación	35
7.1. Situación actual	35
7.2. Propuestas para la acción	38
Trabajos citados	39

1. Un marco conceptual de referencia

Para comprender cuál es el rol que le otorgan a los Ministerios y Secretarías de Educación estos *Insumos para la rectoría en educación inicial*, conviene resumir por qué los de la región SICA han dado un lugar cada vez más prioritario en su agenda de política educativa, a la educación inicial. Hasta no hace mucho -y todavía pudieran quedar rezagos de esa visión- para no pocas autoridades y técnicos asociaban el término educación al inicio de la vida escolar, reconociendo en ese punto el comienzo de sus responsabilidades y deberes. Que, ahora, su mirada sobre la educación y las responsabilidades consiguientes comiencen a partir del nacimiento de un niño, supone que algunos factores han intervenido para ello. Por supuesto que el enfoque de los derechos ha cambiado la mirada sobre la educación y tiene un lugar preponderante en la explicación de ese fenómeno, dado que los derechos de ciudadanía se adquieren con el nacimiento de la persona. Pero también lo tiene la evidencia sobre el valor fundamental de los primeros años de la vida que ha sido aportada por investigaciones relativamente recientes. Los compromisos internacionales han ido, también, exigiendo a los países, a sus autoridades y técnicos, a cambiar su visión tradicional de una educación que comenzaba solamente con la vida escolar.

1.1. La educación inicial: una cuestión de derechos

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, desde hace ya muchos años (1989), trajo un cambio fundamental en la mirada sobre la niñez: las niñas y niños son ciudadanos sujetos de derechos desde su nacimiento (UNICEF, 2005). Es usual ya pensar en la educación como derecho de los niños y niñas, y en el Estado como garante de ese derecho. Por lo cual es exigible al Estado la creación y financiamiento de escuelas para todas y todos los niños. Para garantizar ese derecho existen los Ministerios de Educación.

El principio de la educación como un derecho (UNICEF, 2012) está ya incorporado en la mente y en la práctica del personal de los Ministerios y Secretarías de Educación, sin lugar a dudas. Sin embargo, al enunciarlo, el pensamiento de autoridades y funcionarios técnicos y administrativos lo asocia, primero y casi exclusivamente, con la escuela. Y, muy probablemente, lo hacen así, también, padres de familia y la opinión pública, en general. No todos sienten que el Ministerio o Secretaría de Educación tiene, también, la responsabilidad de garantizar ese derecho antes de la edad escolar, en la primera infancia. Por lo que es altamente conveniente enfatizar, en todos los escenarios, que el Estado es garante de la educación también desde que niñas y niños comienzan su vida.

Eso significa que los ciudadanos y ciudadanas más pequeños, en sus primeros tres años de vida, tienen derecho a crecer y desarrollarse en ambientes que les garanticen las mejores condiciones para potenciar todas sus capacidades y lograr su bienestar. Aunque no exista una “escuela” para ellos -no sería apropiado- su hogar, su familia y algunos espacios diseñados específicamente para su cuidado, son los ambientes en los que las niñas y niños menores de tres años deben encontrar dichas oportunidades. Es su derecho. El Ministerio o Secretaría de Educación tiene que ver con ello, es responsable de garantizar el ejercicio de ese derecho procurando que esos espacios, oportunidades y ambientes sean educativos. Existe, todavía, una gran deuda pendiente del Estado en este campo (Ruiz Guevara, Castillo Cedeño, Ramírez Abrahams, & Urdaneta Benavides, 2015)

Las políticas sobre educación inicial son los instrumentos para garantizar el ejercicio de ese derecho, el cual reconoce que *“el aprendizaje comienza desde el mismo momento del nacimiento; que la familia, la comunidad y las instituciones son agentes y responsables de ella, y que los entornos son determinantes para que sea una realidad”* (Jomtien, 1990), como desde hace muchos años lo reconoció la comunidad internacional. Puede mencionarse el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (OEA, 2007) y la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI): *Crear la riqueza de las naciones* (UNESCO, 2010). Mas recientemente, los países reiteraron en la Declaración de Incheon (2015): *“Alentamos también a que...todos los niños tengan acceso a una educación, atención y desarrollo de la primera infancia de calidad”* (Declaración de Incheon 6).

Todos los países pueden exhibir políticas y programas para satisfacer ese derecho de sus ciudadanos más pequeños. Las descripciones de ellos son accesibles en la literatura reciente (UNICEF, 2005) (Aulicino & Díaz Langou, 2015).

1.2. Por qué mirar hoy a la primera infancia: fundamentación científica

Existe suficiente evidencia científica para fundamentar la acción de los Ministerios y Secretarías de Educación sobre la primera infancia. El desarrollo de los sentidos, destrezas motoras, cognitivas, lingüísticas, socioemocionales y de autorregulación del comportamiento y emociones, se realiza en diferentes momentos del proceso de maduración humano. Eso no es nuevo. Lo nuevo que la ciencia aporta es que, hacerlo de forma pertinente en los primeros años de la vida, potencia enormemente el desarrollo personal y produce altos dividendos para el desarrollo en general de los países.

Los tres primeros años de vida son sumamente importantes, porque la crianza y el cuidado con cariño y basado en las necesidades de los niños, favorecen las conexiones neuronales (sinapsis), que son esenciales para aprender, recordar y desarrollar sentimientos y comportamientos positivos para el desarrollo de la persona. Los hallazgos de las neurociencias enseñan que los tres primeros años de vida son fundamentales para el desarrollo de habilidades en las siguientes etapas de la vida, porque éstas se van construyendo de forma secuencial, sobre la base de las anteriormente logradas (Black, y otros, 2017).

El Desarrollo Infantil Temprano es resultado de un enfoque integral: requiere acceso a buena nutrición, servicios de salud, protección social y del bienestar del niño y oportunidades de estimulación y aprendizaje temprano. Cuando eso ocurre en los primeros años de vida, las conexiones cerebrales se realizan a la velocidad de mil por segundo. Cuando los niños carecen de ese tipo de cuidados, no se establecen buenas ni suficientes conexiones, lo que limita el desarrollo posterior de la vida (UNICEF, 2016) (Black, y otros, 2017).

Además, como quedó dicho anteriormente, se han realizado investigaciones sobre la importancia económica de invertir en la primera infancia¹, las que concluyen que esas inversiones producen una muy alta relación costo/beneficio por el impacto positivo que tienen en el desarrollo general de la sociedad (Heckman & Mosso, 2014).

Recientemente se han publicado los resultados de estudios sobre las relaciones entre la atención al Desarrollo Infantil Temprano y el desarrollo sustentable de los países (Ricchter, Lombardi, Heymann, López-Boo, & Behrman, 2017) (UNESCO, 2008). Las conclusiones han mostrado que no actuar en ese momento crucial de la vida, tiene un alto costo para el desarrollo de los países. Los niños sin ese tipo de atención durante su primera infancia, tendrán un pobre crecimiento y un desarrollo y bienestar limitados; no estarán listos para aprender al entrar a la escuela, y en ésta, su rendimiento escolar tendrá muchas dificultades y será insuficiente; además, en la adolescencia y la edad adulta, tendrán menores ingresos. Las consecuencias para la sociedad redundarán en pérdidas del PIB². El costo de no intervenir eficientemente en el Desarrollo Infantil Temprano se traduce para los Estados, de manera alarmante, en términos de productividad.

Es importante, por todas estas razones, que el Estado intervenga de manera eficaz para propiciar el Desarrollo Infantil Temprano, mediante el fortalecimiento y apoyo a las

¹ La inversión como porcentaje del PIB en algunos países de la región SICA es la siguiente: Guatemala 0.9%, El Salvador 1.0%, Honduras 1.6%, Costa Rica 1.5% (Martínez Bordón & Soto de la Rosa, 2012). No hay fuente para referirse a los otros países.

² El estudio publicado por la prestigiosa revista Lancet en el 2017 estima que Guatemala perdería 3.6% del PIB y Nicaragua, el 4.1%, por no ofrecer educación preescolar universal (Black, y otros, 2017).

familias, el cuidado de la salud y la educación de los padres o tutores, la estimulación al aprendizaje temprano y la protección de los niños (Britto, Lye, & et alii, 2017). El Ministerio o Secretaría de Educación no es responsable de todos esos servicios. Los servicios de salud y nutrición corresponden a los sectores respectivos, y los prestan acompañando a las madres en la gestación, el parto y cuidado del recién nacido, así como en el apoyo nutricional en el hogar. Los servicios básicos de agua potable e infraestructura sanitaria los prestan otros sectores. Y la protección de los derechos de los niños más pequeños la brindan las instituciones especializadas.

Tómese nota de que no todos los países han logrado conformar programas con la integralidad requerida (Aulicino & Díaz Langou, 2015). Un análisis realizado señala algunos países sudamericanos en que sobresalen en el establecimiento de estrategias integrales en su diseño y su implementación³. Otro grupo de países realizó importantes avances normativos sobre estrategias integrales dirigidas a la primera infancia, pero que, por algún motivo, no llegaron a ser comprehensivas en su implementación⁴. Finalmente, un conjunto de países canalizó sus políticas dirigidas a la primera infancia por medio de programas, sin ninguna pretensión de lograr un abordaje integral⁵. Convendrá, seguramente, actualizar esta información para los países de la región SICA

Como parte de su función rectora, al sector educación ha desarrollado tradicionalmente programas de formación para las madres y los padres de familia sobre el proceso de crianza y el cuidado sensible y cariñoso que ellos deben proporcionar a sus hijos pequeños. (Berlinski & Schady, 2015). Hoy es recomendable transitar a un enfoque de conformación de habilidades parentales y de acompañamiento directo a las familias para que sus prácticas familiares verdaderamente cambien (Jara & Sorio, 2013). Así como orientar con ese enfoque la acción educativa de los otros agentes que intervienen en apoyo al Desarrollo Infantil Temprano

El Ministerio o Secretaría de Educación tiene, pues, sobrados motivos para reactivar sus energías y tomar las medidas que sean más pertinentes para cumplir con la responsabilidad que le corresponde en la educación inicial.

1.3. Los compromisos internacionales y la Política Educativa Centroamericana 2013-2030

³ El estudio de Aulicino y Díaz Langou señala los casos de Chile, Colombia, Cuba y Ecuador.

⁴ El estudio mencionado señala a los casos de Costa Rica, Brasil, Nicaragua, Panamá y Uruguay. Especialistas de Honduras señalan que ese es también el caso de su país.

⁵ Se explican los casos de Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y México.

Los países de la región SICA se han comprometido pública e internacionalmente con la educación y atención de la primera infancia en varias oportunidades en los últimos veinte años. Diversos documentos lo testimonian ⁶. Dos eventos recientes condensan esa historia: el Foro Mundial sobre la Educación 2015 (Incheon, República de Corea) y la aprobación de la Política Educativa Centroamericana (PEC) 2013-2030.

La Declaración de Incheon para la Educación 2030 fue suscrita por 120 ministros de Educación (entre ellos los de los ocho países de la región SICA) y otros dignatarios de los Estados participantes en el Foro Mundial. La Declaración presenta una nueva visión para los próximos 15 años: la educación para el desarrollo sostenible (Foro Mundial sobre la Educación, 2015). En ese marco, proclama que *“...es esencial proporcionar atención y educación de la primera infancia para garantizar el desarrollo, el aprendizaje y la salud de los niños a largo plazo”* (Declaración n. 6). En el Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible, señala que *“Desde el nacimiento, la atención y educación de la primera infancia (AEPI) sienta las bases del desarrollo, el bienestar y la salud a largo plazo de los niños. La AEPI forja las competencias y aptitudes que permiten a las personas aprender a lo largo de la vida y ganarse el sustento. Las inversiones dirigidas a los niños pequeños, en particular los de grupos marginados, dan los mejores resultados a largo plazo en cuanto a desarrollo y educación”* (Marco de Acción n. 35). Ratifica que *“es en los primeros años de vida cuando tiene lugar el desarrollo más importante del cerebro y cuando los niños comienzan a entrar en una fase intensa de construcción de significados acerca de sí mismos y del mundo que los rodea, sentando así las bases para llegar a ser ciudadanos sanos, solidarios, competentes y productivos”* (Marco de Acción n. 36).

Todo lo cual conduce a los firmantes de la Declaración a comprometerse a asegurar que hasta el año 2030, *“todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”* (Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 4 - Meta 4.2)

El otro evento importante es la aprobación de la Política Educativa Centroamericana 2013-2030 (PEC) por parte del Consejo de Ministros de Educación de los países miembros del SICA. La Política Educativa Centroamericana (PEC) contiene un conjunto de orientaciones para dotar a los ocho países miembros del SICA de un marco general de acción en materia educativa, de acuerdo con las prioridades regionales identificadas. La PEC fue elaborada en

⁶ Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990); Marco de Acción Regional para las Américas, (UNESCO, PNUD, UNICEF, UNFPA, 2000); XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación: Metas Educativas 2021 (OEI, 2008).

el año 2013, luego de un importante proceso de consulta regional. Fue actualizada en el año 2016 para posicionarla en consonancia con los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Declaración de Incheon.

La PEC integra los compromisos internacionales y las demandas sociales y educativas de los países de la región SICA, así como las lecciones aprendidas en las dos últimas décadas. Propone un marco general para que cada país lo adapte a sus propias políticas educativas, con perspectiva regional.

La PEC incorpora a cada uno de sus objetivos, las metas globales de la Agenda de Educación 2030. El primero de sus objetivos es el compromiso por la educación inicial: *“Todo niño y niña entre 0 y 3 años de edad de los países miembros del SICA, recibirá atención y educación inicial de calidad en el marco de las diversas modalidades de atención que tienen los países de esta región, centradas en la acción fundamental e insustituible de la familia y con garantía de derechos”* (PEC 2013-2030).

La PEC establece el año 2021 como un hito para revisar los logros que se hayan alcanzado en dicho objetivo: *“Para 2021, asegurar que entre 60% y 80% de las niñas y niños que tienen acceso a diverso tipo de servicios de atención y desarrollo en su primera infancia, público o privado, cumplan un programa de educación inicial de calidad normada por los Ministerios de Educación”*. La meta de la política coincide con la del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 4 (ODS 4), citada anteriormente: *“De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños que tienen acceso a diverso tipo de servicios de atención y desarrollo en su primera infancia cumplan un programa de educación inicial de calidad normada por los Ministerios de Educación”* (PEC 2013-2030. Meta 1.1).

En suma, los Ministerios y Secretarías de Educación de la región SICA han comenzado, de diversas maneras, a otorgar un lugar especial a la educación de los niños menores de 3 años. Lo hacen movidos por la evidencia científica acerca de la trascendencia de ese período de edad para la vida de las personas y por los compromisos, tanto dentro de su propio país, como de carácter internacional que han contraído. Así lo ha entendido la política social de los países, que ha formulado políticas específicas para la atención integral de la primera infancia, con la participación de los sectores responsables de los servicios de salud, nutrición, protección de derechos y educación. Por propia naturaleza -como se describirá más adelante- los servicios de atención integral a la primera infancia tienen una participación multiactoral, multisectorial. La pregunta a la que estos Insumos desean responder es: ¿cuál es el rol que le corresponde al Ministerio o Secretaría de Educación en ese contexto?

La responsabilidad específica de los Ministerios y Secretarías de Educación en el Desarrollo Infantil Temprano es la dimensión educativa que debe estar presente desde el comienzo de la vida de una persona. Se trata de la educación inicial y, en esa dimensión, el rol del Ministerio o Secretaría se expresa en la apropiación y ejercicio de la función de rectoría de las propuestas pedagógicas y su implementación en ese período de edad. Lo que implica establecer prestaciones de servicio priorizadas con objetivos y metas de logro, adoptar medidas sobre la asignación de recursos, garantizar estándares de calidad en todas las modalidades de la educación inicial, velar para que el personal esté calificado para brindar un servicio con calidad y calidez y contar con capacidades para supervisar las acciones que se cumplan y para monitorear adecuadamente con sistemas de información que cuenten con indicadores priorizados y claros para monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos.

La rectoría debería también tratar de construir en el ámbito de la política educativa el espacio de lo público. Para que la Educación Inicial no constituya solamente una acción gubernamental, sino que involucre a otros actores, como los propios padres/madres y familiares y a otros organismos de la sociedad civil, junto a los actores gubernamentales de diversos sectores. Especial relevancia tienen las relaciones con la academia para mejorar la carrera docente para el siglo XXI en relación con el desarrollo infantil temprano y la educación infantil.

2. El concepto de rectoría

La educación de la primera infancia representa un reto significativo para los sistemas educativos de los países. Es responsabilidad de los Ministerios y Secretarías de Educación garantizar que los servicios que se ofertan en cada país incluyan la generación de las oportunidades educativas que potencien el desarrollo y los aprendizajes de las niñas y los niños desde su más temprana edad. Así lo ha entendido la Política Educativa Centroamericana, como acaba de indicarse, asumiendo para los Ministerios y Secretarías de Educación la función de normar un programa de Educación Inicial en todos los servicios de atención y desarrollo temprano, para las niñas y los niños menores de tres años, que acceden a ellos bajo las modalidades que son comunes a la región: familiar, comunitaria e institucional. Dicho en otras palabras, corresponde a los Ministerios y Secretarías de Educación ejercer la rectoría sobre la Educación Inicial en cada país.

Como producto del intercambio conceptual en la Región y de la experiencia alcanzada en diversos sectores, hay un buen consenso en cuanto a la naturaleza de la función rectora en materia de políticas públicas. Actualmente, se la concibe como el ejercicio de las

responsabilidades y competencias sustantivas de la política pública en cada sector, en el marco de las relaciones entre gobierno y sociedad (Rullán, 2006).

En el sector educación, su propósito es implementar decisiones y acciones públicas para satisfacer y garantizar, en el marco del modelo de desarrollo nacional adoptado en cada país, el ejercicio del derecho a la educación en todos los ciudadanos. Por lo tanto, el ejercicio de la capacidad rectora deberá guiar a los Ministerios y Secretarías de Educación, a lograr el propósito y el compromiso de reducir y eliminar las inequidades en el acceso a servicios de educación desde muy temprana edad, de todas y todos los niños, niñas y adolescentes. Incluyendo la oportunidad y la calidad de esos servicios y la carga financiera que supone el poder acceder y permanecer en ellos (Martínez Ortiz, 2017).

Las dimensiones de la función de rectoría, en general, se relacionan con los siguientes ámbitos de gestión:

- *Conducción Sectorial*, que comprende la capacidad de orientar a las instituciones del sector y movilizar instituciones y grupos sociales en apoyo a la Política Nacional respectiva.
- *Regulación*, dimensión que abarca el diseño del marco normativo que protege y promueve el sector, al igual que la garantía de su cumplimiento.
- *Modulación del Financiamiento*, que incluye las competencias de garantizar, vigilar y modular la complementariedad de los recursos del presupuesto nacional y los de diversas fuentes para asegurar el acceso equitativo de la población a los servicios involucrados.
- La *Armonización de la Provisión*, constituida por la capacidad de promover la complementariedad de las modalidades diversas y de los proveedores no gubernamentales para extender, equitativa y eficientemente, la cobertura de los servicios.

Es decir, la rectoría se refiere a dos ámbitos genéricos: i. la definición, planificación, diseño, establecimiento, normatividad, evaluación, supervisión de las políticas nacionales y sectoriales y ii. la ejecución de dichas políticas (Martínez Ortiz, 2017).

El papel rector del sistema educativo implica el cumplimiento de estas funciones esenciales: gobernanza, financiamiento, formación, capacitación y asesoría del personal idóneo, provisión de servicio y monitoreo y evaluación.

A continuación, se describe brevemente la situación existente en la región sobre cada una de las funciones y se proponen algunas acciones ligadas al concepto de cada función.

3. La gobernanza de la Educación Inicial

3.1. Situación actual

Los servicios dirigidos al Desarrollo Infantil Temprano son de naturaleza intersectorial. La diversidad de dimensiones que éste tiene hace que sean diversos, también, los responsables de prestar los servicios de atención a la niñez en esa etapa de su vida: Salud, nutrición, educación, protección de sus derechos, cuentan con responsables gubernamentales distintos. Esa pluralidad de intervenciones necesarias ha dejado en un segundo plano, en gran parte de casos, el reconocimiento de una sola institución como responsable de las políticas de primera infancia. El estudio realizado, hace algunos años, por el BID en 19 países de la región latinoamericana (de los cuales 7, con excepción de Belice, fueron de la región SICA), mostró que la mayoría de países no cuenta con una institución rectora con autoridad para normar y monitorear la calidad de los servicios de atención a la primera infancia que realizan diversas instituciones públicas y privadas (Araujo, López-Boo, & Puyana, 2013). Cada sector del Estado atiende lo suyo, notándose falta de coordinación, en general, entre los responsables de los programas que atienden el desarrollo infantil (Araujo & López-Boo, 2015).

Por un buen tiempo, la dimensión educativa del desarrollo infantil quedó reducida solamente a la “estimulación temprana”, hasta que los hallazgos de las neurociencias resaltaron la importancia de considerar la Educación Inicial en un sentido más comprehensivo. De ahí que muchos programas basados en la familia y en la comunidad, impulsados por organizaciones no gubernamentales, principalmente, pudieran acusar debilidades de ese tipo. Sobre todo, cuando funcionan bajo iniciativas locales, muchas veces dispersas, lo que significa que, en general, prestan los servicios con diversidad de enfoques (Araujo & López-Boo, 2015).

Los hallazgos de la investigación concluyen en que tener sistemas de Desarrollo Infantil Temprano integrados y administrados bajo la responsabilidad de un ministerio (o agencia) se asocian con una mejor calidad del servicio (OECD, 2017).

En la región SICA existe pluralidad de opciones en relación con el tipo de institución responsable de la coordinación de las diversas agencias intervinientes. Cada país lo determina en su legislación y sus políticas. El Plan Regional de Atención Integral a la Primera Infancia 2012-2021 (PRAIPI)⁷, impulsado hace unos años por la Secretaría de Integración Social del SICA (SISCA), elaboró un cuadro con la información dada por los países, en el que

⁷ El Plan Centroamericano para la Primera Infancia se elaboró por mandato de la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA (2010), en el marco de la Agenda Estratégica Social del SICA. Actualmente está en proceso de actualización.

se identifican las instituciones responsables de atender a los temas de primera infancia (CIS/SICA, 2012)⁸.

A continuación, el cuadro mencionado en el documento descriptivo del PRAIPI⁹.

Cuadro 4

Relación de las instituciones nacionales miembros del CIS con las entidades intersectoriales encargadas de atender los temas de la primera infancia

Pais	Institución en el CIS	Entidad colegiada responsable de atender los temas de primera infancia	Institución que coordina a esta entidad intersectorial
BEL	Ministerio de Desarrollo Humano y Transformación Social.	National Committee for Families and Children.	Ministerio de Desarrollo Humano y Transformación Social.
CR	Ministerio de Bienestar Social y Familia.	Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.	Ministerio de Bienestar Social y Familia.
		Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.	Patronato Nacional de la Infancia.
ESA	Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador.	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONNA).	Ministerio de Educación.
GUA	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.	Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia.	Secretaría de Bienestar Social.
HON	Secretaría de Desarrollo Social.	Comité Interinstitucional para la Atención a la Primera Infancia (CIAPI).	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), con apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social.
NIC	Presidencia de la República (Sistema Nacional para el Bienestar Nacional).	Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (CONAPINA).	Ministerio de Niñez y Familia.
		Comisión Nacional de Amor por los más Chiquitos y Chiquitas (2011).	Presidencia de la República, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Familia, Adolescencia y Niñez.
PAN	Ministerio de Desarrollo Social.	Consejo Asesor de la Primera Infancia (CAPI Panamá).	Despacho de la Primera Dama, con apoyo técnico del Ministerio de Desarrollo Social.
RD	Ministerio de Trabajo.	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI).	Presidencia del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI).
		Mesa Consultiva a favor de la Primera Infancia.	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI).

Fuentes: Dirección de Investigación y Políticas Sociales a partir de aportes de los Coordinadores Técnicos del CIS y Enlaces Técnicos en materia de Primera Infancia. National Committee for Families and Children (s.f.), Umayahara (2004), Contraloría General de la República de Costa Rica (2011), Ley de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia de El Salvador (2009), Ministerio de Educación (2010), Ley de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia de Guatemala (2003), FONAC (2010), Proyecto SITEAL (2009), Secretaría de Desarrollo Social (2011), UNICEF (2011), Ley de Organización del Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia y la Defensoría de las Niñas, Niños y Adolescentes (2000), Gobierno de Nicaragua (2011a y 2011b), Contraloría General de la República de Panamá (s.f.), Decreto Ejecutivo No. 201 (2009), CONANI (2009) y Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes (2003).

Como puede observarse en el cuadro, todos los países han encargado los temas de primera infancia a cuerpos colegiados, tales como Consejos o Comisiones de Niñez y Adolescencia o Comités Interinstitucionales¹⁰. Ese es un rasgo común. En cambio, la función de coordinar esos complejos consejos o comisiones la ejercen diversas instituciones: ministerios, institutos especializados, despacho de la Primera Dama, entre los principales. La experiencia es, pues, diversa al respecto. La rectoría pareciera recaer sobre los cuerpos colegiados,

⁸ El CIS es el Consejo de la Integración Social Centroamericana, órgano político coordinador del Subsistema Social del SICA.

⁹ Para Honduras, el nombre completo de la institución en el Consejo de Integración Social (CIS) es Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS)

¹⁰ El documento descriptivo del PRAIPI muestra un cuadro con la Composición de las entidades colegiadas encargadas de atender el tema de la primera infancia en Centroamérica y República Dominicana (ANEXO 3, página 34)

aunque el estudio no lo menciona de manera explícita. De hecho, el estudio no utiliza el término rectoría. El cuadro fue elaborado con información del año 2012, por lo que es de esperar que se hayan producido algunas modificaciones desde entonces a la fecha.

La experiencia general en los países indica que estos órganos centrales de coordinación funcionan muy bien en el marco de las macro políticas, es decir, principalmente en el ámbito central de gestión de las políticas. Sin embargo, los servicios de atención a la primera infancia se gestionan en el territorio, de manera muy localizada. Es frecuente encontrar que los órganos centrales coordinadores no cuentan con réplicas operativas para una acción coordinada en los niveles locales.

Un elemento adicional a la complejidad de la coordinación es la existencia de una red muy grande de servicios privados de atención a la primera infancia¹¹. Es importante que esos servicios respondan a una normativa común, en todos los aspectos. El que más concierne a los Ministerios y Secretarías de Educación, es la dimensión pedagógica.

La apreciación de los estudios sobre los programas de atención a la primera infancia, en general, es que falta coordinación entre ellos y, de manera especial, con el sector educativo, representado por los ministerios del ramo (Araujo & López-Boo, 2015).

A superar esa deficiencia está encaminada la invitación que se formula a los Ministerios y Secretarías de Educación para que asuman la función de rectoría sobre la propuesta pedagógica de todos los programas de desarrollo infantil que existan en el país. Aunque los programas, tanto del sector público como del privado, no dependan directamente del sector educativo, es no solo deseable, sino de alta importancia, que tengan vínculos institucionales con este sector, en lo que se refiere al modelo pedagógico que ofrezcan en sus servicios. Según el estudio del BID, de los 40 programas de Desarrollo Infantil Temprano que reportaron contar con un currículo, 22 fueron elaborados por los propios programas en forma independiente. Los 18 programas restantes informaron que utilizaban currículos desarrollados por el Ministerio de Educación para el nivel de Educación Inicial (Araujo & López-Boo, 2015).

El ejercicio de la rectoría sobre las propuestas pedagógicas de Educación Inicial requiere de la existencia de una unidad técnica responsable en cada Ministerio o Secretaría de

¹¹ Sirva como ilustración el caso de Costa Rica. REDCUDI es la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica: “A finales de 2016 la REDCUDI estaba constituida por 1.157 centros infantiles financiados total o parcialmente por el Estado, distribuidos por todo el país. Con base en los registros de permisos para operar, la Secretaría Técnica estima que, fuera de la Red, existen alrededor de 1.600 establecimientos privados que ofrecen servicios de cuidado (Araya y Esquivel, 2017)”.

Educación. En la región SICA, solamente 4 de los 8 países cuentan, actualmente, con dicha unidad técnica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

El cuadro siguiente muestra la situación, de acuerdo a la información actualmente disponible:

PAIS	UNIDAD TÉCNICA	RECTORÍA	PROPUESTA PEDAGÓGICA
Belice	Quality Assurance and Development Services - Early Childhood Education Unit (QADS-ECEU)	Ministerio de Educación responsable de educación en los centros para 0 a 36 meses (Plan Estratégico 2017-2021). ¹²	Curriculum de los 3 a los 5 años de edad
Costa Rica	Departamento de Educación de la Primera Infancia		Cuenta con una propuesta pedagógica para la Educación Inicial
Nicaragua	xx ¹³	La Presidencia de la República (Consejo de Comunicación y Ciudadanía) ejerce rectoría de la Política Nacional de Primera Infancia (Cap. VII, 1). El grupo de edad 0-3 se atienden en modalidad no formal.	Cartilla "Amor para los Más Chiquitos y Chiquitas". 9 cartillas de educación temprana con orientaciones por períodos de edad. Énfasis en educación a padres
El Salvador	Dirección Nacional de Educación de la Primera Infancia	Según la Ley de Educación (Art. 16), el ente Rector de la Educación Inicial es el Ministerio de Educación	Cuenta con un Programa de Educación Inicial y Desarrollo Integral para la Primera Infancia
Guatemala	DIGECADE Unidad de Nivel Inicial y Preprimaria	De conformidad con la Ley de Educación (Art. 43) el Nivel Inicial está destinado a los niños de 0-4 años. Bajo la rectoría del Ministerio de Educación.	Cuenta con un currículo para el nivel.

¹² Early Childhood Development National Strategic Plan 2017-2021. El Ministerio de Educación forma parte de un Subcomité dependiente de la Dirección Ejecutiva de Desarrollo Infantil Temprano. Conforman también el Subcomité los Ministerios de Salud y Desarrollo Humano (ECD CEO Sub Caucus).

¹³ La Educación Inicial es un nivel del sistema educativo (Ley de Educación Art. 23 a). El Ministerio de Educación de Nicaragua denomina Educación Inicial al Preescolar. El Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN) es la institución responsable de los Centros Infantiles Comunitarios (CICOS), y coordina con el Ministerio de Educación en materia de capacitación docente. El Ministerio de Educación ejerce la rectoría de la educación (Política Nacional de Primera Infancia, Cap. VII, 4.a). Es considerado instancia ejecutora por la Política.

PAIS	UNIDAD TÉCNICA	RECTORÍA	PROPUESTA PEDAGÓGICA
Panamá	xx ¹⁴	El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ¹⁵ es el ente rector de los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) (DE N°107, diciembre 2016).	Currículo de la Primera Infancia: Desde el nacimiento a los 3 años (MINED, 2014)
República Dominicana	Dirección General de Educación Inicial	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)	Cuenta con un Diseño Curricular de la Educación Inicial Programa de base Familiar y Comunitaria (PBFC), Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI)
Honduras	CONEANFO (Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal) ¹⁶	Ley para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal mediante el Decreto Legislativo 313-98	a. Enfoque comunitario (rural): - “Educar para la Vida”, currículo de Educación Inicial. - Currículo de formación de padres y madres Educadores. - Estrategia Comunicacional “Criando con Amor”, dirigida a padres de familia. b. Atención institucionalizada (urbana): - Currículo de formación de Educadoras Auxiliares de Primera Infancia

Tómese nota, además, de que, en la mitad de los países, la normativa legal ya otorga a los Ministerios y Secretarías de Educación la función de rectoría de la Educación Inicial, en la mayor parte de los casos por ser ésta un nivel del sistema educativo. En algunos casos esta función es reforzada por encargos específicos de las políticas de atención a la primera infancia. Al menos cuatro de los ocho países tienen una propuesta pedagógica elaborada para la educación de los niños y las niñas menores de tres años.

¹⁴ Los Servicios de Protección Social del MIDES cuentan con una Unidad de Coordinación para la Implementación de la RAIPI. Coordina con el Ministerio de Educación los asuntos de “docencia...y supervisión de estándares”. El Ministerio de Educación lidera la Comisión de Aprendizaje Temprano, la cual forma parte del Comité Técnico de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI)

¹⁵ El organismo rector de RAIPI es el Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (CONAIPI) (DE N°108, febrero 2014)

¹⁶ Según la Ley Fundamental de Educación de Honduras, el Sistema Nacional de Educación tiene 3 componentes: Formal, Informal y No Formal. Ésta comprende, entre otros, a la educación inicial (0 - 3 años). La Ley para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal, mediante el Decreto Legislativo 313-98, crea CONEANFO como la entidad responsable de la educación inicial. Es un organismo descentralizado. La Secretaría de Educación integra esa Comisión como miembro, junto a 15 entidades más.

3.2. Propuestas para la acción

Le corresponde al Ministerio o Secretaría de Educación¹⁷, como ente rector, la adopción de algunas medidas que favorecerán que todas las niñas y todos los niños que tengan acceso a diverso tipo de servicios de atención y desarrollo en su primera infancia cumplan un programa de Educación Inicial de calidad, a saber:

- a. Gestionar ante las instancias de coordinación de la política nacional de atención a la primera infancia -cuando así se considere conveniente- el reconocimiento del rol rector del Ministerio o Secretaría de Educación sobre la dimensión educativa de todos los programas e intervenciones aún lideradas por otras instituciones de los sectores gubernamental y no gubernamental.
- b. Analizar el grado de participación efectiva que tenga el Ministerio o Secretaría de Educación en las diferentes modalidades de atención a la primera infancia que tienen los programas del país. Ese ejercicio servirá para dimensionar el esfuerzo a realizar por el Ministerio o Secretaría de Educación en el ejercicio de su rol rector de las propuestas pedagógicas para la primera infancia.
- c. Revisar periódicamente los mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones que intervienen en los programas de atención a la primera infancia¹⁸. En la región SICA consta como una línea de trabajo del PRAIPI¹⁹ (CIS/SICA, 2012): *“Coordinación intersectorial para mejorar el acceso de los servicios de atención integral a la primera infancia”*.
- d. Participar activamente en las instancias de coordinación de la política nacional de atención a la primera infancia, para orientar a las instituciones involucradas, movilizarlas y coordinar con ellas las actividades educativas en ese período de la vida.
- e. Definir el quehacer y rol protagónico de participación de cada actor de la política intersectorial de atención a la primera infancia, en relación con la dimensión educativa.
- f. Analizar la existencia o no de propuestas (currículos u orientaciones) de Educación Inicial en todos los programas de atención a la primera infancia en el país e identificar cuáles fueron propuestas desarrolladas de forma independiente por los propios programas.

¹⁷ Honduras denomina Secretaría de Educación y al titular, Secretario de Estado en el Despacho de Educación. Comunicacionalmente lo designa, también, Ministro.

¹⁸ Todos los países de la región SICA tienen un órgano colegiado como rector de las políticas de Desarrollo Infantil Temprano (Comisiones, Consejos...)

¹⁹ Plan Regional de Atención Integral a la Primera Infancia 2012-2021

- g. Intervenir de manera activa para dar unidad a enfoques diversos de la dimensión educativa que pudieran identificarse, mediante la revisión y ajuste de las propuestas pedagógicas en uso y la recomendación de la que mejor convenga a la modalidad de atención de que se trate. Así como homologar las propuestas pedagógicas que se adaptan a la legislación y a los principios declarados oficialmente.
- h. Revisar si la propuesta pedagógica para el período que va desde el nacimiento hasta los 3 años, formulada por el Ministerio o Secretaría de Educación está pensada en función de todas modalidades de atención (familiar, comunitaria e institucional) y no está enfocada solamente hacia la atención institucional.
- i. En caso de que la propuesta ministerial no estuviere ajustada a todas las modalidades de atención a la primera infancia, recomendar opciones disponibles que sirvan como puntos de referencia para apropiación o adaptación de las instituciones prestadoras del servicio.

4. Financiamiento

4.1. Situación actual

Para la región SICA, el estado de la situación señala que una de las áreas en la que es evidente la insuficiencia de la acción pública es el financiamiento para la educación. Pese a que todos los países, dice el último informe disponible, han aumentado la inversión en sus sistemas educativos, aun en contextos fiscales restrictivos, el esfuerzo realizado no ha permitido superar el rezago histórico y dotar a los Ministerios y Secretarías de Educación de los presupuestos necesarios para responder a la creciente demanda de servicios de calidad (Estado de la Región, 2017). Esta apreciación general, incluye al financiamiento de la Educación Inicial.

En general, existe poca disponibilidad de información presupuestal en los países sobre la inversión en la primera infancia, de acuerdo al testimonio de los especialistas que han realizado estudios e informes especializados (Alcázar & Sánchez, 2016) (Estado de la Región, 2017). Pese a esa limitación, varios estudios dan una idea general del comportamiento de la inversión pública en la educación de la primera infancia.

Cuatro países de la región SICA participaron en un primer ejercicio de aplicación de una propuesta metodológica para cuantificar la inversión social dirigida a la primera infancia: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, junto a otros cinco países de la región latinoamericana (UNICEF - IPEE/UNESCO - OEI, 2015).

El ejercicio fue hecho por el Sistema de Información sobre Primera Infancia (SIPI)²⁰. El estudio del SIPI, en general, concluye que, aun siendo heterogénea la situación en los países analizados, es baja la relevancia financiera que tienen, todavía, las políticas dirigidas a la primera infancia. A la misma conclusión llega, por otro camino, el estudio del BID (Alcázar & Sánchez, 2016), al cual se hará referencia un poco más adelante.

Según el estudio del SIPI, las políticas sociales vinculadas con la primera infancia, en relación con el PIB, representan en Guatemala el 0,9%, en El Salvador 1,0%, en Honduras 1,6% y en Costa Rica 1,5%. La inversión social per cápita indica que Costa Rica invierte \$1.908,70 por niño, El Salvador \$560,0, Guatemala \$299,8% y Honduras \$316,9%.

Ahora bien, ¿qué proporción del presupuesto se destina específicamente al componente educativo del desarrollo infantil? No es fácil determinarlo. La metodología de cálculo del gasto que usa el SIPI es compleja. Uno de sus componentes es el gasto específico en programas destinados a la primera infancia, que representa en Costa Rica el 26,3% del total del gasto social, en El Salvador el 30%, en Guatemala el 57% y en Honduras el 30,6%. Son datos disponibles al año 2013, usados en el estudio por el SIPI. Cuánto de este gasto se relaciona específicamente con cuidado y educación, puede decirse que es prioritario en Costa Rica y Guatemala, mientras que la salud es priorizada en el gasto de El Salvador y Honduras. El estudio no permite ir más allá de esa apreciación.

Un estudio más reciente (Alcázar & Sánchez, 2016) analizó una muestra de ocho países: de los cuales Guatemala, Nicaragua y República Dominicana son de la región SICA. Entre los principales resultados se encuentra que el gasto social en infancia (desde el nacimiento hasta los 5 años) de los países seleccionados representa 0,4% del PIB en promedio en 2012. Se incluyen los gastos en pre-escolar, sin que la metodología pudiera aislar los gastos solamente en educación para menores de tres años. Aún con esa limitación metodológica, algunas tendencias del gasto pueden ser útiles de considerar, como antecedentes. El gasto en infancia (hasta los 5 años), tuvo una tendencia creciente entre 2005 y 2009, desacelerándose posteriormente. El estudio destaca la importancia mayor de los programas de transferencias condicionadas de dinero y la educación preescolar. Los programas de cuidado infantil tienen una importancia relativa mucho menor, con la excepción de Chile y Colombia. En lo que se refiere al gasto social en niñez (desde el nacimiento hasta los 12 años), representó 2,0% del PIB en promedio en 2012 y se compone principalmente de gasto en educación primaria, y programas de transferencias condicionadas y de alimentación escolar. (Alcázar & Sánchez, 2016)

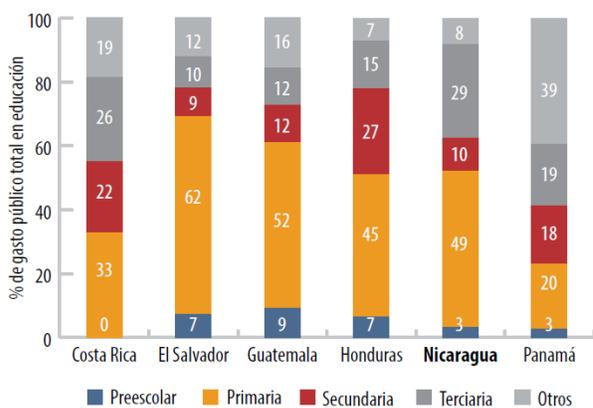
²⁰ Un esfuerzo conjunto entre IPE UNESCO Buenos Aires, UNICEF y OEI con apoyo de la Fundación Arcor (Argentina) para contar con información sobre los compromisos que asumen los Estados en la materia, las acciones efectivas que realizan y la situación de las niñas y niños en la primera infancia.

El estudio de Alcázar y Sánchez muestra que ha habido una positiva evolución de la importancia de los programas de cuidado infantil, que favorece a los niños del período que va desde el nacimiento a los 5 años. En algunos países (Guatemala) reconoce que esos programas incluyen servicios de estimulación temprana y educación. Pero, también, muestra la dificultad de analizar los gastos de los países con suficiente nivel de desagregación de las partidas presupuestarias, para permitir, por ejemplo, conocer el gasto asociado a Educación Inicial, presumiblemente englobado, en alguna medida, en el gasto asociado a educación primaria.

No existe suficiente precisión sobre el gasto en menores de 3 años. El estudio antes citado de Alcázar y Sánchez halla, como aspecto llamativo, que, aunque todos los países tienen algún tipo de programa de cuidado infantil, su importancia relativa en el presupuesto es aún muy reducida y no está considerado dentro del presupuesto educativo, sino de otros gastos sociales. En cuatro de los países observados, dice el estudio, este tipo de gasto está por debajo de 0,03% del PIB. Nicaragua, uno de los países de la región SICA incluido en el estudio, gasta el 0,1% del PIB (Chile y Colombia, 0,3% del PIB).

Pero no es el único estudio que no logra identificar datos de gasto de los países en primera infancia y en el componente educativo de los programas sociales que atienden a los niños y las niñas más pequeños. Entre los años 2015-2017, el Banco Mundial realizó estudios del gasto público en cada uno de los países centroamericanos.

Figura 15: Gasto Público Centroamericano por Niveles Educativos (%), 2014



Fuente: Base de datos del gasto social Banco Mundial / ICEFI.

Sin embargo, esos estudios no pudieron metodológicamente -o no lo hallaron importante- mostrar el gasto específico en la educación de los menores de 3 años de edad. Si es que el gasto considerado en el nivel preescolar engloba las acciones educativas de los menores de tres años, el cuadro que se inserta muestra la baja proporción del gasto en ese nivel, con relación a la inversión en los otros niveles. El cuadro se incluyó en el estudio que hizo el Banco de los datos

de Nicaragua (Banco Mundial, 2016).

La situación es la misma, aún en países como Honduras, donde el sector de educación representa la proporción más grande de gasto del sector público (5.8% del PIB Y 37% del

gasto social en 2013) (Banco Mundial, 2015). En el caso de Guatemala, reconoce los avances importantes en preescolar, y pese a que registra la Educación Inicial dentro del marco institucional del sistema educativo, no hay referencia de gasto de la educación de menores de tres años (Banco Mundial, 2016). En el caso de El Salvador, si bien reconoce que, dadas las disparidades en la preparación escolar, una estrategia integral de desarrollo en la primera infancia (DPI) es una condición necesaria para mejorar los resultados del aprendizaje en el mediano/largo plazo, no analiza el gasto público en ese campo. *“Es bien sabido que el desarrollo temprano del niño (DPI) está entre las políticas más rentables para promover el aprendizaje y la productividad posteriormente en la vida. Por tanto, el gasto en educación pública en El Salvador solamente alcanzará su potencial pleno cuando coloque la preparación del niño para la escuela como un punto central. Esto puede ser hecho solamente al desarrollar una estrategia y un marco de política DPI integral”* (Banco Mundial, 2015). Solamente en el caso de Nicaragua, el estudio realizado por el Banco Mundial revela que el 0,15% del PIB se gastó en el año 2013 en el Programa Amor, dedicado, entre otros aspectos, a la atención de niños menores de 6 años. Pero no diferencia la inversión que se realiza en los niños menos de tres años ni los montos destinados al componente educativo. El 18% del total del gasto de este Programa se estima está destinado al Preescolar público (que podría comprender los servicios de desarrollo de primera infancia) y el 6% a las Visitas Casa a Casa, que pudiera describir el programa Amor por los más Chiquitos (Banco Mundial, 2016). En el estudio del gasto público en Panamá, tampoco se analiza lo que el país destina a la Educación Inicial. Reconoce, sin embargo, que las brechas en el acceso a la educación son debidas a desigualdades que comienzan temprano en la vida, con una baja proporción de los niños en edades entre cero y cinco años asistiendo a los centros de desarrollo de la primera infancia (DPI). Sin embargo, las cifras se refieren solamente al DPI a partir de los 3 años de edad (Banco Mundial, 2015). El análisis de las cifras en Costa Rica, establece que la educación básica (33%) y terciaria (26%) absorben la mayor parte del gasto público en educación. Si bien existen datos que muestran la asistencia a los Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) y la Red Nacional de Cuido, no se halla registrado el gasto que esa asistencia significa (Banco Mundial, 2015)

Algunos países han realizado, con el apoyo de UNICEF, estudios especiales sobre los gastos en infancia. Es el caso de la República Dominicana, recientemente (UNICEF, 2018). Los hallazgos de este estudio revelan que en el año 2016, la Inversión pública en Niñez y Adolescencia fue equivalente al 5.1 % del PIB, al 23.7 % del gasto público total y al 55.8 % del gasto público social. El estudio muestra que el 94.3 % de la inversión del Gobierno central está concentrada principalmente en el Ministerio o Secretaría de Educación (76.4 %). Al analizar la inversión directa, clasificada por grupo etario se muestra que el grupo de primera infancia (menores de 5 años) recibió el menor porcentaje de inversión con solo el 5.4 %, mientras que el grupo niñez (6-12 años) representó 46.7 %, y el grupo adolescencia

(13-17 años) un 24.8 %. Lo cual corrobora lo que otros estudios regionales mostraron como una inversión todavía poco significativa, como se mencionó en párrafos anteriores.

En suma, no siempre los presupuestos en los países del SICA reflejan la prioridad que discursivamente tiene la primera infancia en las políticas públicas, en las que tienen baja relevancia financiera, como se ha dicho ya. Los informes disponibles muestran que, en general, se gasta más en los niños y las niñas de mayor edad que en los pequeños. Sin asignaciones presupuestarias de importancia, las políticas públicas se convierten en simples declaraciones de interés, pues no están acompañadas por la capacidad de implementarlas.

Para abundar en la importancia de la inversión en este período de edad, conviene mencionar que los países de la región SICA cuentan con un estudio especializado sobre el tema. En efecto, el Desarrollo Infantil Temprano es una de las prioridades del Consejo de Integración Social Centroamericano (CIS) y, por ende, de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Esta Secretaría invitó a la CEPAL, Sede Subregional en México, a realizar un estudio en profundidad sobre este tema, en estrecha colaboración con UNICEF. El objetivo del estudio es analizar las implicaciones de enfocar la inversión social al rubro del cuidado infantil temprano, comparando las experiencias regionales y las mejores prácticas, en busca de las mejores alternativas para obtener los mayores beneficios de dicho tipo de inversión. Es un documento importante de lectura debida para los responsables de estos asuntos en los Ministerios y Secretarías de Educación (Martínez Bordón & Soto de la Rosa, 2012).

4.2. Propuestas para la acción

Una de las funciones en el ejercicio de la rectoría pedagógica de la Educación Inicial es la provisión de recursos suficientes para que ese componente del desarrollo infantil sea cumplido dentro de los estándares que el Ministerio o Secretaría de Educación fije, como ente rector. Destinar recursos a la primera infancia es una de las mejores inversiones que un gobierno puede hacer. La OCDE lo plantea desde la mirada de los 35 países miembros de esta organización (OECD, 2009) y el BID lo hace para los países americanos (Berlinski & Schady, 2015).

Las funciones de rectoría implican, pues, necesariamente, acciones decididas sobre los recursos disponibles. Inicialmente, se recomienda que ellas tengan que ver con una mejor posibilidad para identificar lo que efectivamente se está ya invirtiendo, para sustentar mejor así acciones tendientes a incrementar la inversión. Además, conviene que sean acciones que desarrollen estrategias claras y consistentes para la asignación eficiente de recursos públicos en áreas prioritarias de la educación temprana de las niñas y los niños,

según lo ha recomendado la OCDE para los países miembros de esta organización (OECD, 2017) y que resultan igualmente válidas para los países de la región SICA.

He aquí una serie de recomendaciones para la acción:

- a. Encomendar al equipo especializado en el tema, formule las recomendaciones técnicas para que el Ministerio identifique y sistematice la información sobre el gasto social orientado a la educación de la primera infancia. Para demandar un mayor esfuerzo presupuestario del Estado, el ente rector requiere identificar cuál es el esfuerzo actual sobre el que trazar nuevos horizontes.
- b. Adoptar medidas para aumentar el acceso a información presupuestal desagregada, en coordinación con las otras instituciones involucradas y con los demás Ministerios y Secretarías de Educación de la región SICA. De manera directa en el presupuesto de educación y de manera indirecta en los presupuestos de otras instituciones que intervienen en el Desarrollo Infantil Temprano.
- c. Promover que se apliquen al país las metodologías utilizadas por el SIPI²¹ y por el BID en sus estudios para contar con información objetiva sobre la que realizar acciones de abogacía para incrementar el presupuesto y clarificar de mejor manera el destino del gasto (cuando ese estudio no haya sido hecho todavía).
- d. Exigir a las entidades nacionales e internacionales que realizan periódicamente estudios sobre gasto social, que propongan metodologías para estimar más correctamente la inversión que el país realiza en la Educación Inicial de su primera infancia.
- e. Influir en las instancias de coordinación pertinentes de la política de primera infancia, para que la inversión existente y que es manejada por otros sectores diferentes al educativo, se oriente hacia el logro de objetivos pedagógicos de alta calidad. Lo que implica crear consenso entre las instituciones intervinientes sobre dichos objetivos.
- f. Fomentar el uso de formulaciones presupuestarias basadas en resultados, al momento de configurar tanto el presupuesto educativo, como el del componente educativo en los presupuestos de atención integral a la primera infancia.
- g. Comenzar el proceso de formulación y aprobación del presupuesto para la Educación Inicial con la definición de lineamientos generales y la elaboración de un anteproyecto, fase en la que participan las direcciones de planificación, los equipos

²¹ Para ello convendría que la CECC, con el acuerdo de los países de la región SICA, establezca relaciones con el Proyecto “Inversión social en primera infancia en países seleccionados de América Latina y el Caribe”, que lleva adelante el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, IPE-Buenos Aires. Especialistas regionales podrían trabajar conjuntamente con los de ese proyecto, para contar con una propuesta metodológica para cuantificar el esfuerzo financiero educativo que se realiza en la Inversión Social dirigida a la Primera Infancia (ISPI).

técnicos de los despachos ministeriales y otras dependencias de los ministerios, incluso a nivel subnacional.

5. Formación del personal idóneo

5.1. Situación actual

Los educadores²² de la primera infancia en la región SICA corresponden a tres perfiles de personal, según la modalidad en la que prestan sus servicios: i. maestros profesionales; ii. maestros asistentes y iii. cuidadores o promotores comunitarios. La mayoría de programas de modalidad institucional cuenta, en mayor número, con personal profesional; el cual, a veces, es apoyado por promotoras comunitarias. Por el contrario, lo característico de los programas de modalidad comunitaria, es que la mayoría del personal esté conformado por promotoras comunitarias o madres cuidadoras (Araujo & López-Boo, 2015).

El recurso humano que se encarga del cuidado y atención de los niños y las niñas en los programas de primera infancia de la región es, en general, escaso, mal remunerado y cuenta con poca preparación. Esa es la conclusión a la que llegó el informe sobre los Servicios de Cuidado Infantil en América Latina y el Caribe, que se acaba de citar, realizado por el BID en 19 países, siete de los cuales son de la región SICA (Belice no entró en el estudio).

La mayoría de los programas, en su documentación normativa, establecen que el requisito mínimo para los tres perfiles de personal es la educación secundaria completa. Un buen porcentaje va, incluso, más allá: el 75,9% de los programas analizados requiere de sus maestras educación terciaria (superior), y el 41,2% y 30,4% demandan este nivel de educación de las cuidadoras y maestras asistentes, respectivamente. Pese a esos requisitos declarativos y formales, la realidad sobre los niveles de escolaridad del personal que trabaja en estos servicios es otra. El Informe referido del BID muestra que los niveles educativos son elementales: en promedio, los maestros han terminado 2,6 años de educación superior, postsecundaria; los maestros asistentes, también en promedio, apenas han terminado la secundaria; mientras que los cuidadores tienen 10 años de educación completa, lo que equivale a decir que ni siquiera han terminado la secundaria (Araujo & López-Boo, 2015).

²² Una nota característica que las investigaciones disponibles sobre el perfil de los docentes de la región evidencian es que se trata de un cuerpo docente mayoritariamente femenino y de edad joven (OREALC-UNESCO, 2016). Por comodidad del lenguaje, este documento de Insumos para la rectoría se refiere genéricamente a “educadores”, lo cual no implica desconocer la feminización de la fuerza laboral para la educación inicial.

De acuerdo a la evidencia existente derivada del estudio encargado a CEPAL por las instituciones del SICA (Martínez Bordón & Soto de la Rosa, 2012), es claro que uno de los elementos que impactan en la calidad de los servicios de atención a la primera infancia es el perfil y cualificación del personal, además de otros, claro está, como el currículo y las características de los materiales y la participación de las familias. El estudio encontró que los programas exitosos se distinguen por tener un gran número de profesionales bien formados y calificados. La calidad de la atención y educación de la primera infancia depende en gran medida de la calidad de sus educadores. Éstos deben estar preparados y motivados como requisito fundamental. La recomendación de CEPAL y UNICEF en el estudio encargado por el SICA, coincide con las de otros estudios (Pérez-Escamilla, Rizzoli-Córdoba, Alonso-Cuevas, & Reyes-Morales, 2017) (Aulicino & Díaz Langou, 2015) y la que realiza en este campo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (OECD, 2017). No debe pasarse por alto la mención que hace el estudio del SICA a la motivación, como requisito de educadores de calidad, que, en buena parte, está ligada con las condiciones de trabajo, la remuneración, y el reconocimiento social por la importante labor que lideran.

Es claro que cada país puede establecer sus criterios respecto del título exigido (los cuales reciben una variedad de denominaciones) y la formación necesaria, aprovechando la oferta formativa para el Desarrollo Infantil Temprano y la Educación Inicial en la región SICA. En países como Costa Rica, Honduras y República Dominicana, la formación inicial se realiza exclusivamente en universidades. En Guatemala y Nicaragua se lleva a cabo en institutos, colegios privados y escuelas normales secundarias y en algunas universidades. En El Salvador, la formación inicial ocurre en universidades, y en instituciones de educación superior no universitarias (OREALC-UNESCO, 2016). Las instituciones de educación superior ofrecen carreras de profesorado en Educación Inicial y parvularia, maestrías en atención integral de la primera infancia, diplomados y especializaciones en educación de la primera infancia.

Cada país toma la estrategia de nivel formativo de acuerdo a su legislación y las políticas vigentes. Lo importante y común, a nivel regional, es que se incremente el número de personas con la cualificación adecuada y el compromiso, sensibilidad y disposición apropiadas.

La formación de docentes para la primera infancia ha merecido la elaboración de un estado del arte por parte de la UNESCO (OREALC-UNESCO, 2016). En este documento se analizan diversos tópicos, entre ellos la introducción de estándares para la formación inicial de docentes de primera infancia y la evaluación del desempeño como mecanismo formativo.

Este documento tiene un enorme valor para los equipos técnicos de los ministerios en función del ejercicio de su rectoría sobre la Educación Inicial.

El caso de la formación de los padres y de las madres, merece consideración especial. La educación en el período desde el nacimiento a los 3 años recae de manera crítica en ellos y en el entorno familiar cercano de los niños (Landry, 2010) . Pero no se adquieren las competencias necesarias simplemente con el hecho de ser padres ni es una suerte de habilidad que surge espontáneamente. Supone conocimientos especializados que hay que adquirir para crear en la casa los ambientes apropiados de aprendizaje. Estudios disponibles señalan la necesidad de mejorar la calidad del desempeño del personal a cargo de los diversos programas. Los padres/madres -y, también, las comunidades- deben ser considerados como "socios" que trabajan para lograr el mismo objetivo. Su participación se considera cada vez más como una palanca política importante para mejorar el desarrollo y el aprendizaje del niño (OECD, 2017). Sin el apoyo decidido de padres y madres, tomaría mucho más esfuerzo lograr sostenibilidad en algunas propuestas. Por lo que potenciar la corresponsabilidad de ambos actores, padres madres y Ministerios y Secretarías de Educación es el enfoque pertinente.

El estado de arte elaborado por UNESCO (OREALC-UNESCO, 2016) señala algunos temas críticos sobre formación inicial de los educadores de la primera infancia que deben tenerse en cuenta como desafíos pendientes para cada país y para la región SICA en su conjunto. Estos son los nudos críticos que inciden en la calidad de la formación inicial de educadores de la primera infancia: bajas exigencias académicas en el ingreso a la formación inicial; heterogeneidad curricular; instituciones a cargo de la formación inicial tienen insuficientes mecanismos adecuados para demostrar su calidad; la formación de los educadores se realiza, principalmente, en el nivel secundario.

En la mayor parte de los países los programas de desarrollo profesional continuo de los educadores de la primera infancia se caracterizan por su enorme heterogeneidad, en términos de las estrategias metodológicas empleadas, y de los contenidos abordados. Es otro de los grandes desafíos de cara a mejorar la calidad de la Educación Inicial.

5.2. Propuestas para la acción

- a. Reconocer la responsabilidad que tiene el Ministerio o Secretaría de Educación, como ente rector, sobre la formación de todos los agentes educativos que intervienen en las diversas modalidades de atención a la primera infancia.

- b. Derivar las necesidades de formación del personal del análisis de las propuestas pedagógicas de todos los programas y servicios de atención a la primera infancia.
- c. Formular estándares de calidad y recomendaciones para que las ofertas de formación para todas las modalidades (familiar, comunitaria, institucional) se ajusten a ellas.
- d. Desarrollar programas específicos para aumentar las capacidades formativas de quienes trabajan en el Desarrollo Infantil Temprano.
- e. Promover estudios sobre la formación inicial de educadores de la primera infancia en todas las modalidades, asunto sobre el que la evidencia existente es limitada.
- f. Promover acuerdos sobre los perfiles profesionales exigidos para los programas en cada una de las modalidades de atención a la primera infancia.
- g. Ejercer un rol efectivo de monitoreo, con fines de mentoría y capacitación, sobre la correspondencia entre el perfil exigido normativamente para cada tipo de programa y el que realmente tienen los educadores de la Educación Inicial.
- h. Intervenir en las instancias de coordinación de programas de atención a la primera infancia para lograr consenso sobre la conveniencia de concentrar la formación inicial en instituciones de nivel terciario, como un requisito para elevar la calidad de la educación de la primera infancia.
- i. Buscar acuerdos y consensos con las instituciones de formación universitaria para encontrar unidad en las denominaciones de los títulos que éstas expiden.
- j. Crear mecanismos participativos para lograr una normativa que regule la formación inicial de los educadores para la primera infancia en el país. La regulación se refiere a aspectos como perfil de ingreso, sistemas de acreditación, capacidades institucionales de las instituciones ofertantes de la formación, conformación de cuerpos académicos, disponibilidad de recursos, entre otros.
- k. Organizar un programa de formación de formadores para la primera infancia.
- l. Elaborar un programa de desarrollo profesional con objetivos específicos y articulados y en los que la práctica sea un foco explícito, con énfasis en la vinculación entre el conocimiento y la práctica.
- m. Acoger la línea de acción acordada por los países de la región SICA²³: “Formar una red de entidades públicas y privadas involucradas en la formación profesional en materia de atención a la primera infancia que permita identificar y aprovechar opciones formativas que respondan a las demandas de cualificación de determinadas intervenciones orientadas de atención a la primera infancia”.

²³ PRAIPI (CIS/SICA, 2012)

6. La provisión del servicio educativo

6.1. Situación actual

El estado del arte sobre la Educación Inicial en la región, preparado por la UNESCO, señala el predominio de una colección de programas que se ofrecen en cada país, en lugar de un sistema de educación para la primera infancia. Como se analizó al analizar la función de Gobernanza en este documento de Insumos para la rectoría, la región muestra el nivel educativo inicial con una institucionalidad fragmentada y no siempre con la debida coordinación entre los múltiples actores (OREALC-UNESCO, 2016).

Ciertamente, no se puede pretender que exista un único programa o servicio que sirva para atender al desarrollo integral en la infancia. Por lo que es explicable que existan una cierta variedad de intervenciones de diferentes alcances y modalidades, que operacionalizan las políticas sobre este período de edad, de acuerdo al contexto de cada país. El reto común que enfrentan los países de la región SICA es desarrollar en la agenda de política educativa, el paso de una colección de programas educativos e instituciones proveedoras, a un sistema de educación para la primera infancia. Así lo han planteado diversos autores (OREALC-UNESCO, 2016).

Pudiera ocurrir en los países con sistemas en los que participan varios tipos instituciones, que algunos de los programas se hayan concebido primordialmente para el cuidado infantil. Un desafío clave, como lo nota la OCDE, es facilitar la transición en este tipo de programas hacia la educación temprana (OECD, 2017).

La incursión del sector privado, principalmente, ha generado que la perspectiva del mercado laboral, en varios países, haya concebido los servicios para niños menores de 3 años, principalmente como guarderías para los hijos pequeños de los trabajadores. Tarea importante para los Ministerios y Secretarías de Educación, cuando eso se detecte en algunos casos, todavía, es ampliar esa visión, con la inclusión, en esos programas, de objetivos educativos de calidad.

Muchos padres buscan servicios de guardería, donde dejar a sus hijos durante sus horas de trabajo, sin atender al tipo de servicio que se ofrece, considerando suficiente que aseguren el cuidado de sus niños. Los padres necesitan ser informados e ilustrados sobre los criterios con los cuales deberían escoger este tipo de servicios.

No existen en la región latinoamericana, en general, muchos estudios sobre la calidad de los servicios (Araujo & López-Boo, 2015), lo cual hace más importante el establecer los criterios bajo los cuales realizar los análisis que correspondan a las propuestas

pedagógicas en uso, incluyendo aspectos relacionados con el espacio educativo y los materiales didácticos que se usan (Foro Mundial sobre la Educación, 2015).

El rol de los Ministerios y Secretarías de Educación es diverso según el tipo de iniciativas que se desarrollan en los países. De manera general se consideran tres categorías o tipos de intervención, que se denominan “modalidades de atención”, según tengan base en la familia, la comunidad y en instituciones especializadas (Berlinski & Schady, 2015).

Algunos países han organizado exitosos programas en **modalidad de atención familiar**. Lo que supone organizar un programa educativo donde los actores principales son los padres de familia y las personas que los apoyan en el cuidado de sus hijos dentro del entorno familiar, cuando ambos padres tienen que ausentarse del hogar por motivos de trabajo.

Los países han buscado, también, complementar o suplir la tarea educadora de los padres con programas asentados en el **entorno comunitario**, especialmente para complementar la acción de padres con bajos niveles educativos y en situación de vulnerabilidad por pobreza y otros factores. Se trata de programas sociales del Estado - gobierno central o gobiernos locales- y de organizaciones no gubernamentales, en cogestión con la comunidad. La comunidad participa mediante voluntarios y voluntarias que asumen responsabilidades en el cuidado de los niños y las niñas de la comunidad. El fuerte componente comunitario hace que este tipo de programas reflejen, generalmente, la cultura, valores, prácticas de crianza y costumbres locales. Son iniciativas y programas que se ofrecen en lo que se llama una modalidad comunitaria.

Otros son programas de **modalidad institucional**. Se denominan así a centros o unidades que cuentan con un soporte institucional y una administración central. Atienden a los niños y las niñas mediante la utilización de la capacidad instalada y la experiencia de operadores con algún nivel de profesionalización. En esta modalidad es mucho más frecuente que se brinden los componentes de Educación Inicial, salud, nutrición, recreación, cuidado afectivo y social.

No todos los programas y servicios de atención a la primera infancia son registrados por la estadística educativa, esfuerzo que los países requieren hacer progresivamente. Para ello existe un instrumento internacional denominado Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) (UIS/UNESCO, 2013). Esta clasificación es un marco de referencia estándar utilizado para categorizar y reportar estadísticas educativas internacionalmente comparables, aprobado por la Conferencia General de la UNESCO. Cada cierto tiempo, desde la década de los setenta, este marco de referencia es actualizado con la finalidad de recoger los nuevos avances de los sistemas educativos

del mundo. Desde el año 2011 incluye una nueva categoría para cubrir la expansión registrada por la educación de la primera infancia.

Para la CINE, un programa educativo se define como el conjunto o secuencia coherente de actividades educativas diseñadas y organizadas para lograr un objetivo predeterminado de aprendizaje a lo largo de un periodo sostenido de tiempo. La CINE cubre los programas educativos formales y no formales disponibles a una persona en cualquiera etapa de su vida, por lo tanto, también en la primera infancia.

Los programas educativos para la primera infancia se clasifican en el Nivel CINE 0, incluyendo en ese nivel a los que se impartan en periodos de actividades educativas equivalentes a dos horas diarias y cien días al año. El Manual de la CINE señala que este tipo de programas suelen diseñarse con un enfoque holístico para apoyar el desarrollo cognitivo, físico, social y emocional temprano de los niños e introducir a los niños pequeños en la instrucción organizada fuera del contexto familiar. Los programas para la primera infancia que tienen un componente de educación intencional pertenecen al nivel CINE 0. Estos programas tienen como objetivo desarrollar las habilidades socioemocionales para la participación en la escuela y la sociedad. También desarrollan algunas de las habilidades para la preparación académica y preparan a los niños para el ingreso a la educación primaria.

Los programas de nivel CINE 0 contemplan dos categorías de programas: desarrollo de la educación infantil y educación preprimaria. El primero tiene contenido educativo diseñado para niños más pequeños (en el rango de edad de 0 a 2 años), mientras que el último está diseñado para niños desde los 3 años hasta el inicio de la educación primaria.

Los programas, en cualquiera de las tres modalidades mencionadas anteriormente, pueden ser considerados dentro de este nivel, siempre que cumplan con los criterios de clasificación del nivel CINE 0: i. propiedades educativas del programa; ii. El contexto institucional; iii. La edad de los niños para los que se diseña el programa. Los textos citados entre comillas corresponden a los numerales 105, 107 y 108 del manual de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011 (UIS/UNESCO, 2013)

“Las propiedades educativas del desarrollo educacional de la primera infancia comprenden un entorno de aprendizaje que es visualmente estimulante y verbalmente variado. Estos programas además promueven la autoexpresión con énfasis en la adquisición de lenguaje y su uso para lograr una comunicación significativa. Los niños tienen la oportunidad de participar en actividades lúdicas que les permiten desarrollar sus destrezas motoras y de coordinación a través de la interacción con el personal docente y bajo su

supervisión. La CINE no cubre los programas destinados solamente al cuidado del niño (supervisión, nutrición y salud).”

“Los programas del nivel CINE 0 suelen ser impartidos en instituciones educativas o entornos institucionalizados (escuelas, centros comunitarios, hogares) preparados para acoger grupos de niños. Se excluyen de este nivel iniciativas estrictamente familiares que si bien pueden ser intencionadas no tienen la estructura de un “programa”, es decir, actividades de educación informal del niño a cargo de padres, otros parientes o amigos no son consideradas en la CINE 0.”

“Dentro del nivel CINE 0, los programas de desarrollo educacional de la primera infancia están orientados a niños entre las edades de 0 a 2 años”.

Para fines de comparabilidad internacional, el término "educación de la primera infancia" se utiliza para etiquetar el nivel CINE 0 (UIS/UNESCO, 2013).

La Oficina Regional de UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) elaboró recientemente un Estado del arte sobre políticas de formación de docentes para la primera infancia (OREALC-UNESCO, 2016). Al analizar el tema de la institucionalidad de la educación para la primera infancia, concluyó que, en la mayor parte de la región, unidades responsables se encuentran albergadas dentro de los Ministerios y Secretarías de Educación, en divisiones o direcciones específicas. Al mismo tiempo, reconoció que con esta estructura coexisten y/o se coordinan otras instituciones que administran la educación para la primera infancia y que son dependientes de diversas reparticiones públicas, o bien que tienen una alta participación del sector privado a través de fundaciones, ONG y congregaciones religiosas. Para los fines de este documento de Insumos para la Rectoría, se ha tomado de ese estudio la información (excepto para Belice) para el siguiente cuadro que muestra el lugar que en cada país ocupa el nivel educativo que corresponde a la primera infancia (del nacimiento a los 3 años de edad) en la estructura del sistema educativo nacional.

País	Legislación que regula el nivel educativo	Nombre del nivel educativo	Modelo de institucionalidad con que funciona
Belice	Education Act	No existe ²⁴	Unificado ²⁵

²⁴ El Education Act inicia el sistema educativo a los 5 años. A partir del año 2017 existe un Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo de la Primera Infancia 2017-2021 que establece un marco estratégico con acciones educativas para niños menores de tres años. El Ministerio de Educación cuenta con una unidad técnica denominada Early Childhood Education and Development Centre (ECEDC).

²⁵ El modelo unificado es el que opera con una administración centralizada en un órgano público. En esta estructura, tanto las políticas como la provisión de la educación para la primera infancia, están concentradas

Costa Rica	Ley Fundamental de Educación (1957)	Educación Preescolar	Dividido ²⁶
El Salvador	s/i	Educación para la primera infancia	s/i
Guatemala	Ley Nacional de Educación (reformada en 2006)	•Educación Inicial •Educación Pre Primaria	Dividido
Honduras	Ley Fundamental de Educación (2012)	• Educación Inicial • Educación Prebásica	Dividido
Nicaragua	• Ley General de Educación Ley 582	• Educación Temprana (0 a 3) • Educación Inicial (3 a 5)	Dividido
República Dominicana	Ley General de Educación (66-97)	Educación Inicial (Pre-primario)	Unificado

Es probable que desde el momento del estudio a la fecha se hayan producido algunas modificaciones que será necesario reflejar en este cuadro²⁷.

Además, del mismo estado del arte preparado por la Oficina Regional de la Unesco, se han tomado los datos para mostrar la faceta más institucionalizada de la educación de la primera infancia que tienen los países y es la que se expresa en la estructura del sistema educativo y en la manera como los países organizan el período comprendido entre los 0 y 6 años. El registro de datos estadístico de acuerdo con las normas de la CINE se aplica de manera directa para los servicios que así se prestan. Pero, como lo indica el manual de la propia Clasificación, los servicios institucionales de educación a la primera infancia se ofrecen, también, bajo otras modalidades que no son dependientes directamente del Ministerio o Secretaría de Educación.

en un ministerio u órgano rector, como el de Educación, Asuntos Sociales, de Infancia y Asuntos Familiares u otro organismo. (OREALC-UNESCO, 2016)

²⁶ En el modelo dividido, la educación y el cuidado de la primera infancia se distribuye y articula en distintos entes administrativos, como los ministerios de Servicio Social, Salud y Educación. La estructura dividida de las institucionalidades obedece fundamentalmente a un criterio étéreo donde los Ministerios de Educación asumen los ciclos “preescolares”, “preprimarios” o de “transición” (de 3 a 4 años en adelante), y los ministerios de Asistencia Social, de Salud o de Familia Adolescencia y Niñez, suelen responsabilizarse por servicios asistenciales y de cuidado de los niños y niñas menores a dicha edad. (OREALC-UNESCO, 2016)

²⁷ Un evento regional de consulta va a realizarse en octubre 2018 para validar esta información con los delegados de los países.

País	Organización por tramos etéreos	Voluntariedad / Obligatoriedad de asistencia
Belice	<ul style="list-style-type: none"> • Educación preescolar: 3 a 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 a 5 años: Voluntario • A partir de 5 años: Obligatorio
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Ciclo Materno Infantil: desde el nacimiento a los 4 años • Kinder/Interactivo II*²⁸: 4 a 5 años • Preparatoria²⁹/Ciclo de Transición: 5 a 6 años 	<ul style="list-style-type: none"> • 0 a 4 años: Voluntario • 4 años 3 meses a 6 años: Obligatorio
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Educación Inicial: concepción a 3 años • Educación Parvularia: 4 a los 6 años 	<ul style="list-style-type: none"> • 0 a 6 años: Obligatorio
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de Educación Inicial: 0 a 4 años • Nivel de Educación Preprimaria: 4 a 6 años 	<ul style="list-style-type: none"> • 0 a 4 años: Voluntario • 4 a 6 años: Obligatorio
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • No formal: 0 a 3 años³⁰ • Primer grado de educación Prebásica: 3 a 4 años. • Segundo grado de educación Prebasica: 4 a 5 años • Tercer grado de educación Prebasica: 5 a 6 años³¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • 0 a 4: Voluntario • 5 años: Obligatorio
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Educación Temprana: 0 a 3 años (no formal) • Educación Inicial (Preescolar): de 3 a 5 años (modalidad regular y comunitaria) 	<ul style="list-style-type: none"> • 0 a 5 años: Voluntario
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Educación Inicial: 0 a 3 años • Parvularia 1: 0 a 2 años • Parvularia 2: 2 a 4 años • Educación Preescolar (regular): de 4 a 6 años 	<ul style="list-style-type: none"> • 0 a 4 años: Voluntario • 5 años: Obligatorio

²⁸ Esta denominación es para la educación privada costarricense.

²⁹ Esta denominación es para la educación privada costarricense.

³⁰ Responsabilidad de la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (CONEANFO).

³¹ Año obligatorio según la Ley Fundamental de Educación.

País	Organización por tramos etéreos	Voluntariedad / Obligatoriedad de asistencia
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Atención a la Primera Infancia “Quisqueya Empieza Contigo” Educación Inicial (Pre primario) 	<ul style="list-style-type: none"> 0 a 4 años: Voluntario 5 años: Obligatorio

La información del cuadro ratifica que todos los países de la región, con la excepción de Belice, tienen una oferta educativa para la primera infancia. Por consiguiente, cuentan con lineamientos generales y estándares curriculares, de cuyo análisis dependerá si pueden ser aplicados en todas las modalidades de los servicios de atención a la primera infancia.

Es reconocido que los marcos de referencia, desde el punto de vista curricular, ayudan a promover un nivel de calidad más uniforme en todos los grupos de edad y proporcionan, guían y apoyan al personal profesional, y facilitan la comunicación entre el personal y los padres. Los marcos curriculares ganan en eficacia cuando se construyen conjuntamente con los principales interesados, tratándose de propuestas pedagógicas para modalidades no institucionalizadas, que tienen sus peculiaridades (OECD, 2017).

La OCDE resume resultados de varias investigaciones para asegurar que los marcos curriculares pueden garantizar una prestación de servicios más coherente dentro de los países y las jurisdicciones, y establecer prioridades de aprendizaje y objetivos comunes para los educadores y los centros. Es crucial que los planes de estudio estén bien planificados y coordinados, y que reflejen las visiones y necesidades de todos los actores interesados por la EAPI, incluidos los niños (OECD, 2017).

Los países de la región SICA cuentan con esos marcos curriculares, al menos para las actividades educativas que realizan de manera directa los Ministerios y Secretarías de Educación:

- Belice:** Caribbean Early Childhood Development Good Practice Guide (UNICEF/CDB, 2018)³²
- Costa Rica:** Guía Pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años (MEP Costa Rica, 2017)
- El Salvador:** “Fundamentos curriculares de la primera infancia. Programas de educación y desarrollo. Nivel de Educación Inicial” (MINED El Salvador, 2013) y Manual de asistencia técnica para la primera

³² La descripción completa de estas referencias se halla al final de este documento, en los Trabajos citados.

infancia, vía familiar comunitaria (VFC) (Ministerio de Educación de El Salvador, 2013)

Guatemala: Currículo Nacional Base – Nivel Inicial (Ministerio de Educación de Guatemala, s/f).

Honduras³³: Plan estratégico institucional para la atención a la primera infancia de 0 a 3 años.

Currículo de Educación Inicial "Educar para la Vida"

Currículo Nacional de Educación Prebásica (4 a 5 y 5 a 6).

Nicaragua: Cartilla Amor por los Mas Chiquitos y Chiquitas (Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, s/f).

Panamá: Currículo de la Primera Infancia: Desde el Nacimiento a los 3 años (MEDUCA Panamá, 2014)

República Dominicana: Diseño Curricular Nivel Inicial (MINERD, 2016)

Las fechas de publicación de estas orientaciones curriculares muestra que es reciente el compromiso de los Ministerios y Secretarías de Educación de los países con la Educación Inicial.

La Política Educativa Centroamericana (PEC) 2013-2030 compromete a los países en acciones estratégicas orientadas a lograr aumentar en cantidad y calidad la Educación Inicial de los niños más pequeños en esta región:

“Fortalecer la coordinación con otros sectores -en el marco de políticas integrales e inclusivas- que realicen programas nacionales de desarrollo infantil, y la inversión en el presupuesto educativo para ampliar la Educación Inicial de la población menor de 3 años, especialmente a los sectores más vulnerables y asegurarles oportunidades de educación temprana, especialmente por medio de la acción de ambos padres”.

“Fortalecer las capacidades institucionales en la estructura y formación de personal de los Ministerios de Educación para identificar las diferentes modalidades de atención que los sectores especializados del Estado brindan a la población infantil y ejercer funciones de rectoría sobre la propuesta pedagógica que la investigación especializada recomienda para el período inicial de la vida.” (CECC, 2016)

³³ En Honduras la entidad pública responsable de la educación de la primera infancia es CONEANFO: Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal. No ha sido posible hasta la fecha de finalización de este documento, identificar la publicación que contiene el currículo.

6.2. Propuestas para la acción

En relación con la prestación de servicios de educación a la primera infancia en todas las modalidades de atención que existan en país, la tarea de rectoría no es asumir la responsabilidad de la implementación, sino el aseguramiento de la calidad de la propuesta educativa que se desarrolle y de la idoneidad de los agentes educativos para desarrollarla.

- a. Dotarse de la capacidad para supervisar las acciones que se realicen en las diferentes modalidades y para formular recomendaciones concretas de mejora de la propuesta educativa que se desarrolle o de sustitución por propuestas pedagógicas mejor concebidas.³⁴
- b. Participar en el esfuerzo multisectorial para incrementar los servicios de atención al desarrollo infantil hasta los 2 años que realicen los países. Lo cual implica una acción coordinada con los ministerios responsables de la nutrición, salud, protección social y de la infancia, para implementar políticas y estrategias integradas.
- c. Producir las instancias y mecanismos de coordinación necesarios para que los distintos servicios que se prestan de manera sectorizada tengan puntos de encuentro y potencien la capacidad educadora de las familias y del personal que participa en ellos.
- d. Desarrollar protocolos escritos para estandarizar la implementación de procesos y actividades educativas dirigida a la primera infancia en todo el país, de manera que no queden sujetos a la improvisación y buena voluntad de los actores responsables de ellas. Los protocolos deben referirse a la calidad de la propuesta pedagógica que las modalidades de atención ofrecen.
- e. Alinear los objetivos de la Educación Inicial (desde el nacimiento a los 3 años) con los objetivos de otros niveles del sistema educativo
- f. Realizar estudios técnicos y de factibilidad para instalar un sistema comprehensivo, integrado y estratégico de educación para la primera infancia que sustituya al mosaico de actuales prestaciones del servicio.

³⁴ Algunos estudios realizados proponen un elenco de experiencias consideradas valiosas en la región latinoamericana, que pueden, en su momento, ser utilizadas para formular sugerencias específicas en las modalidades para las cuales el Ministerio de Educación no haya desarrollado las suyas propias. Los siguientes estudios del CIS/SICA (Martínez Bordón & Soto de la Rosa, 2012), del IIPE/UNESCO (Kochen, 2013), del BID (Araujo, López-Boo, & Puyana, 2013) y (Aulicino & Díaz Langou, 2015), contienen la descripción de varios programas que cada estudio consideró relevantes.

7. El monitoreo y la evaluación

7.1. Situación actual

Todavía es un desafío de magnitud llevar adelante tareas de monitoreo sobre el desarrollo infantil en su conjunto y, de manera específica, sobre el componente educativo. Un cuello de botella es la falta de acuerdos sobre qué áreas de desarrollo medir y qué instrumentos utilizar (Fiszbein, Guerrero, & Rojas, 2016). Las instituciones responsables de las políticas de atención a la primera infancia en los países del SICA no cuentan con orientaciones claras al respecto.

En el ámbito internacional, reuniones de expertos, académico y actores de la política pública de los países han logrado algunos avances. Puede decirse que, progresivamente, se va formando un marco común para la generación y uso de resultados de evaluaciones de desarrollo infantil y de instrumentos de medición disponibles (Fiszbein, Guerrero, & Rojas, 2016).

Una buena oportunidad para buscar acuerdos entre los países de la región SICA sobre ese aspecto, la ofrece el compromiso que realizaron los países con las metas del Objetivo de Desarrollo N° 4 y la Agenda E2030. Los países han incorporado las metas del ODS 4 a la Política Educativa Centroamericana 2013-2030³⁵. Lo cual brinda a los Ministerios y Secretarías de Educación la oportunidad de liderar, en ejercicio de su función rectora, el proceso de obtención de datos y cálculo de algunos indicadores. La CECC, con el apoyo técnico del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), ha desarrollado desde el año 2017 un proceso de consulta con las autoridades y los técnicos, mediante el cual se han llegado a acuerdos para la definición del Sistema Regional de Indicadores Educativos (SRIE) que constituye el instrumento para el monitoreo de la PEC 2013-2030 y del ODS 4.

La consulta versó sobre la relevancia de los indicadores propuestos para todos los objetivos y metas de la PEC, la conveniencia de añadir algún otro, las limitaciones que pudiera tener el enunciado propuesto, el nivel de desagregación al que pudiera llegarse y la disponibilidad de datos para calcularlo.

En relación con la Educación Inicial, el primer objetivo de la PEC 2013-2030 es: “Todo niño y niña entre 0 y 3 años de edad de los países miembros del SICA recibirá atención y Educación Inicial de calidad en el marco de las diversas modalidades de atención que tienen los países de esta región, centradas en la acción fundamental e insustituible de la familia y con garantía de derechos” (**Objetivo 1**).

³⁵ <http://www.ceccsica.info/sites/default/files/docs/PEC%202013-2030%20ESPANOL.pdf>

A este objetivo corresponde la **Meta 1.1**³⁶:

- Para 2021, asegurar que entre 60% y 80% de las niñas y niños que tienen acceso a diverso tipo de servicios de atención y desarrollo en su primera infancia, público o privado, cumplan un programa de Educación Inicial de calidad normada por los Ministerios de Educación.
- De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños que tienen acceso a diverso tipo de servicios de atención y desarrollo en su primera infancia cumplan un programa de Educación Inicial de calidad normada por los Ministerios de Educación.

Los indicadores acordados entre los países de la región SICA son dos:

- *Indicador 1. Proporción de niños menores de 5 años cuyo desarrollo se encuentra bien encauzado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial, desglosado por sexo*
- *Indicador 3. Tasa Neta de Cobertura de los Programas de Desarrollo Educacional de la Primera Infancia (CINE 01)*³⁷

Obsérvese que el Indicador 1 tiene una connotación de calidad, pues se refiere a que el desarrollo esté “bien encauzado”. Los países no suelen disponer de datos obtenidos mediante instrumentos periódicos de medida sobre aspectos tales como el desarrollo cognitivo y de lenguaje, socio-emocional y motor de los niños y niñas menores de 6 años. La información mayormente disponible en los países es sobre salud y nutrición. Sin embargo, se ha extendido progresivamente en el mundo y en la región SICA, la aplicación de una encuesta a los hogares para conocer la situación de la niñez y la mujer en diversas áreas, entre ellas el Desarrollo Infantil Temprano. Es la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados que se conoce como MICS, por sus siglas en Inglés (Multiple Indicator Cluster Survey). Esta encuesta ha sido desarrollada por UNICEF, junto con los países, para aumentar el conocimiento sobre algunos aspectos básicos del desarrollo infantil. En la región SICA la han aplicado Belice (2011 y 2015), Costa Rica (2011 y 2018), Panamá (2013), El Salvador (2014 y en previsión para 2019), República Dominicana (2014 y en previsión para 2019), Honduras (prevista para 2018-2019).

³⁶ El cual corresponde a la Meta 4.2 del ODS4

³⁷ CINE 01 corresponde a la categoría Desarrollo educacional de la primera infancia, descrita como “Programas educativos destinados a menores de 3 años de edad” (como parte del nivel educativo 0), según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, de la UNESCO (UIS/UNESCO, 2013), explicada anteriormente.

La Encuesta cuenta con un módulo específico con preguntas para recopilar datos sobre el estado de desarrollo general de los niños de 3 y 4 años. Se la aplica en hogares seleccionados aleatoriamente. Se pregunta a las madres por el acceso a servicios de atención a la primera infancia, especificando en cada país los nombres de los programas que ofrece. Se pregunta por disponibilidad de libros infantiles y cosas para jugar. Otras preguntas están dirigidas a establecer un índice de desarrollo infantil: si el niño identifica al menos 10 letras del alfabeto, lee palabras simples y populares, reconoce los símbolos numéricos... Si puede recoger con dos dedos piedras, palitos, si se lleva bien con otros niños, si no pateo, muerde o golpea a otros niños, etc.

La MICS se aplica al mismo tiempo que la Encuesta de Hogares que todos los países realizan. No se pueden hacer demasiadas preguntas, por ese motivo. Es una encuesta de fácil aplicación y no requiere formación especializada de los entrevistadores. Existe, pues, en la región SICA, un instrumento para tener información básica sobre el nivel de desarrollo que alcanzan los niños de 2 y 3 años. Toda la información relacionada con la Encuesta MICS se encuentra en el siguiente enlace: <http://mics.unicef.org/tools>.

No existen fuentes de información aún para el cálculo de algunos otros indicadores. Por ejemplo, los países de la región SICA quisieran contar con un indicador para medir los avances y logros en relación con la Meta 4.1 de la PEC 2013-2030 que se propone asegurar el acceso en condiciones de igualdad a todos los niveles educativos, entre otros, a los niños de los pueblos indígenas. El indicador propuesto fue el 29 de la lista acordada: *Porcentaje de la matrícula que recibe instrucción en lengua materna (CINE 0³⁸)*.

Los países no cuentan con la información suficiente para reportar este indicador. Dada su relevancia desde el punto de vista de una educación inclusiva, es importante pensar en procedimientos para obtener los datos y realizar los cálculos para reflejarlos en la Serie Regional de Indicadores Educativos de la CECC, más adelante. Lo cual pone al ente rector de la Educación Inicial una tarea importante hacia el futuro.

Diversos estudios recomiendan contar con sólidos sistemas de monitoreo y manejo de la información en los niveles locales, para tomar buenas decisiones (Pérez-Escamilla, Rizzoli-Córdoba, Alonso-Cuevas, & Reyes-Morales, 2017) (Araujo & López-Boo, 2015). Si esto es válido para todos los componentes, lo son, de manera particular, para el componente educativo. Más aún cuando los Ministerios y Secretarías de Educación han

³⁸ CINE 0 corresponde a la Educación de la Primera Infancia. Se refiere a programas orientados a dar apoyo temprano al desarrollo cognitivo, físico, social y emocional del niño. El nivel CINE 0 solo incluye programas que incorporan un componente educativo intencionado (UIS/UNESCO, 2013).

asumido, al firmar la Declaración de Incheon, la tarea de monitorear indicadores tales como: Niveles de desarrollo y salud de los niños en edad de ingresar a la educación primaria y porcentaje de niños en edades previas al ingreso a la primaria que cuentan con experiencias de desarrollo en el hogar. Estos indicadores forman parte de la lista que ha sido priorizada por los Ministerios y Secretarías de Educación de la región SICA en los procesos de consulta técnica que se han realizado.

Los datos, la investigación y el monitoreo son herramientas poderosas para mejorar los resultados de los niños e impulsar la mejora continua de la prestación de servicios. La recopilación de datos y el monitoreo pueden ayudar a establecer hechos, tendencias y evidencia sobre si los niños tienen acceso equitativo a servicios de educación temprana de alta calidad y se están beneficiando de su participación. Son esenciales para la responsabilidad y / o la mejora del programa (OECD, 2017).

7.2. Propuestas para la acción

Le corresponde al Ministerio o Secretaría de Educación, como ente rector, la adopción de algunas medidas que favorecerán el seguimiento de los progresos para asegurar que todas las niñas y todos los niños que tienen acceso a diverso tipo de servicios de atención y desarrollo en su primera infancia ,cumplan un programa de Educación Inicial de calidad normada por los Ministerios y Secretarías de Educación.

- a. Identificar y llenar las lagunas de datos existentes en relación con la cantidad de servicios institucionalizados³⁹ de atención a la primera infancia existentes en el país y la existencia en ellos de un componente intencional de Educación Inicial.
- b. De común acuerdo con los actores institucionales que impulsan servicios no formales⁴⁰ de atención a la primera infancia, generar los instrumentos y mecanismos para lograr que los sistemas de información sobre Educación Inicial alcancen cobertura completa y dispongan de los datos pertinentes.⁴¹

³⁹ “Los programas del nivel CINE 0 suelen ser impartidos en instituciones educativas o entornos institucionalizados (escuelas, centros comunitarios, hogares) preparados para acoger grupos de niños” (UIS/UNESCO, 2013): § 107

⁴⁰ Son aquellas modalidades que no tienen un entorno institucional claro, como el descrito por el nivel CINE 0. Algunas, por ejemplo, potencian la labor educativa de la familia en sus escenarios cotidianos.

⁴¹ La atención sistemática al monitoreo y la recopilación de datos también requiere procedimientos coherentes para recopilar y analizar datos sobre el estado de los niños pequeños (OECD, 2017). La CECC continuará apoyando regionalmente en este empeño.

- c. En respaldo a los acuerdos de la región SICA sobre el Indicador 1⁴², garantizar la continuidad de la realización de la MICS (Multiple Indicator Cluster Surveys) en el país, en particular la correspondiente al módulo de primera infancia.
- d. Efectivizar con la unidad ministerial responsable de las estadísticas educativas, el acuerdo alcanzado entre los países de la región SICA sobre la necesidad de contar con un indicador de tasa neta de cobertura de los programas de desarrollo educacional de la primera infancia, según la descripción del nivel CINE 01 (Educación Inicial). Y hacerlo de manera diferenciada del nivel CINE 02 (educación pre-escolar).
- e. Analizar la situación de los servicios educativos destinados a la población indígena en el país, y arbitrar, progresivamente, las medidas para obtener datos sobre el uso de la lengua materna en el nivel CINE 0, utilizando criterios acordados comúnmente con los otros Ministerios y Secretarías de Educación de la región SICA.
- f. Elaborar informes nacionales periódicos que den cuenta del uso de las propuestas pedagógicas recomendadas por el Ministerio o Secretaría de Educación en los diferentes servicios de atención a la primera infancia que el país tiene.
- g. Generar un mecanismo estable de coordinación con las unidades técnicas que atienden el tema de primera infancia en el Instituto Nacional de Estadística (o equivalente en el país) y en el Ministerio/Secretaría de Planificación responsable de las acciones para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible en el país.
- h. Convocar, mediante los mecanismos de coordinación de los servicios de atención a la primera infancia que cada país tenga, a una reunión anual con el tema exclusivo de analizar la disponibilidad de la información requerida para el monitoreo de las metas de la Política Educativa Centroamericana (PEC) 2013-2030, relacionadas con la primera infancia.

Trabajos citados

Alcázar, L., & Sánchez, A. (2016). *El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe: ¿Cuánto y cuán efectivo?* Washington: BID.

Araujo, M. C., López-Boo, F., & Puyana, J. M. (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.

⁴² El Indicador 1 acordado entre los países de la región SICA es: “Proporción de niños menores de 5 años cuyo desarrollo se encuentra bien encauzado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial, desglosado por sexo”

- Araujo, M., & López-Boo, F. (2015). Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe. *El Trimestre Económico*, LXXXII (2)(326), 249-275.
- Aulicino, C., & Díaz Langou, G. (2015). *Políticas públicas de Desarrollo Infantil en América Latina. Panorama y análisis de experiencias.*
- Banco Mundial. (2015). *Costa Rica: Estudio de gasto público social y sus instituciones.* BM.
- Banco Mundial. (2015). *El Salvador: Estudio de gasto público social y sus instituciones. Educación, Salud, Protección Social y Empleo.* BM.
- Banco Mundial. (2015). *Honduras: Estudio de gasto público social y sus instituciones. Educación - Salud - Protección social y empleo.* BM.
- Banco Mundial. (2015). *Panamá: Estudio de gasto público social y sus instituciones. Educación, salud, protección social y empleo.* BM.
- Banco Mundial. (2016). *Guatemala: Estudio de gasto público social y sus instituciones. Educación, salud, protección social y empleo.* BM.
- Banco Mundial. (2016). *Nicaragua: Estudio de Gasto Público Social y sus Instituciones.* BM.
- Berlinski, S., & Schady, N. (2015). *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas.* Washington: BID.
- Black, M., Walker, S., Fernald, L., Andersen, C., DiGirolamo, A., & Lu, C. (2017). Early childhood development coming of age: science through the life course. *Lancet*, 389, 77-90. Recuperado el 6 de junio de 2018, de [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)31389-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(16)31389-7)
- Britto, P. R., Lye, S. J., & et alii. (7-13 de January de 2017). Nurturing care: promoting early childhood developmen. *Lancet*, 339(10064), 91-102. Recuperado el 06 de junio de 2018, de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673616313903>
- CECC. (2016). *Política Educativa Centroamericana PEC 2013-2030.* San José: CECC.
- CIS/SICA. (2012). *PRAIPI: Plan Regional de Atención Integral a la Primera Infancia 2012-2021.* San Salvador: SISCA.
- Cuenca, R. (2018). *La cuestión docente en América Latina y el Caribe: Tendencias y desafíos. Informe de apoyo técnico para la Reunión Ministerial E2030 en Cochabamba, Bolivia.* Santiago de Chile: OREALC UNESCO.
- Estado de la Región. (2017). *Quinto Informe Estado de la Región 2016.* San José: Estado de la Región.
- Fiszbein, A., Guerrero, G., & Rojas, V. (2016). *Medición del Desarrollo Infantil en América Latina: Construyendo una agenda regional.* Diálogo Interamericano & GRADE.
- Foro Mundial sobre la Educación. (2015). *Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción. Hacia una educación 9inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida par todos.* UNESCO.

- Heckman, J. J., & Mosso, S. (2014). The economics of human development and social mobility. *Annual Review of Economics*, 6, 689-733. Recuperado el 6 de junio de 2018, de <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-economics-080213-040753>
- Isaza, L. (2011). *Análisis de las experiencias más significativas desarrolladas y orientadas al fortalecimiento familiar para el desarrollo pleno de niños, niñas y adolescentes*. Bogotá: Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente.
- Jara, P., & Sorio, R. (2013). *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*. BID.
- Kochen, G. (2013). *Aportes conceptuales y experiencias relevantes sobre educación en la primera infancia*. Buenos Aires: IIPE UNESCO.
- Landry, S. H. (2010). *El Rol de los Padres en el Aprendizaje Infantil*. Houston: Children's Learning Institute.
- Martínez Bordón, A., & Soto de la Rosa, H. (2012). *Programas para el cuidado y el Desarrollo Infantil Temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima*. México: CEPAL.
- Martínez Ortiz, J. J. (Junio de 2017). Algunas reflexiones sobre la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales y la autonomía de los gobiernos subnacionales. *Saber Servir*(1), 24-31. Recuperado el 15 de julio de 2018, de <http://revista.enap.edu.pe/article/view/1558>
- MEDUCA Panamá. (2014). *Currículo de la Primera Infancia. Desde el Nacimiento a los 3 años*. Panamá: MEDUCA.
- MEP Costa Rica. (2017). *Guía Pedagógica para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 4 años*. San José: MEP.
- MINED El Salvador. (2013). *Fundamentos curriculares de la primera infancia. Programas de educación y desarrollo.. Nivel de educación inicial*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- MINERD. (2016). *Diseño Ccurricular Nivel Inicial*. Santo Domingo: MINERD.
- Ministerio de Educación de El Salvador. (2013). *Manual de Asistencia Técnica para la Primera Infancia. Via Familiar Comunitaria (VFC)*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación de Guatemala. (s/f). *Curriculum Nacional Base Nivel Inicial*. Guatemala: Ministerio de Educación.
- Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez. (s/f). *Programa "Amor para los más Chiquitos y Chiquitas" Nueve Cartillas de Educación Temprana*. Managua: MIFAN.
- Navas, S. (2018). *Informe de Consultoría: Sistematización de las modalidades de atención a la primera infancia)0 a 3 años) en los países miembros del SICA*. San José: CECC.
- OECD. (2009). *Doing Better for Children*. Paris: OECD.
- OECD. (2017). *Starting strong 2017; Key OECD indicators on early childhood education and care*. OECD Publishing.

- OREALC-UNESCO. (2016). *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe*. Santiago: OREALC-UNESCO.
- Pérez-Escamilla, R., Rizzoli-Córdoba, A., Alonso-Cuevas, A., & Reyes-Morales, H. (2017). Avances en el desarrollo infantil temprano: desde neuronas hasta programas a gran escala. *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, 74(2), 86-97. Recuperado el 4 de junio de 2018, de <http://www.elsevier.es/es-revista-boletin-medico-del-hospital-infantil-401-articulo-estancias-infantiles-desarrollo-infantil-mexico-S1665114616301666>
- Ricchter, L. M., Lombardi, J., Heymann, J., López-Boo, F., & Behrman, J. R. (2017). Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development. *Lancet*, 389(10064), 103-118. Recuperado el 5 de junio de 2018, de [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(16\)31698-1/references](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)31698-1/references)
- Ruiz Guevara, L. S., Castillo Cedeño, L., Ramírez Abrahams, P., & Urdaneta Benavides, M. (2015). La atención y educación de la primera infancia: un derecho pendiente en la sociedad costarricense para la población de 0-3 años. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 26(1), 163-177. Recuperado el 6 de junio de 2018, de <http://www.revistas.una.ac.cr/derechoshumanos>
- Rullán, J. (2006). *La Función Rectora en acción y la evaluación de su desempeño en el Marco de los Sistemas de Salud en América Latina y el Caribe*. OPS.
- SIPI. (2015). *La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región*. Buenos Aires.
- UIS/UNESCO. (2013). *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*. Montreal: UIS.
- UNESCO. (2008). *La contribución de la educación inicial para una sociedad sustentable*. Paris: UNESCO.
- UNESCO Institute for Statistics. (2012). *International standard classification of education: ISCED 2011*. Montreal: UIS.
- UNICEF - IIEP/UNESCO - OEI. (2015). *La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región*. Buenos Aires: SIPI.
- UNICEF. (2005). *Hacia una política pública en desarrollo infantil temprano. Las buenas prácticas. Sistematización de experiencias, debate y conclusiones*. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF. (2012). *Crecer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales*. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF. (2016). *Para cada niño, el mejor comienzo. Primera infancia 2016-2020. Documento de posicionamiento*. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF. (2018). *La inversión pública dirigida a la niñez y adolescencia en la República Dominicana en el año 2016*. Santo Domingo: UNICEF.

UNICEF/CDB. (2018). *Caribbean Early Childhood Development Good Practice Guide*. UNICEF/CDB.