



# Síntesis Regional de Indicadores de la **Primera Infancia**



Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe  
OREALC/UNESCO Santiago

# SÍNTESIS REGIONAL DE INDICADORES DE LA PRIMERA INFANCIA

Rosa Blanco  
Mami Umayahara



Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe  
OREALC / UNESCO Santiago

Se puede reproducir y traducir total y parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la UNESCO y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe  
OREALC / UNESCO Santiago.

Diseño: diXena Ltda.

ISBN: ISBN 956-8302-14-X

Impreso en Chile por Editorial Trineo S.A.

[www.trineo.cl](http://www.trineo.cl)

Santiago, Chile, mayo 2004



## P R E S E N T A C I Ó N

Al inicio del siglo XX, América Latina aparece como la región más inequitativa del mundo, donde la persistencia de la pobreza y la desigualdad distributiva son las principales características de la estructura económica y social. La desigualdad de oportunidades educativas en función del nivel socioeconómico de los estudiantes es una de las más agudas en la región, de lo que se deduce que la educación no está siendo capaz de romper el círculo vicioso de la pobreza y de la desigualdad social.

En este contexto, la educación de primera infancia constituye una oportunidad para compensar lo más tempranamente posible la situación de desventaja de los niños y niñas, asegurando mejores resultados en su escolaridad posterior. Diferentes investigaciones han mostrado que la experiencia educativa en los primeros años de vida tiene importantes beneficios sociales, educativos y económicos. El hecho de participar o no participar en un programa educativo marca la diferencia en el rendimiento académico posterior, en las oportunidades de empleo y en una mayor productividad, lo cual puede contribuir de manera eficaz a compensar las situaciones de desventaja y reducir las desigualdades socioeconómicas. La protección y el desarrollo de la primera infancia se han reconocido paulatinamente como parte integral de la educación básica. La *Declaración Mundial de Educación para Todos* (EPT), adoptada en Jomtien en 1990, supuso una nueva visión ampliada de la educación básica, considerando que ésta comienza con el nacimiento y no al inicio de la educación primaria como se consideraba tradicionalmente. Asimismo, la Declaración impulsa la protección y el desarrollo de la primera infancia, incluyendo programas educativos no formales:

El aprendizaje comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinadas a la familia, a la comunidad o a las instituciones, según convenga (Artículo V).

En el Foro Mundial de Educación para Todos (Dakar, 2000), los países reafirmaron su compromiso con la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), respaldada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño, de que cada niño, joven o adulto tiene el derecho humano de recibir el beneficio de una educación que le satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje en el mejor y más completo sentido del término, una educación que incluya aprender a conocer, a hacer, a vivir juntos y a ser. En esta oportunidad se estableció como uno de los objetivos, a alcanzar en 2015, el de expandir y mejorar el cuidado y educación de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y con más desventajas.

Durante la década de los años noventa muchos países de la región de América Latina y el Caribe han introducido cambios políticos y estructurales en la educación inicial y/o preescolar, en el marco de las Reformas Educativas desarrolladas durante esa década. Este contexto político-educativo requiere un nuevo marco para conceptualizar los programas educativos de la primera infancia y recopilar datos estadísticos relevantes para generar indicadores relacionados con la educación y cuidado de la primera infancia.

Para analizar críticamente la situación actual y promover políticas y programas que atiendan de forma prioritaria a las poblaciones más vulnerables, se requiere información cuantitativa y cualitativa acerca del contexto demográfico, social y económico de la población de la primera infancia, así como las características de los programas que la atienden. La Evaluación de los diez años de Educación para Todos, realizada en el año 2000, puso de manifiesto que la mayoría de los países carecen de sistemas de información confiable que permita conocer cual es la verdadera situación de la educación de la primera infancia. Los datos estadísticos existentes son incompletos en cuanto a diferentes características de los niños y niñas y de sus familias. También se evidenció que faltan estudios sobre el análisis de la demanda y la adecuación de la oferta, y que hay una gran carencia de indicadores para el monitoreo y la evaluación de la calidad de los programas de la primera infancia.

En síntesis, los países cuentan con escasa información tanto sobre indicadores de carácter macro, que sirvan para la toma de decisiones de políticas, como indicadores de carácter micro, que permitan evaluar la calidad y adecuación de los programas. Por esta razón, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC / UNESCO Santiago) puso en marcha un proyecto regional de indicadores de educación de la primera infancia. En el marco del seguimiento a la Evaluación de Educación para Todos, este proyecto pretende contribuir a mejorar la información disponible y aumentar la toma de conciencia entre quienes toman decisiones a nivel nacional, con el fin de que la educación de la primera infancia sea incorporada plenamente tanto en las políticas educativas como en la inversión pública y privada.

El proyecto tiene como meta futura generar un conjunto de indicadores comparables de educación de niños entre 0 y 6 años, en el marco de la atención integral a la primera infancia. Para ello, se ha realizado previamente una sistematización de las definiciones e indicadores de la primera infancia existentes en los países, que sirva como punto de partida para la elaboración de indicadores comparables entre los países de América Latina.

El presente documento da cuenta de la síntesis regional realizada a partir de la sistematización de las definiciones e indicadores de la primera infancia, presentados en los informes nacionales de la Evaluación de Educación para Todos, y de la realización de cuatro estudios de caso en Bolivia, Chile, Colombia y México.



## Í N D I C E

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO</b> .....	13
<b>III. METODOLOGÍA</b> .....	15
<b>IV. SÍNTESIS REGIONAL</b> .....	17
<b>1. Sistematización del marco conceptual sobre atención de la primera infancia</b> .....	17
1.1 - Definiciones .....	17
1.2 - Políticas y normativas .....	21
1.3 - Características de programas de atención a la primera infancia .....	23
<b>2. Sistematización de los indicadores de atención a la primera infancia</b> .....	34
2.1 - Indicadores relacionados con el contexto general y las familias .....	34
2.2 - Indicadores sobre cuidado de la primera infancia .....	35
2.3 - Población atendida en los programas de la primera infancia .....	36
2.4 - Indicadores de recursos humanos .....	39
2.5 - Indicadores de recursos financieros .....	40
<b>V. CONCLUSIONES</b> .....	41
<b>VI. RECOMENDACIONES Y PRÓXIMOS PASOS</b> .....	47
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	50





## INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, se consideraba la educación de la primera infancia como una etapa preparatoria a la escuela primaria, como se define en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (“preprimaria” o Nivel 0). Esta definición limitada proyecta a lo menos dos problemas. Primero, se focaliza en actividades organizadas en centros educativos que excluyen iniciativas no convencionales que involucran la participación de la familia y la comunidad. En América Latina, son precisamente los programas no formales los que juegan un papel importante en la atención de la primera infancia. Por ejemplo, en Cuba un 98,3% de los niños y las niñas entre 0 y 6 años recibieron educación en 1998, y un 70,4% de ellos la recibieron a través de la vía no formal.<sup>1</sup>

Segundo, esta definición tradicional no caracteriza plenamente la atención integral de la primera infancia, lo que se está reconociendo paulatina pero ampliamente en la Región. La atención a las necesidades fisiológicas básicas (cuidado de la primera infancia) y el desarrollo de los procesos educativos (desarrollo de la primera infancia) son a menudo inseparables y cruzan diferentes edades desde el comienzo de la vida.

Por su parte, si bien el Programa Mundial sobre Educación para Todos estableció como uno de sus objetivos el desarrollo de la primera infancia desde el nacimiento, la Evaluación de Educación para Todos en el Año 2000 incluyó sólo dos indicadores sobre la protección y desarrollo de la primera infancia: la tasa bruta de matrícula en programas de desarrollo de la primera infancia; y el porcentaje de nuevos alumnos ingresados en el primer grado de la primaria, a los que se ha dispensado cualquier tipo de programa organizado de desarrollo de la primera infancia (Cuadros 1 y 2). Esta selección de indicadores, limitada a las tasas de matrícula, ilustra la falta de estadísticas e indicadores que abarquen a la primera infancia en su conjunto.

Además, la necesidad urgente de un nuevo marco operacional se evidencia en la discrepancia entre lo que se considera como educación de la primera infancia y lo que miden los indicadores de este nivel en la Evaluación de EPT. Por ejemplo, aunque en muchos países de América Latina establecen en sus leyes la educación de la primera infancia a partir del nacimiento de los niños y las niñas (aun no necesariamente obligatoria), presentaron solamente datos estadísticos de niños y niñas de edades más cercanas al ingreso a la escuela primaria (3 a 5 años ó 4 a 6 años). Por otra parte, cuando se analiza la situación de atención a la primera infancia a nivel regional, hay que tener precaución con las tasas de escolarización por diferentes razones: a) existen diferencias significativas entre los países; b) los países consideran diferentes tramos de edades; c) no todos los países incluyen la matrícula de los programas no formales o no convencionales.

<sup>1</sup> Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar (1999). **Programa Social de Atención Educativa a Niños y Niñas de 0 a 6 años: Educa a Tu Hijo**. Educación para Todos en el año 2000, Estudio de Caso sobre la Alfabetización y la Educación No Formal. La Habana.

**CUADRO 1.** Tasa bruta de matrícula en programas de desarrollo de la infancia

País	Período	Edad	Primer año del Período			Último año del Período		
			Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Argentina	1991 - 1997	3 - 5	48,4	...	...	55,8	...	...
Bolivia	1990 - 1999	4 - 5	32,2	51,9	9,6	36,4	56,1	7,2
Brasil 1	1991 - 1997	4 - 6	50,5	...	...	58,5	...	...
Colombia 2	1991 - 1997	3 - 5	13,2	...	...	29,6	37,5	14,5
Costa Rica	1990 - 1998	2½ - 6½	25,6	36,3	15,6	29,6	31,9	27,6
Cuba	1997	0 - 5	...	...	...	98,0	...	...
Chile	1990 - 1997	0 - 5	...	...	...	23,1	...	...
Ecuador	1990 - 1998	0 - 5	6,9	10,7	2,9	13,4	17,4	8,3
Guatemala	1992 - 1998	5 - 6	31,3	50,9	21,2	37,4	47,3	31,2
Honduras	1990 - 1999	4 - 6	17,1	28,2	9,8	38,9	45,1	34,7
México	1990 - 1998	3 - 5	62,2	...	...	76,9	...	...
Nicaragua	1995 - 1998	3 - 6	17,2	...	...	23,6	...	...
Panamá	1990 - 1998	3 - 5	17,4	27,2	8,8	22,2	30,2	14,4
Paraguay	1990 - 1997	4 - 6	8,9	18,4	2,2	22,6	28,5	16,0
Perú	1993 - 1998	3 - 5	52,3	...	...	61,5	...	...
Rep. Dominicana	1989 - 1997	3 - 5	5,7	...	...	27,3	...	...
Uruguay	1996 - 1999	3 - 5	51,9	...	...	63,2	...	...

1/ UNESCO Institute for Statistics Data Base (Junio 1999).

2/ Para 1991, la fuente es "UNESCO Institute for Statistics Data Base".

Fuente: OREALC/UNESCO Santiago. *Informe Regional de las Américas: Evaluación de Educación para Todos en el año 2000.*

**CUADRO 2.** Porcentaje de nuevos alumnos que ingresan al primer grado de la enseñanza primaria, a los que se ha dispensado cualquier tipo de programa organizado de desarrollo de la primera infancia.

País	Período	Primer año del Período			Último año del Período		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Bolivia	1990 - 1999	31,7	32,4	25,4	59,8	61,8	40,3
Colombia	1997	...	...	...	29,6	37,5	14,5
Cuba	1997	...	...	...	...	...	...
Chile	1997	...	...	...	90,6	...	...
Ecuador	1990 - 1998	34,0	52,0	14,7	44,4	63,3	20,3
El Salvador	1991 - 1997	11,8	22,5	3,5	35,9	47,6	28,5
Guatemala	1992 - 1998	11,2	21,1	6,5	24,0	47,0	15,3
México	1990 - 1998	72,6	...	...	90,7	...	...
Nicaragua	1995 - 1998	34,1	50,9	20,2	39,0	53,4	28,1
Panamá	1990 - 1998	56,7	82,0	32,9	67,0	100,0	68,3
Paraguay	1990 - 1997	20,7	43,4	4,9	44,3	61,8	27,7
Perú	1993 - 1998	73,3	78,9	65,7	83,9	97,2	64,3
Rep. Dominicana 1	1997	...	...	...	40,7	...	...

1/ La información corresponde a porcentaje de nuevos alumnos en primer grado de educación básica, procedentes del nivel inicial formal

Fuente: OREALC/UNESCO Santiago. *Informe Regional de las Américas: Evaluación de Educación para Todos en el año 2000.*

Frente a este desafío, persistente en la investigación de este nivel educativo, se ha manifestado la necesidad de definir y aclarar conceptualmente qué se entiende por cuidado y educación de la primera infancia y sus indicadores. En esta fase del proyecto, la idea no es construir ni analizar los indicadores, sino sistematizar los conceptos, definiciones e indicadores de la primera infancia que se utilizan actualmente en los países de América Latina.





## O B J E T I V O S D E L E S T U D I O

**E**l proyecto tiene como finalidad desarrollar una síntesis regional de las definiciones y los indicadores existentes para la primera infancia. En esta primera fase se busca recopilar las definiciones e indicadores que utilizan los países y producir un documento que refleje la situación y las tendencias en función de distintas fuentes de información de carácter regional y de los cuatro estudios de caso. En este sentido, es preciso señalar que no se pretenden analizar las cifras ni el método de cálculo de los indicadores existentes.

No obstante, esta síntesis regional constituye el primer paso hacia la construcción de un conjunto de definiciones conceptuales e indicadores integrales y comparables en relación con la educación de la primera infancia en la región de América Latina.

### **La síntesis regional que se presenta en este documento incluye:**

- (1) Definiciones y marcos conceptuales de la primera infancia.
- (2) Políticas y normativas que reglamentan la educación y cuidado de la primera infancia.
- (3) Características de los programas de atención a la primera infancia.
- (4) Indicadores relativos al contexto y a las familias.
- (5) Indicadores sobre cuidado de la primera infancia.
- (6) Indicadores de población atendida en programas de la primera infancia.
- (7) Definiciones e indicadores de recursos humanos que atiende a la primera infancia.
- (8) Definiciones e indicadores de recursos financieros para la primera infancia.

Los resultados de esta sistematización de la información disponible servirán de base para la segunda fase del proyecto que consistirá en la elaboración de un modelo para analizar la situación de la educación de la primera infancia a través de una serie de categorías y un conjunto de indicadores. En la tercera fase se validará este conjunto de indicadores en algunos países de la región, ya que la finalidad última del proyecto es generar un conjunto de indicadores de la primera infancia comparables, basados tanto en la información estadística desagregada como en las definiciones y método de cálculo comunes. Estos indicadores servirán para el monitoreo de los sistemas educativos y no para la evaluación de programas concretos.





## METODOLOGÍA

### 1. Sistematización de los informes nacionales de la evaluación de EPT

La OREALC / UNESCO Santiago sistematizó las definiciones, leyes e indicadores que los gobiernos nacionales presentaron como parte de la Evaluación de Educación para Todos en el año 2000. Entre septiembre de 1999 y febrero de 2000, la OREALC / UNESCO Santiago, agencia coordinadora de Educación para Todos, recibió informes nacionales de los 19 países de América Latina. En primer lugar, se analizaron las definiciones y normas legislativas acerca de la educación de la primera infancia. En un segundo momento, se sistematizaron los dos indicadores de la Evaluación de EPT —el Indicador 1 (tasa bruta de matrícula) y el Indicador 2 (porcentaje de nuevos alumnos ingresados en el 1° grado de primaria con experiencia preescolar)—, así como otros indicadores y estadísticas que se presentaron en los informes nacionales.

### 2. Estudios de caso en cuatro países

La OREALC / UNESCO Santiago, en colaboración con la Junta Nacional de Jardines Infantiles de Chile, elaboraron los Términos de Referencia para orientar la realización del estudio en los cuatro países. Se tomaron en cuenta los indicadores planteados en otros estudios y proyectos, particularmente las categorías de indicadores de la educación, desarrollados por el Sistema Regional de Información de la OREALC / UNESCO Santiago, así como por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe *Education at a Glance*.

Se seleccionaron cuatro países piloto y se hizo un contrato con las siguientes instituciones y personas para llevar a cabo el estudio nacional:

1. Bolivia (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte)
2. Chile (Junta Nacional de Jardines Infantiles – JUNJI)
3. Colombia (Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano – CINDE)
4. México (Dr. Robert G. Myers, Consultor)

Se solicitó la recopilación de las definiciones, estadísticas e indicadores de la atención a la primera infancia ya existentes en el respectivo país. Cada país elaboró un informe nacional de síntesis de la información recopilada que fue enviado a la OREALC / UNESCO Santiago para hacer la síntesis regional.

### 3. Síntesis Regional

En la OREALC / UNESCO Santiago se sistematizó y analizó la información obtenida de los cuatro países en matrices. Además, se tomaron en cuenta los conceptos e indicadores de la infancia y de la educación que se contemplan en los siguientes documentos:

- *Estado Mundial de la Infancia 2001* (UNICEF).
- *Cumbre de las Américas. Proyecto Regional de Indicadores Educativos: el Informe Regional* (versión preliminar) 2001. (Ministerio de Educación de Chile y OREALC / UNESCO Santiago).
- *Anuario Estadístico de la UNESCO* (1999).
- *Education at a Glance* (OCDE).

### 4. Limitaciones del estudio

Es importante señalar que esta síntesis regional no tiene representatividad geográfica ya que en los estudios de caso no han participado países de las subregiones de Centroamérica ni del Caribe. Por tanto, se propone la inclusión de los países de estas subregiones en la segunda fase del presente proyecto, donde se plantea la definición y aplicación de un conjunto de indicadores sobre el cuidado y educación de la primera infancia que sean comparables en la región.

También es preciso señalar que en los países donde se han realizado los estudios de caso ha habido dificultad para recopilar información sobre los programas denominados “no formales” o que tienen lugar en zonas aisladas.

## **I.- Sistematización del marco conceptual sobre atención de la primera infancia**

### **I.1 - Definiciones**

En este apartado se hace un análisis de las denominaciones y definiciones que se utilizan en los países de la región sobre los conceptos y aspectos claves en la atención de la primera infancia. Estos se refieren a la infancia y primera infancia; la atención a la primera infancia; el cuidado de la primera infancia; la educación de la primera infancia; la educación familiar o educación de los padres; las necesidades educativas especiales, y las situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

#### **a) Infancia y primera infancia**

Existe un consenso general respecto de la definición de la “infancia” –o la “niñez” en el caso de Colombia– como la población menor de 18 años de edad. Esta definición refleja la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño, en la cual se entiende por niño, “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”<sup>2</sup>. Algunos países, por ejemplo Chile y Bolivia, hacen una división en dos etapas: la “adolescencia” (12 a 18 años) y el “niño” (menores de 12 años).

Cuando se define la “primera infancia”, sin embargo, surge una variedad de definiciones tanto entre los países como al interior de cada país. Todos los países están de acuerdo en que la primera infancia comienza con el nacimiento, incluso desde la concepción, como es el caso de Bolivia, pero existen diferencias respecto al tramo de edad que abarca. Aunque lo más frecuente en la región es considerar la primera infancia desde el nacimiento hasta los 6 años; “la niñez temprana” para Colombia es hasta los 7 años. En cuanto a las diferencias al interior de los países se puede señalar, por ejemplo, el caso de México. En este país, la Secretaría de Salud y Asistencia (SSA) y el Consejo Nacional de Vacunación (CONAVA) de México definen la “primera infancia” como los niños y niñas menores de 5 años, sin embargo, el informe nacional de EPT, presentado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), considera la etapa desde el nacimiento hasta los 6 años de edad.

---

<sup>2</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño. 1989.

La propuesta de UNICEF, que considera la primera infancia como la etapa del niño desde el nacimiento hasta los ocho años de edad<sup>3</sup>, no se ha adoptado en los países de la región analizados.

### **b) Atención a la primera infancia**

Se observa que en la Región existe un reconocimiento general de la importancia de la “atención integral” de la primera infancia (o “el desarrollo del niño en la primera infancia”, según UNICEF), entendiendo ésta como “el conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer tanto las necesidades esenciales para preservar la vida, como aquellas que tienen relación con su desarrollo integral, en función de sus características, necesidades e intereses”<sup>4</sup>. Este concepto de la atención a la primera infancia integra las acciones que abarcan dos componentes: cuidado o protección y educación o desarrollo de la primera infancia.

### **c) Cuidado de la primera infancia**

Por “cuidado” o “protección” de la primera infancia, se entiende el conjunto de acciones integrales ejercidas para preservar la vida de los niños en sus aspectos básicos (alimentación, salud, protección, afecto, etc.) para favorecer su sano y adecuado crecimiento.<sup>5</sup> De los cuatro países estudiados, sólo Chile presenta las definiciones oficiales de conceptos tales como “salud”, “nutrición”, “prevención” y “protección”. Otros países no definen estos conceptos, sin embargo, cuentan con indicadores sobre estos aspectos.

### **d) Educación de la primera infancia**

Existe en la región una variedad de denominaciones y definiciones sobre la educación de la primera infancia. En general, la “educación de la primera infancia” se refiere a “los procesos educativos oportunos y pertinentes que se generan a partir de las necesidades, intereses y características del niño de 0 a 6 años, con el fin de favorecer aprendizajes significativos que promuevan su desarrollo integral, dentro de una concepción del niño como persona en continuo perfeccionamiento humano”<sup>6</sup>. La siguiente tabla resume las denominaciones oficiales y tramos de años correspondientes, según los informes nacionales de la Evaluación de Educación para Todos realizada en el año 2000.

<sup>3</sup> UNICEF. *Estado Mundial de la Infancia 2001*.

<sup>4</sup> OREALC/UNESCO Santiago. *Panorama General sobre el Cuidado y la Educación de la Primera Infancia en América Latina y el Caribe: Una Primera Aproximación*. 1996.

<sup>5</sup> OREALC/UNESCO Santiago. *ibid.*

<sup>6</sup> OREALC/UNESCO Santiago. *ibid.*

País	Nivel Oficial	Edad	Último Ciclo	Edad
Argentina	Nivel inicial (3 ciclos)	3-5	Preescolar (obligatorio)	5
Bolivia	Educación inicial (2 ciclos)	0-6	Segundo ciclo	4-6
Brasil	Educação infantil (2 ciclos)	0-6	Pré-escola	4-6
Chile	Educación parvularia	0-6		
Colombia	Educación preescolar (3 grados)	3-5	Educación preescolar formal; "Grado cero o transición" (obligatorio)	5
	Atención preventiva al menor (ICBF)	0-7		
Costa Rica	Educación preescolar	0-6	(obligatorio)	6
Cuba	Educación preescolar	0-6		
Ecuador	Educación inicial	0-6	Preescolar	5-6
El Salvador	Educación inicial	0-4	Educación parvularia (obligatorio)	4-6
Guatemala	Educación inicial	0-4	Educación preescolar	5-6
Honduras	Educación preescolar (3 ciclos)	4-6	Preparatoria; Preescolar no formal	6
México	Educación inicial	0-3	Educación preescolar	3-5
Nicaragua	Educación preescolar	3-6		
Panamá	Educación inicial/preescolar (obligatoria)	4-5		
Paraguay	Educación inicial (3 ciclos)	0-5	Preescolar	5
Perú	Educación inicial	0-5	Primer ciclo de Educación Básica (obligatorio)	5
Rep. Dominicana	Educación inicial	0-6	Nivel inicial o pre-primaria (obligatoria)	5-6
Uruguay	Educación inicial	0-6	Educación preescolar (obligatorio)	5
Venezuela	Educación preescolar	3-5	(obligatorio)	5

Fuente: Informes Nacionales de Evaluación de Educación para Todos en el año 2000.

Como se desprende de la tabla, en general, se considera dentro de este nivel educativo a los niños y niñas de 0 a 5 ó 6 años de edad; es decir, desde el nacimiento hasta el ingreso a la educación primaria. Cinco países en la Región (Argentina, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela) aún no contemplan los primeros 3 años de la vida dentro de las políticas de los ministerios de Educación.

Por otro lado, la mayoría de los países establecen dentro de este nivel educativo dos o tres ciclos. El primer ciclo (0 a 3 ó 4 años) suele tener la denominación de "educación inicial", mientras el último ciclo, de 4 a 5 ó 6 años de edad, suele denominarse educación preescolar y enfatiza el carácter de "pre-primaria" o "transitorio", porque se concibe como la preparación de los niños y niñas para el ingreso a la educación primaria. En este último, la oferta educativa es principalmente de tipo formal, a través de aulas creadas en las escuelas de educación primaria, a excepción de las zonas rurales o de poblaciones específicas. La tendencia durante la última década ha sido incorporar este último ciclo dentro de la educación básica obligatoria<sup>7</sup>.

La oferta predominante para la atención de los niños y niñas de cero a tres años son las modalidades no convencionales. En tres países se divide la educación inicial y educación preescolar como dos niveles educativos distintos (El Salvador, Guatemala y México). Cabe destacar la importante atención que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) otorga a los niños y niñas menores de 7 años provenientes de familias pobres, a través de los programas Hogares Infantiles u Hogares Comunitarios de Bienestar, ya que la educación preescolar atiende sólo a los niños y niñas entre 3 y 5 años en las instituciones públicas o privadas.

<sup>7</sup> Al año 2000, 9 de los 19 países latinoamericanos han incorporado uno o más años de educación preescolar dentro de la educación básica obligatoria: Argentina (5 años), Colombia (5-6 años), Costa Rica (5-6 años), El Salvador (4 a 6 años), Panamá (4-5 años), Perú (5 años), República Dominicana (5-6 años), Uruguay (5 años), Venezuela (5 años).

### **e) Educación familiar o educación de los padres**

Se observa que en el marco de las políticas existe un reconocimiento universal respecto a que los padres son los principales educadores de sus hijos y que su participación y formación son esenciales para el adecuado desarrollo de éstos y una mejor relación con ellos. La tendencia en la Región es incluir la educación y orientación de los padres y familias dentro de la educación inicial, de modo que reciban la información necesaria para cuidar a sus hijos y aprendan las actividades de estimulación adecuadas para ellos. Por tanto, la educación de los padres y madres o familias rara vez se aborda como un tema independiente en términos de su propio desarrollo y formación.

### **f) Necesidades educativas especiales**

En las Directivas Técnicas para la Evaluación de Educación para Todos, el término necesidades educativas especiales comprende no sólo a aquellos niños y niñas que tienen algún tipo de discapacidad, sino también a los que presentan dificultades en su aprendizaje o desarrollo por muy diversas razones<sup>8</sup>. No se utiliza el término de educación especial, sino el de “atención a las necesidades educativas especiales”, para referirse a las intervenciones educativas y otras medidas de apoyo concebidas para atender necesidades especiales de aprendizaje. Chile y Bolivia coinciden con esta noción genérica de una educación orientada a satisfacer las necesidades educativas de aquellos niños que requieren una atención educativa particular por parte de los docentes.

Los cuatro estudios nacionales no ofrecen suficiente información para tener una visión global de la Región. No obstante, se observa una transformación gradual de la concepción y práctica en relación con la educación de los alumnos con necesidades especiales; desde una modalidad paralela en escuelas o programas separados a la integración de estos niños y niñas en las escuelas o programas de educación regular. Este cambio ha sido fuertemente promovido en la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales (Salamanca 1994)<sup>9</sup>. En la Región, aún permanecen pendientes las tareas de sensibilización, desarrollo de políticas efectivas de integración, así como de la recopilación de la información y estadísticas pertinentes. Este último aspecto es fundamental ya que no se cuenta con datos confiables respecto a la población total de niños con necesidades especiales ni de la proporción que está siendo realmente atendida. Se estima que en algunos países de la Región solo se está siendo atendido un 2%, lo que muestra que queda mucho para hacer efectivo el derecho a la educación de estos niños y niñas.

### **g) Situaciones de riesgo y vulnerabilidad**

Se reconoce ampliamente la obligación que tienen el gobierno y la sociedad de otorgar una atención prioritaria a los niños y niñas en situación de riesgo o vulnerabilidad. En los estudios nacionales se considera como tales a aquellos niñas y niños que viven en ambientes físicos, sociales, económicos y familiares tan poco favorables que amenazan su desarrollo, su integridad y sus derechos, y que tienen oportunidades limitadas de recibir una atención que satisfaga sus necesidades básicas.

En el Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia (PAFI) de Colombia, citado en el estudio piloto, se define esta población más concretamente:

<sup>8</sup> Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. *Educación para Todos: Evaluación en el año 2000, Directivas Técnicas*. 1999.

<sup>9</sup> OREALC/UNESCO Santiago. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. 2001.

“Niñez y adolescencia temporal o permanente sin familia o puesta en peligro, niños y adolescentes maltratados, niños y adolescentes abusados o explotados sexualmente, niños y adolescentes vinculados al conflicto armado, niños y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado, niños y adolescentes trabajadores, niños y adolescentes pobladores de la calle, niños y adolescentes discapacitados, niños y adolescentes adictos a sustancias psicoactivas, niños y adolescentes víctimas del delito organizado, niños y adolescentes en conflicto con la ley y adolescentes embarazadas”.

## **I.2.- Políticas y normativas**

Este apartado tiene como finalidad conocer los marcos legales y normativos que los países establecen en cuanto a los derechos, salud y nutrición y educación de la primera infancia, así como las responsabilidades de los padres y de la sociedad para asegurar la atención a los niños y niñas menores de seis años.

Las políticas, normativas y recursos públicos están más concentrados en el tramo de edad próximo al inicio de la educación básica obligatoria, lo que indica una menor responsabilidad y participación del Estado en la provisión de servicios y programas para los menores de tres años, siendo que esta es una etapa fundamental en el desarrollo del ser humano.

### **a) Derechos de los niños y niñas**

La protección de los derechos de los niños y niñas se mantiene como uno de los principios constitucionales de los países. En todos se ha adoptado la Convención de los Derechos del Niño y cuentan con políticas, planes y formativas de carácter intersectorial y sectorial. Los estudios nacionales, salvo Bolivia, señalan el compromiso político indiscutible con la Convención sobre los Derechos del Niño y sus respectivos Programas Nacionales de Acción a Favor de la Infancia (PAFI). Además, algunos países tienen una ley específica de protección de los derechos de los niños (México, Chile y Bolivia), para asegurar su desarrollo integral. Por ejemplo, el Código del Niño, la Niña y el Adolescente de Bolivia garantiza “a todo niño, niña y adolescente tener un desarrollo físico, mental, moral, espiritual, emocional y social en condiciones de libertad, respeto, dignidad, equidad y justicia”<sup>10</sup>.

### **b) Salud y nutrición**

En cuanto a la salud y nutrición de los niños y niñas de la primera infancia, los marcos legislativos establecen la responsabilidad del Estado en garantizar tales servicios, así como el derecho a la salud de todo ser humano. Asimismo, cada país tiene un marco normativo específico para la niñez, estableciendo las responsabilidades del Estado y de la sociedad en asegurar la prevención, protección y atención que sea “obligatoriamente integral”, como en el caso de Chile. Los Programas Nacionales de Acción a Favor de la Infancia (PAFI) establecieron las metas específicas en esta área a cumplirse en el año 2000.

### **c) Educación de la primera infancia**

En las Constituciones de los países se establece que la educación –incluso la educación de la primera infancia– es un derecho de la persona y un servicio público, de acuerdo con lo establecido por la

---

<sup>10</sup> Código del niño, la niña y el adolescente, art. I (1999), citado en el informe preliminar del estudio piloto de Bolivia.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Las leyes de educación (Ley General de Educación, Ley Reforma Educativa, etc.) establecen normativas específicas para la atención educativa de la primera infancia, así como las bases, fines y objetivos de la educación de cada etapa, incorporando este nivel de educación en el sistema educativo de los países.

Un aspecto común en las políticas de todos los países es la atención prioritaria a los niños y niñas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y zonas de extrema pobreza. En México, la equidad se concibe no sólo como asegurar la calidad de la educación para todos, sino como un instrumento para reducir las desigualdades sociales. En Chile, las políticas tienen como finalidad aumentar la cobertura y mejorar la calidad y equidad de la educación parvularia. Para asegurar esta última, se optó por la focalización, tanto territorial como institucional, con el propósito de asegurar una real igualdad de oportunidades y se definieron mecanismos de discriminación positiva para orientar la inversión hacia los sectores más pobres y de mayor riesgo.

#### **d) Responsabilidad de los padres y sociedad**

Por un lado, las políticas nacionales reconocen el rol insustituible de los padres y la familia en el cuidado y la educación de los niños y niñas, y se comprometen a otorgar la información, orientación y otros servicios necesarios para su desarrollo armónico e integral. Por otro lado, estas mismas políticas establecen el deber de los padres y familias de educar a sus hijos, como núcleo fundamental de la sociedad. Como se señaló en el apartado sobre las definiciones conceptuales respecto de la educación de la primera infancia, algunos países obligan a las familias a escolarizar a sus hijos en la educación preescolar.

No es posible reflejar la situación general de la región en cuanto a las responsabilidades de la sociedad en general, pero veamos a continuación cómo se concibe en los países en los que se han realizado los estudios nacionales piloto. México, por ejemplo, reconoce la organización y participación de la comunidad como auxiliares voluntarios en la realización de tareas básicas de asistencia social<sup>11</sup>. Por su parte, la Ley General de Educación (1994) de Colombia establece que la sociedad es responsable de la educación, junto con la familia y el Estado, y exige que la sociedad participe en la misma con el objeto de “fomentar, proteger y defender la educación como patrimonio social y cultural de toda la nación”. Además, la misma Ley reconoce la “comunidad educativa” –constituida por “estudiantes, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores escolares”–, que según su competencia participen en el diseño, ejecución y evaluación de la educación<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Ley sobre el Sistema de Asistencia Social (1986), citado en el informe del estudio piloto de México.

<sup>12</sup> Informe del estudio piloto de Colombia.

### **I.3.- Características de programas de atención a la primera infancia**

La síntesis de este apartado se ha basado en la descripción de los programas presentados en los informes de los cuatro estudios de caso de Bolivia, Chile, Colombia y México, aunque muchas de las características de dichos programas se pueden encontrar en otros países de la Región.

#### **a) Fines y objetivos de la atención a la primera infancia**

La regulación de este nivel educativo establece las modalidades y servicios, las metas y objetivos que se persiguen, las edades y niveles que abarca, así como normativas sobre las condiciones que han de reunir los programas y servicios en cuanto al número de niños por adulto, los requisitos de las construcciones y materiales, el tipo de personal y los horarios.

Las finalidades que se persiguen en esta etapa educativa son, asimismo, muy coincidentes entre los países y, aunque hay una gran variedad de objetivos, en todos los países se mencionan los siguientes:

- Favorecer el desarrollo integral de los niños y niñas. Desarrollo de capacidades en los diferentes ámbitos para desenvolverse y vivir plenamente esta etapa de vida y enfrentar mejor los desafíos posteriores de su vida escolar y social.
- Promover la participación de los padres y proporcionarles los conocimientos, criterios y pautas para fortalecer su rol y responsabilidad como primeros educadores de sus hijos.

Existen igualmente objetivos relacionados con programas específicos. En el caso de los programas dirigidos a poblaciones indígenas, se expresa la necesidad de partir de los conocimientos y concepciones propios de cada cultura para incorporarlos a los conocimientos de las distintas disciplinas involucradas en el cuidado y educación de la primera infancia. En el caso de programas comunitarios, el objetivo suele ser propiciar la participación y autogestión de la comunidad en formas de atención preventiva y mejorar las condiciones de vida de los niños y sus familias.

En todos los países se promueve que los niños y niñas aprendan en la lengua materna, especialmente si ésta es originaria, introduciendo el aprendizaje oral del castellano como una segunda lengua. En México y Chile existen programas dirigidos a los niños de comunidades indígenas en los cuales se incorpora no sólo el aprendizaje de la lengua, sino también actividades relacionadas con las culturas indígenas particulares. En Bolivia, la interculturalidad es un elemento central del currículum. En los cuatro países existen orientaciones para la integración de niños y niñas con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad.

#### **b) Tipos de programas y servicios**

En los cuatro países, especialmente en México y Chile, existe una gran diversidad de servicios y programas dirigidos a la educación y cuidado de la primera infancia, que cubren diferentes edades y áreas de atención, tienen distintas dependencias, horarios y profesionales que los atienden.

Como ya se ha señalado, la educación de la primera infancia está subdividida en dos tramos o niveles que tienen denominaciones distintas en los países. El primer nivel suele ir desde el nacimiento a los 3 ó 4 años; y el segundo abarca desde los 3 ó 4 años hasta los 5 ó 6 años, o inicio de la educación básica obligatoria. La mayor oferta de programas se concentra en las edades más cercanas al inicio de la educación primaria.

Los programas adoptan tres modalidades distintas en función del contexto en el que se desarrollan y del personal a cargo de los mismos:

- Programas formales o convencionales. Son aquellos que se desarrollan en una institución educativa y están a cargo de docentes y otros profesionales calificados. En esta categoría se ubican los modelos clásicos de atención en jardines infantiles, guarderías, salas cuna o aulas de preescolar en los centros de educación básica.
- Programas no formales o no convencionales. Son los que tienen lugar en contextos alternativos a las instituciones educativas y llevados a cabo por madres o agentes comunitarios, que no cuentan con la titulación requerida por los denominados programas formales. Estos suelen desarrollarse en zonas rurales aisladas y urbano marginales y también suelen estar dirigidos a niños y niñas indígenas, desplazados o niños de familias migrantes.
- Programas mixtos. Son desarrollados por docentes u otros profesionales en contextos no institucionales y apoyados por agentes comunitarios.

La mayor oferta de programas es de tipo formal, los cuales se concentran en zonas urbanas. Los programas no convencionales y mixtos tienen lugar en las zonas y poblaciones de mayor vulnerabilidad.

Los programas se pueden clasificar a su vez en:

- Programas presenciales. Los niños asisten a las instituciones educativas formales o no convencionales en jornada completa o media jornada. El horario de atención en jornada completa oscila entre 12 horas y 8 ó 9 horas, mientras que la media jornada suele ser de 4 y 5 horas. El mayor horario de atención corresponde a los programas dirigidos a madres trabajadoras del sector urbano.
- Programas no presenciales. Son aquellos que se desarrollan a través de radio, televisión o visitas a domicilio.
- Programas semi-presenciales. Combinan la atención ambulatoria en una institución con la atención en los hogares o a través de medios de comunicación.

La mayoría de los programas son presenciales, variando el número de horas de atención de unos programas a otros. Las modalidades no presenciales y semi-presenciales sólo se reportan en Chile y México.

En relación con la dependencia de los programas se dan dos situaciones distintas; algunos dependen de una sola instancia, mientras que en otros participan varios organismos, bien del ámbito gubernamental o de éste y organizaciones de la sociedad civil. La mayor parte de los programas o servicios que se reportan pertenecen al sector gubernamental, como ministerios de Educación y Salud, o entidades públicas relacionadas con la atención a la infancia y adolescencia. Aunque no se ofrece mucha información sobre la oferta privada, se puede deducir que la modalidad predominante son los jardines infantiles que acogen niños desde el nacimiento hasta los 4 ó 6 años.

Las dependencias más frecuentes de los programas son las siguientes:

- Ministerios de Educación o Secretarías de Educación.
- Institutos de la Seguridad Social o Ministerio de Salud.
- Servicios Sociales o Ministerio de Bienestar Social o Familiar
- Hospitales.
- Sociedad civil. Redes populares, ONGs, centros de investigación, juntas comunitarias.

Se observa una cierta relación entre el tipo de programas (modalidades y edades que abarcan) y la dependencia de los mismos. Los programas formales o institucionales dirigidos a los niños de 4 y 5 años dependen, por lo general, de los Ministerios de Educación u otros organismos públicos y suelen denominarse educación preescolar. Los programas de 0 a 3 años tienen una gran variedad de dependencias y una mayor participación de organizaciones no gubernamentales, especialmente las modalidades no convencionales. México es el país que cuenta con un mayor número de programas dependientes de los ministerios de Salud.

**México:** Se reportan 26 programas; 19 de ellos son de educación inicial (0 a 3 años), seis de los cuales están dirigidos a la educación de las familias. La mayoría depende del Estado, tan sólo algunos programas se llevan a cabo por la sociedad civil en el Distrito Federal y en otros estados. En educación preescolar cuentan con 7 programas también dependientes del ámbito gubernamental (SEP, CONAFE, SEDESOL<sup>13</sup>).

**Chile:** Cuenta con 19 programas ofrecidos por las tres instituciones del ámbito gubernamental; JUNJI<sup>14</sup>, INTEGRA y Ministerio de Educación. Los programas de JUNJI e INTEGRA abarcan a los niños de 0 días ó 3 meses hasta los 5 años y 11 meses, mientras que los programas del ministerio cubren las edades de 4 a 6 años.

**Colombia:** cuenta con 4 programas de educación preescolar formal para niños y niñas de 3 a 6 años, y dos programas no convencionales denominados hogares infantiles o comunitarios, que abarcan diferentes edades. Se informa también un programa dirigido a la población desplazada y otro para zonas urbano-marginales.

**Bolivia:** Cuenta con 7 programas, que se agrupan en dos modalidades en la educación formal (3 públicos y los jardines privados) y 3 no convencionales. El primer ciclo de la educación preescolar, para niños de 0 a

<sup>13</sup> SEP: Secretaría de Educación Pública.  
CONAFE: Consejo Nacional de Fomento Educativo.  
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>14</sup> JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles.

4 años, es de carácter no formal y no escolarizado y queda confiado a la familia y la comunidad, bajo el patrocinio de entidades públicas y privadas. El segundo ciclo, para niños de 4 a 6 años, es de carácter formal y escolarizado y es responsabilidad del Ministerio de Educación. Este ciclo se irá generalizando en el país hasta ser declarado obligatorio, con por lo menos un año de atención.

En cuanto a las áreas de atención de los programas, se observa también una relación entre la dependencia y modalidades de los programas y las áreas que abarcan. Si se analiza el conjunto de todos los programas o servicios se aprecia una amplia gama de áreas de atención, pero si se analizan los programas uno a uno se observa un sesgo en las áreas de atención, dependiendo de la naturaleza y modalidad del programa. Salvo algunas excepciones, los programas no ofrecen una atención integral en las diferentes áreas de educación, protección y cuidado de la infancia. Las áreas de atención que suelen abarcar los programas son las siguientes:

- Educación: desarrollo de competencias en diferentes áreas establecidas en el currículo.
- Salud: prevención de riesgos y enfermedades, campañas de vacunación, control de peso y talla, salud bucal, lactancia materna, estilos de vida saludables.
- Nutrición y alimentación.
- Desarrollo psicosocial de los niños, familia y comunidad.
- Educación de los padres de familia.
- Protección: defensa de los derechos de los niños.
- Desarrollo comunitario: mejora de las condiciones de vida y organización y autogestión de la comunidad.
- Recreación: actividades lúdicas.

La educación es el área más presente en todos los programas, seguida de aspectos relacionados con el cuidado -nutrición, salud y alimentación- y educación de las familias. El desarrollo comunitario se aborda sólo en algunos programas no convencionales, y la protección de los derechos de los niños y niñas es la más ausente en los diferentes programas. En muchos casos, consideran varias áreas y, en otros, hay programas o acciones específicas relacionadas con aspectos concretos. En el caso de los niños menores de 3 años hay mayor número de acciones específicas en las áreas de salud y nutrición.

### **c) Currículo**

En el contexto de las reformas educativas emprendidas por los países en la década de los noventa, se han desarrollado diferentes currícula para la educación de la primera infancia. No obstante, incluso en un mismo país, existen diferentes diseños curriculares, según los distintos tramos de edad o la dependencia de los programas. De los cuatro países estudiados, sólo Chile cuenta con un único currículo para todos los niños de 0 a 6 años y todas las modalidades educativas. Un aspecto compartido por los cuatro países, es que el ministerio ha elaborado diseños curriculares para el tramo de educación preescolar.

En México, hay dos diseños curriculares; uno para la educación inicial, que es la referencia para los programas de la Secretaría de Educación Pública, y otro para la educación preescolar, que pretende fortalecer el área cognoscitiva. El CONAFE ha diseñado su propio currículo, adaptando y enriqueciendo

el currículo elaborado por la Secretaría de Educación Pública, e incluyendo temas transversales como aprender a vivir juntos, igualdad de género y diversidad. En la educación privada se dan situaciones diferentes; en algunos casos siguen el currículo oficial y en otros tienen su propia propuesta.

En Bolivia, el diseño curricular para el primer ciclo (0 a 4 años) depende del programa Nacional de Atención al niño y la niña menor de 6 años, mientras que el currículo para el segundo ciclo (4 a 6 años) depende del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. En Colombia, el Ministerio de Educación ha diseñado unos lineamientos curriculares para preescolar basados en “aprender a conocer; a hacer, a vivir juntos y a ser”, contemplando capacidades relacionadas con el ámbito socio-afectivo, corporal, cognitivo, comunicación, estética, desarrollo espiritual y ética.

En Chile, hasta hace poco, existían propuestas curriculares diferentes según la dependencia de los programas (JUNJI, INTEGRA y MINEDUC). En el año 2001 se aprobó el nuevo diseño curricular para toda la etapa de 0 a 6 años, eliminándose los currícula anteriores. El nuevo diseño curricular se ha pensado desde la perspectiva de la continuidad y coherencia con el currículo de la educación básica, pero sin perder de vista las necesidades específicas de los menores de 6 años.

Los diseños curriculares de los cuatro países comparten algunos elementos comunes. Un primer aspecto es que las propuestas se organizan en torno al desarrollo integral de capacidades o funciones básicas como son las de carácter cognoscitivo, motoras, socio-afectivas, comunicativas y de creatividad. En el caso de Colombia, se agrega el desarrollo espiritual, la estética y la ética. Sin embargo, difieren en la forma en cómo se organiza el currículo, así por ejemplo, en Bolivia se organiza en función de áreas de desarrollo, mientras que en Chile se organiza en ámbitos de aprendizaje.

Otro aspecto compartido es la incorporación de competencias y/o temas transversales en el currículum. En Bolivia, las competencias transversales están relacionadas con equidad de género, educación para la democracia, desarrollo sostenible, educación para la salud y educación para la sexualidad.

#### **d) Evaluación de los niños y niñas y de la calidad de los programas**

En todos los países se cuenta con criterios e instrumentos para evaluar los aprendizajes de los niños y niñas. Los criterios e indicadores para evaluar los logros de los niños están basados en las competencias establecidas en el currículo. Estos criterios e indicadores han de ser concretados y desarrollados por los docentes y, a diferencia de la educación básica obligatoria, no tienen un carácter prescriptivo. En todos los países se apunta hacia una evaluación integral y sistematizada con un mayor énfasis en la información de tipo cualitativo, a través de observaciones y con la participación de las familias.

En este nivel educativo también es frecuente la utilización de diferentes instrumentos estandarizados para evaluar el nivel de desarrollo de los niños, dada la importancia de identificar lo más tempranamente posible alteraciones en el mismo. Estos se utilizan con más frecuencia en los programas dirigidos a los menores de 3 años y dependientes del ámbito de la salud. En el ámbito educativo, se está produciendo un cambio hacia la evaluación de los aprendizajes o competencias establecidos en el currículo, aunque también se utilizan escalas de desarrollo.

En Bolivia, el ministerio ha elaborado documentos para orientar la evaluación de los niños y niñas del segundo ciclo de la educación infantil. Se establecen dos tipos de evaluación: la diagnóstica, para conocer las características sociales y culturales de los alumnos, sus conocimientos y experiencias previas y sus necesidades e intereses; y la evaluación formativa, para identificar los obstáculos, dificultades y logros que los niños van experimentando en sus procesos de aprendizaje, con el fin de determinar diferentes acciones.

Se establece la necesidad de evaluar las competencias que el niño va construyendo, los procedimientos que utilizan para aprender y los valores y actitudes que adquieren. Los profesores han de elaborar hojas de registro y de observación en las que se establezcan los indicadores de logro respecto a las competencias y el nivel alcanzado por cada niño. Cada niño tiene un archivador personal o portafolio en el que se guardan todos los trabajos con el fin de evaluar su evolución. Cuentan, asimismo, con un formato de informe para los padres, de carácter descriptivo, que se da cada trimestre, y en el cual también se registran las vacunas que ha recibido el niño y su evolución en peso y talla.

En Colombia se cuenta con un conjunto de indicadores de logro relacionados con las competencias del currículo, que abarca la dimensión corporal, comunitaria, cognitiva, ética y estética. En el decreto 2.247 se establece que la evaluación de los lineamientos curriculares es un proceso integral, sistemático, permanente y cualitativo. La reglamentación establece, igualmente, que los educadores han de elaborar sus propios indicadores de logro basados en los definidos por el Ministerio de Educación y los que están establecidos en los proyectos educativos de cada institución educativa.

La evaluación de los programas es un campo aún escasamente desarrollado. Los objetivos de los programas suelen estar definidos de forma muy genérica y no se cuenta con indicadores que permitan evaluar su calidad en términos del impacto en el desarrollo y bienestar de los niños y de sus familias. En general, los indicadores para evaluar los programas están referidos a aspectos operativos, como por ejemplo el cumplimiento del plan, el pago oportuno a las educadoras o los cursos de capacitación.

Chile ha llevado a cabo una evaluación del impacto de los programas que tienen mayor cobertura y que son financiados con recursos estatales, aunque también han evaluado algunos programas de escasa cobertura dirigidos a los sectores de mayor vulnerabilidad, ya que la equidad es un eje fundamental de las políticas educativas de la primera infancia. La finalidad de esta evaluación es contar con información confiable, comparable y de alcance nacional que permita valorar la eficacia de los esfuerzos por mejorar la calidad y equidad y el modo de ajustar y reorientar las estrategias y políticas en este nivel educativo.

### **e) Infraestructura y materiales didácticos**

Los países cuentan con normativas y orientaciones, de mayor o menor grado de especificidad, relativas a la infraestructura, espacios y ambientes educativos para los niños y niñas menores de seis años. Las modalidades no convencionales suelen funcionar en locales de la comunidad que pueden ser propios, arrendados o cedidos por una persona pública o privada y también en casas de las propias madres o locales comunitarios cedidos por una persona pública o privada. Estos locales no cumplen muchas veces con las condiciones mínimas de espacio y seguridad.

Según las formativas de los países, los espacios para la atención de los niños deben garantizar las condiciones mínimas ambientales, físicas y de seguridad y para la realización de las actividades que favorezcan el normal desarrollo de los niños y niñas.

El mayor grado de regulación en relación con la infraestructura afecta a la educación formal o institucionalizada e implica una variedad de aspectos:

- Características de las salas en cuanto a superficie por alumno, iluminación y ventanas, entre otros.
- Características del terreno y de los edificios: normas de seguridad y prevención de riesgos, tipos de dependencias, rampas de evacuación, barandas y terrazas, entre otros.

En algún caso existen orientaciones o consideraciones para los niños y niñas con necesidades educativas especiales en relación con las adaptaciones arquitectónicas.

En todos los países se establecen criterios básicos que han de reunir los materiales didácticos para favorecer el desarrollo y la seguridad de los niños y niñas. En Bolivia y Chile, por ejemplo, se dota a las instituciones educativas con bibliotecas de aula. Por otro lado, además de los criterios y regulaciones sobre materiales, se dan orientaciones y se elaboran guías o documentos para la utilización de los materiales y la organización de los espacios pedagógicos.

Los criterios que han de reunir los materiales didácticos varían de un país a otro y se pueden clasificar en tres categorías:

- Criterios dirigidos a la actividad pedagógica tales como favorecer la curiosidad y la actividad del niño, el juego, la exploración del medio y su transformación, la participación, la expresión y creación.
- La relevancia y pertinencia cultural.
- Características de los materiales como solidez, ser atractivos de tamaño adecuado y manejo agradables. En Chile existen incluso normas sobre las condiciones mínimas de fabricación; el ministerio dota a las instituciones de un conjunto de materiales y una guía de utilización, considerándose un elemento importante para mejorar la calidad educativa.

En México se proporciona a todos los alumnos del último grado de la educación preescolar un paquete de materiales que estimulan el desarrollo intelectual, la formación de actitudes para el trabajo en grupo, la curiosidad y la constancia, el desarrollo de las primeras nociones sobre la diversidad del país y el conocimiento y aprecio de los recursos naturales. El material se puede utilizar en actividades libres como juegos educativos y en actividades relacionadas con la expresión oral, razonamiento matemático, observación y reflexión sobre la naturaleza. Existe, asimismo, una guía para los educadores y los padres de familia.

Los países también hacen clasificaciones del tipo de materiales. En Colombia se establecen 5 categorías: materiales de desarrollo lingüístico; juguetes; material didáctico; instrumentos musicales y materiales complementarios. En Chile se distingue entre dos tipos de materiales, los naturales y los elaborados, estos últimos pueden ser artesanales o industriales.

### **f) Participación y educación de los padres**

En los cuatro países, se da una gran importancia a la participación y educación de los padres con objeto de que sean capaces de asumir su responsabilidad en la educación de sus hijos y favorecer el desarrollo integral de los mismos. Se concibe que los padres son los primeros educadores de sus hijos y que es el hogar donde se establecen los primeros vínculos afectivos y los primeros aprendizajes.

Si bien las acciones para promover la participación y educación de los padres y madres varían de un país a otro, es posible identificar las siguientes modalidades:

- Campañas masivas de información y sensibilización.
- Programas orientados específicamente a la educación de los padres de familia para que favorezcan el desarrollo de sus hijos.
- Programas dirigidos a los docentes para que trabajen con los padres de familia.
- Formación de madres de la comunidad para que lleven a cabo programas de atención y educación de la primera infancia en su propia comunidad y formen, a su vez, a otras madres o agentes comunitarios.
- Participación de los padres y madres en el proceso educativo del aula, en la elaboración de los proyectos educativos institucionales y en la gestión de recursos.

En Chile, por ejemplo, se realizó una campaña masiva de educación parental denominada “Proyecto de elaboración y difusión de mensajes educativos para los padres sobre la estimulación y educación inicial de sus hijos”, en la que estuvieron involucradas las tres instituciones que desarrollan programas de educación para los menores de 6 años. Esta campaña tuvo como objetivo apoyar a los padres y madres en la estimulación del desarrollo integral de sus hijos a través de mensajes emitidos por la televisión y la radio. Los mensajes tenían por finalidad que los padres comprendieran que el amor y afecto hacia sus hijos se debe expresar mediante caricias, gestos, actitudes y palabras. Se utilizó como técnica comunicacional la presentación de modelos de comportamientos deseables en situaciones cotidianas para que las familias se identificaran con dichas situaciones.

También se llevan a cabo programas de educación familiar tanto en el ámbito de las escuelas como de la comunidad, entre ellos cabe destacar:

- “Manolo y Margarita aprenden con sus padres”. Se trata de una estrategia de apoyo a las educadoras para trabajar con los padres de familia de los niños de primero y segundo nivel de transición de jardines infantiles. Está orientado a enriquecer la comunicación verbal y afectiva entre padres e hijos que pertenecen a sectores pobres y que viven en zonas urbanas o semi-urbanas. Se han elaborado ocho módulos que se trabajan en talleres donde se favorece el intercambio de experiencias entre los padres y las educadoras.
- Programa de Mejoramiento a la primera infancia (PMI). Programa no formal de educación parvularia, que a través de proyectos comunitarios, congrega la participación de las familias de niños y niñas que viven en situaciones de pobreza. Está orientado a promover un aprendizaje colectivo y a generar espacios de reflexión acerca de la experiencia educativa y de la autogestión del grupo. Cuenta con un conjunto de materiales dirigidos a los adultos responsables de conducir el trabajo educativo y comunitario en los grupos locales.

En México se señalan varios programas no escolarizados de educación dirigidos a los padres de familia:

- Proyecto de Educación Inicial (PRODEI). Depende del CONAFE y está dirigido a los padres de niños menores de 4 años de comunidades marginadas rurales, indígenas o urbanas de todo el país, excepto el Distrito Federal. Se ha elaborado un manual para padres con 40 módulos sobre diferentes temas. Cada ciclo educativo dura 8 meses y se lleva a cabo una reunión semanal entre los padres y los promotores. Complementariamente se realizan visitas a los domicilios para hacer el seguimiento y reforzar algunos de los contenidos.
- Proyecto de Educación no escolarizada para padres de zonas urbanas del Distrito Federal. Es similar al PRODEI.
- Educación Inicial Indígena. Programa dirigido a padres de familia de comunidades indígenas cuyos contenidos se basan en el diagnóstico comunitario y las pautas de crianza.
- “Sí a nuestros niños”, cuenta con 20 módulos que se presentan a través de EDUSAT, realizándose posteriormente una discusión en grupos y actividades. Se desarrolla durante dos horas los sábados y es impartido por psicólogos, orientadores, pedagogos y trabajadores sociales.
- Ludotecas, dependientes de una Organización no Gubernamental, que complementan la educación preescolar involucrando a los padres y comunidades.
- “Trabajando juntos”, apoya a los padres para que ayuden a sus hijos a aprender los hábitos y destrezas para su entrada a la educación primaria.

Dentro de la educación formal, el Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA), en los programas de alfabetización de adultos, tiene una serie de módulos relacionados con la educación de los niños y con el papel de los padres.

En Bolivia, en los programas que dependen del Ministerio de Educación para los niños de 4 a 6 años, los docentes realizan encuentros periódicos con los padres de familia para informarles sobre los avances de los niños y orientarles sobre cómo pueden brindar apoyo a sus hijos. En ocasiones, también se les invita a trabajar con los niños en las aulas. Los padres también participan en la elaboración de los proyectos educativos de núcleo y de unidad educativa.

En los programas dirigidos a los niños de 0 a 4 años, dependientes del Programa Nacional de Atención al Niño y la Niña menor de 6 años, se organizan reuniones de capacitación y de análisis del trabajo con los niños. Los padres también participan en la gestión de los centros.

En Colombia, la Constitución establece la obligación de la familia de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Los programas que se desarrollan en este país son:

- Programa de Educación Familiar para el Desarrollo de la Infancia (PEFADI), del Ministerio de Educación. Se desarrolla en zonas rurales donde el maestro, apoyado por agentes comunitarios voluntarios, trabaja con los grupos de educación familiar en aspectos relacionados con salud, nutrición, agua potable, saneamiento, prevención del maltrato y otras temáticas de interés para el grupo.
- Programa “Haz Paz”, dirigido a disminuir la violencia intrafamiliar y evitar el abandono y maltrato en la escuela.
- Programas dirigidos a la familia gestante, madre lactante y familia, en todo lo que tiene que ver con la crianza de sus hijos de 0 a 2 años.

### **g) Articulación con la educación primaria**

La articulación de la educación de la primera infancia con la educación primaria está referida en las políticas de los cuatro países y se realiza, fundamentalmente, a través de tres vías:

- La continuidad en el currículo y en las orientaciones metodológicas. Los diseños curriculares de la educación preescolar se basan en los mismos fundamentos que los de educación primaria, y se articulan a través de las áreas curriculares y el desarrollo progresivo de competencias o necesidades básicas de aprendizaje. Así por ejemplo, el currículo de Chile está organizado en tres áreas de aprendizaje que luego se abren y amplían en la educación básica. Los temas transversales también representan una continuidad a través de los dos niveles educativos.
- La formación conjunta del personal de educación inicial y de educación básica.
- El contacto de los docentes de educación inicial con los de básica para favorecer el tránsito de los niños y niñas.

En Bolivia, la articulación también se realiza a través de la capacitación del personal, tanto a través de las asesorías pedagógicas como de convenios con ONGs, estableciendo las proyecciones del nivel inicial al primario, y dando a conocer a los docentes de primaria los aspectos que se trabajan en el nivel inicial. Asimismo, se efectúa una evaluación a los niños que ingresan en el nivel primario a través del Sistema de Medición de la Calidad (SIMECAL).

En Chile, el Ministerio de Educación impulsó un programa denominado “Articulación de la educación parvularia y la educación general básica”, para lograr un impacto en las prácticas pedagógicas, de modo que los niños y niñas menores de 6 años desarrollen conocimientos, habilidades y destrezas relevantes para el aprendizaje de la educación básica. Para ello, se diseñó un modelo de formación de equipos docentes junto con padres de familia, para llevar a cabo acciones educativas en las escuelas dirigidas al desarrollo del lenguaje, el pensamiento lógico-matemático y socio-emocional. Se formó a los equipos docentes de las escuelas en los temas señalados y se propusieron lineamientos para que los docentes de parvularia y de educación básica aunaran criterios en cuanto a los contenidos de aprendizaje y metodología. Se establecieron, asimismo, articulaciones entre los supervisores de educación básica y parvularia y entre los diferentes actores de un centro educativo.

#### **h) Recursos humanos**

Dada la diversidad de programas y áreas de atención, la educación y cuidado de la primera infancia también se caracteriza por una heterogeneidad de profesionales con diferentes requisitos para desarrollar sus funciones.

Los profesionales involucrados en los programas son:

- Docentes o educadores formados en universidades o escuelas normales, con una titulación que varía de 3 a 5 años. Estas profesionales son las encargadas de diseñar, orientar y evaluar los procesos educativos de los niños y el trabajo con las familias.
- Técnicos o auxiliares: técnicos de la enseñanza media profesional que apoyan la labor de los y las docentes o educadoras.
- Nutricionistas, pediatras y asistentes sociales que colaboran en diferentes áreas de salud y bienestar social.

Los programas no convencionales suelen ser conducidos por madres o agentes de la comunidad, que generalmente cuentan con una formación de educación primaria o secundaria. Estos, generalmente, son formados y capacitados por profesionales con apoyo de materiales. En muchos casos, los agentes comunitarios tienen, además, la función de formar a otras madres de la comunidad.

Es posible observar que los programas formales tienen una mayor variedad de profesionales y que éstos cuentan con un nivel de cualificación, mientras que los programas no convencionales suelen estar a cargo de personas no cualificadas. Esto puede afectar la calidad de estos programas y ampliar la desigualdad, ya que, generalmente, están dirigidos a los niños y contextos en situación de mayor vulnerabilidad, que son quienes más necesitan una educación de calidad para compensar su situación de desventaja.

## 2.- Sistematización de los indicadores de atención a la primera infancia

### 2.1.- Indicadores relacionados con el contexto general y las familias

Este apartado tiene como objetivo compilar los indicadores disponibles y sus definiciones sobre aspectos demográficos, sociales y económicos de los niños y de su contexto familiar. Cabe destacar la importancia de los datos desglosados en función de aspectos como la edad, género, zona geográfica, nivel socioeconómico, de modo de evaluar las disparidades que existen en el país y determinar las zonas y grupos de población desfavorecidos de atención prioritaria.

#### a) Indicadores sobre población

Cada país dispone de indicadores demográficos a partir de la proyección hecha en función del censo nacional de población que se realiza periódicamente. Estas cifras se desglosan por sexo, edad simple y entidades administrativas geográficas (estado, región, provincia, departamento). De la misma manera, los países estiman las tasas de natalidad, fecundidad y reproducción, mortalidad, así como la esperanza de vida al nacer. El Centro Latinoamericano y caribeño de Demografía (CELADE) de la CEPAL recopila información detallada de la población de todos los países de América Latina y Haití, y presenta las cifras desglosadas por sexo, edades simples y año calendario<sup>15</sup>, así como por las zonas urbano y rural<sup>16</sup>, generada a partir de las proyecciones nacionales.

Los estudios nacionales piloto no presentan de manera sistemática la información demográfica de la población de niños y niñas en la primera infancia (0 a 6 años). Si bien se desglosan los datos por sexo y entidad geográfica, suelen utilizar los tramos de edad (0-2, 2-4, 4-6) en lugar de edades simples. Es decir, aunque existen las cifras demográficas por edad simple, se analiza comúnmente la atención a los niños y niñas de la primera infancia por grupos etáreos, sobre todo, los menores de 3 años.

#### b) Familias y padres

No cabe duda que las familias –particularmente los padres– y los contextos social, cultural y económico tienen gran influencia en el desarrollo de los niños y niñas, especialmente en los primeros años de vida. Según los resultados del Primer Estudio Internacional Comparativo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la OREALC/UNESCO Santiago, el ámbito socio-cultural de los alumnos tiene una gran influencia en su desempeño académico<sup>17</sup>. Otros estudios han comprobado que el nivel educativo de las mujeres es un elemento clave para el desarrollo infantil y tiene directa incidencia en el nacimiento y desarrollo de los niños<sup>18</sup>. Por lo tanto, la educación de los padres, familias y comunidades contribuye enormemente al desarrollo integral de los niños y niñas. En el informe de México se presenta la matrícula en programas de educación de padres, la cual es parte de la educación inicial.

Existen varios indicadores para medir los aspectos señalados, recopilados a través del censo de población y encuestas nacionales. La tasa de analfabetismo adulto y los años de escolaridad de los adultos son dos indicadores aproximados del nivel educacional de los padres y otros miembros de las familias. Por su parte, los indicadores del contexto socioeconómico incluyen: a) el ingreso de la familia (quintil, promedio

<sup>15</sup> CEPAL-CELADE. *Boletín demográfico No. 66. América Latina: Población por años calendario y edades simples 1995-2005*. 2000.

<sup>16</sup> CEPAL-CELADE. *Boletín demográfico No. 63. América Latina: Poblaciones urbana y rural 1970-2025*. 2000.

<sup>17</sup> Aproximado con las variables relativas al nivel educativo de los padres, la cantidad de libros en el hogar, la cantidad de horas de los padres en el hogar, y si ambos padres se encuentran en el hogar.

<sup>18</sup> Latorre S., Carmen Luz. *Una Mirada a la Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe – Marco Legal, Políticas y Limitaciones*. Santiago de Chile, 1999.

mensual, etc.); b) el empleo (tasa de empleo/desempleo, distribución por tipo de ocupación, etc.); c) la pobreza y bienestar (índice de desarrollo humano, índice de hogares bajo el nivel de pobreza, acceso a servicios de vivienda y salud etc.). Chile y Colombia presentan algunos indicadores como el ingreso y el tipo de ocupación según la jefatura de hogar. El Servicio Nacional de la Mujer de Chile informa, además, del porcentaje de la jefatura de hogar por sexo, desglosado según región y quintil de ingreso. Dada la importante influencia comprobada de las madres en el aprendizaje de sus hijos, es preocupante que el 40% de los hogares de la zona rural que pertenece al quintil más pobre tenga jefatura femenina (la tasa nacional es de 22,8%).

En general, hay una carencia de estudios que exploren las relaciones entre los indicadores de los padres y familias y los indicadores de la atención a la primera infancia. La única instancia que aparece en los estudios piloto es la de los resultados de la Encuesta CASEN de Chile, que muestra la población de 0 a 6 años que asiste a educación parvularia cruzada con las variables de las familias: a) el tipo de actividad del jefe de hogar; b) la estructura de la familia; c) el promedio de ingreso de ocupación principal del jefe de hogar; d) el promedio de escolaridad del jefe de hogar y la alfabetización del jefe del hogar. Sería importante desarrollar y profundizar el análisis de las relaciones entre las variables de las familias y la atención a la primera infancia, con el fin de identificar los factores que están afectando la participación en los programas de atención.

## 2.2.- Indicadores sobre cuidado de la primera infancia

Como ya se ha comentado, aunque en los países no suele definirse explícitamente qué se entiende por cuidado de la primera infancia, en muchos de ellos se cuenta con indicadores al respecto. El informe de México, por ejemplo, recopila un gran rango de indicadores en esta categoría. Principalmente, citan las estadísticas e indicadores del crecimiento y estado nutricional que los países recopilan en el contexto del seguimiento del Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia (PAFI). UNICEF informa anualmente de la situación de los países a nivel mundial en relación con los siguientes indicadores<sup>19</sup>:

### a) **Mortalidad:**

- Tasa de mortalidad de menores de 5 años: Probabilidad de muerte desde el nacimiento hasta la edad de 5 años, expresada por cada 1.000 nacidos vivos.
- Tasa de mortalidad infantil: Probabilidad de muerte desde el nacimiento hasta la edad de 1 año, expresada por cada 1.000 nacidos vivos.
- Esperanza de vida al nacer: Promedio de año de vida de un recién nacido según la probabilidad de muerte prevaleciente en el momento del nacimiento.

<sup>19</sup> UNICEF. *ibid.*

## **b) Nutrición:**

- Bajo peso al nacer: Porcentaje de los recién nacidos con un peso inferior a 2.500 gramos.
- Insuficiencia ponderal de menores de 5 años: Se considera moderada aquella inferior a una desviación estándar de -2 respecto a la mediana de peso por edad de la población de referencia. La grave es inferior a una desviación estándar de -3 respecto a la mediana pero por edad de la población de referencia.
- Cortedad de talla moderada y grave: Aquella inferior a una desviación estándar de -2 respecto a la mediana de altura por edad de la población de referencia.
- Lactancia materna: Porcentaje de los niños lactantes con lactancia exclusiva (0-3 meses); lactancia con alimentos complementarios (6-9 meses), y lactancia continuada (20-23 meses).
- Tasa de cobertura de suplementarios de vitamina A: Proporción de niños (6-59 meses) que han recibido una alta dosis de cápsulas de vitamina A en los últimos seis meses.
- Hogares que consumen sal yodada.

## **c) Salud:**

- Agua potable: Porcentaje de la población que usa fuentes mejoradas de agua potable.
- Saneamiento: Porcentaje de la población que usa instalaciones adecuadas de saneamiento.
- Vacunas: Porcentaje de vacunas regulares del Programa Ampliado de Inmunización (tuberculosis, DPT –difteria, pertusis y tétanos–, poliomielitis y sarampión; tétanos neonatal para recién nacidos mediante la vacunación de las mujeres embarazadas, financiadas por el gobierno.
- Inmunización: Porcentaje de inmunización completa (niños de 1 año – tuberculosis, DPT, poliomielitis y sarampión; mujeres embarazadas – tétanos).
- Uso de la terapia de rehidratación oral (TRO): Proporción de todos los casos de diarreas de niños menores de 5 años tratados con sales de rehidratación oral o una solución adecuada preparada en el hogar.

### **2.3.- Población atendida en los programas de la primera infancia**

En general, el indicador más utilizado para evaluar el nivel general de atención a la primera infancia es la tasa bruta de matrícula en los programas educativos. La tasa bruta de matrícula indica la capacidad del país para atender la demanda. Por otro lado, la tasa neta de matrícula, indica la proporción de niños en edad escolar que asisten a los programas, mostrando las oportunidades educativas efectivamente aprovechadas. Todos los informes del estudio piloto presentan indicadores de “atención” (México), “acceso” (Chile), “cobertura” (Colombia y Bolivia) –desglosados por sexo, tramo de edad, entidad administrativa geográfica y dependencia–, pero sin especificar si son tasas brutas o netas.

Según las Directivas Técnicas de la Evaluación de EPT<sup>20</sup>, la tasa bruta de matrícula es definida como el “total de alumnos matriculados en un grado, ciclo o nivel de educación –independientemente de su edad– expresado en porcentaje de la correspondiente población del grupo oficialmente definido como escolarizable en un año escolar determinado”. La misma fuente define la tasa neta de matrícula como el “número de alumnos que forman parte del grupo oficialmente definido como escolarizable, expresado

<sup>20</sup> Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. *Educación para Todos: Evaluación en el año 2000, Directivas Técnicas*. 1999.

en porcentaje de la población total de ese grupo de edad”.

En la Evaluación de EPT, se utilizó solamente la tasa bruta de matrícula como indicador de cobertura de la atención a la primera infancia. Cabe destacar la especificación del “grupo oficialmente definido como escolarizable” para calcular este indicador; ya que se trata de evaluar la capacidad del país para atender a la población etárea oficialmente designada. La siguiente tabla muestra los tramos de edades que son: 1) oficialmente establecidos para la educación de la primera infancia; 2) oficialmente definidos como el último ciclo preescolar y/o obligatorio, y 3) presentados en la evaluación de EPT.

País	Tramo Oficial de Educación de la Primera Infancia	Último Ciclo Oficial	Tramo del Indicador I Evaluación de EPT
Argentina	3 – 5	5 (obligatorio)	3 – 5
Bolivia	0 – 6	4 – 6	4 – 5
Brasil	0 – 6	4 – 6	4 – 6
Chile	0 – 6		0 – 5
Colombia	3 – 5 0 – 7	5 (obligatorio)	3 – 5 ; 5 – 6
Costa Rica	0 – 6	6 (obligatorio)	2,5 – 6,5
Cuba	0 – 6		0 – 5
Ecuador	0 – 6		0 – 5
El Salvador	0 – 4; 4 – 6	4 – 6 (obligatorio)	4 – 6
Guatemala	0 – 4; 5 – 6	5 – 6	5 – 6
Honduras	4 – 6	6	4 – 6
México	0 – 3; 3 – 5	3 – 5	3 – 5
Nicaragua	3 – 6		3 – 6
Panamá	4 – 5	4 – 5 (obligatorio)	3 – 5
Paraguay	0 – 5	5	3 – 5; 5
Perú	0 – 5	5 (obligatorio)	3 – 5
Rep. Dominicana	0 – 6	5 – 6 (obligatorio)	3 – 6
Uruguay	0 – 6	5 (obligatorio)	3 – 5
Venezuela	3 – 5	5 (obligatorio)	3 – 5

Fuente: Informes Nacionales de Evaluación de Educación para Todos en el año 2000.

Siete países seleccionaron grupos de edad que no corresponden ni al tramo oficial de la educación de la primera infancia ni al último tramo oficial de educación preescolar. Por ejemplo, el informe nacional de Evaluación de EPT de Perú señala que la Constitución de 1993 estableció –por primera vez– la atención educativa para los menores de 5 años y la extensión de la obligatoriedad de la educación para los niños y niñas de 5 años (pre-escolar). Los más altos niveles del gobierno asumieron los objetivos y metas de la Declaración de Jomtien y vienen promoviendo acciones vinculadas a la provisión de servicios para los niños de 0 a 3 años; sin embargo, la Evaluación de EPT informa solamente sobre la cobertura de atención a los niños entre 3 y 5 años.

Esto puede implicar, por un lado, la falta de conciencia o de acción, en relación con el compromiso político adoptado en Jomtien, respecto a que el aprendizaje comienza desde el nacimiento. Por otro lado, también puede implicar que el sistema de información existente no recopila los datos relevantes de toda la población correspondiente. Esto se evidencia en la ausencia general de la información sobre la aten-

ción a los niños y niñas entre 0 y 2 años. Cuando existen datos sobre este tramo de edad, suelen presentarse como un grupo y no por edad simple.

Los informes de los estudios de caso presentan las tasas de matrícula, desglosada por modalidad o programa. No obstante, existe una gran laguna de información sobre los programas no formales y los servicios ofrecidos por la sociedad civil y el sector privado. El informe de México, por ejemplo, indica que las estadísticas oficiales no incluyen los centros preescolares no registrados —que son un gran pero indeterminado número—, ni existen estudios sistemáticos sobre los programas no gubernamentales. Dada la gran potencialidad que tienen estos programas para alcanzar a la población que no tiene acceso a servicios oficiales, se precisa incluirlos en las estadísticas con el fin de tener el cuadro completo de la cobertura y garantizar la calidad del servicio.

### **a) Población según origen étnico y lingüístico**

En algunos países, los censos de población desglosan los datos según origen étnico, sexo y por entidad administrativa (estado, departamento, etc.). Si bien los estudios de Bolivia, Chile y Colombia informan sobre la población según grupos étnicos, no es claro si los desglosan por edad simple (Colombia la informa por tramo de edad). México rescata la matrícula en los programas de la Educación Preescolar Indígena, mientras que Chile presenta el número de jardines infantiles para comunidades indígenas y el número de párvulos atendidos. En general, esta información demográfica es importante pero no se recopila sistemáticamente, no obstante en algunos países la entidad administrativa puede servir como un indicador aproximado.

### **b) Población con necesidades educativas especiales**

En los países estudiados se cuenta con información sobre el número de niños y niñas con alguna discapacidad o necesidad especial, así como de la cobertura de atención a ellos, recopilados a través del censo de población o la información de los centros de atención. Se desglosan estos datos según sexo, tipo de discapacidad y/o entidad administrativa geográfica. No obstante, como ya se ha señalado, no se sabe con exactitud cuál es la magnitud del problema en relación con este colectivo. Al igual que en el caso de las estadísticas relacionadas con los grupos étnicos, la información carece de desglose por edad. Cabe señalar la evolución y distribución de la cantidad de niños y niñas con necesidades especiales en Chile que fueron integrados a centros de atención regulares.

### **c) Otras situaciones de vulnerabilidad**

Es urgente recopilar estadísticas sobre los niños y niñas que viven en situaciones de vulnerabilidad, para otorgarles una atención prioritaria que compense tempranamente su situación de desventaja. Los estudios piloto indican la importancia de priorizar a los niños y niñas provenientes de las familias más pobres. Chile cuenta con la Encuesta CASEN, del Ministerio de Planificación y Cooperación, que cruza la tasa de matrícula con el nivel socioeconómico del que provienen los niños y niñas. En México, la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto contempla desglosar la cobertura de preescolar con la clasificación de pobreza por municipalidad, que fue producida en base al Censo de Población de 2000.

No se cuenta con información cuantitativa y sistemática sobre los niños y niñas en otras situaciones de vulnerabilidad: abandono; maltrato y violencia intrafamiliar; abuso sexual; prostitución infantil y adicciones. Sin embargo, los investigadores y ONGs de Colombia, por ejemplo, recopilan información detallada sobre las y los menores en situaciones de riesgo que requieren urgentemente atención: el reclutamiento militar de menores, el desplazamiento forzado por causa de conflictos armados, el trabajo infantil, el abandono y adopción, la desaparición forzada, secuestros, el maltrato, la violencia intrafamiliar, el abuso sexual, infractores de la ley penal, niños de la calle y la adicción. Para obtener información completa y detallada y atender a los niños en estas situaciones de riesgo, existe la necesidad urgente de una mayor colaboración intersectorial, tanto entre diferentes instancias gubernamentales como entre éstas e instituciones no gubernamentales.

## 2.4.- Indicadores de recursos humanos

Los tipos del personal que atiende a los niños y niñas de la primera infancia, sus denominaciones y sus perfiles de formación varían considerablemente según programas de atención. En los jardines infantiles, lo más frecuente es contar con equipos conformados por un directivo, educadoras tituladas, asesores especializados (enfermera, médico, nutricionista), auxiliares que apoyan a las educadoras u ofrecen servicios generales, y los voluntarios que colaboran con los educadores y otros técnicos (padres, familias y miembros de la comunidad).

El Anuario de Estadísticas de la UNESCO recopila el número de agentes educativos y el número de niños atendidos por un agente educativo. En los cuatro países se informa el número promedio de los niños por un adulto según los programas públicos preescolares. No obstante, advierten que existen diferencias considerables en función del tipo de programa y centros de atención al interior del mismo país. De hecho, esta variedad es la mayor de entre todos los niveles educativos y la discusión sobre el número adecuado de niños por adulto es un tema polémico<sup>21</sup>.

Asimismo, existe una gran diferencia entre los cuatro países en cuanto al nivel mínimo de estudios académicos y la formación especializada necesaria de los agentes que atienden a los niños y niñas de la primera infancia. En Bolivia, Chile y Colombia, los y las directivos y las y los educadores de preescolar necesitan cinco años de formación universitaria especializada en educación, mientras que en México los educadores sólo necesitan el certificado de la educación secundaria, recibiendo posteriormente cursos de formación. En el estudio de México se informa, sin embargo, que un número significativo de educadores no tiene ninguna (o muy poca) formación formal. El personal auxiliar o aquellos que atienden a los niños y niñas más pequeños necesitan sólo formación académica de nivel secundario o primario.

En cuanto a la acreditación del personal, sólo Chile y Bolivia informan sobre el número de docentes titulados. Se dispone de mayor información sobre los programas y proyectos de capacitación de los docentes, aunque hacen falta indicadores que midan la extensión y calidad de tales intervenciones. En Chile, por ejemplo, se da cuenta del número de docentes de un programa formal de educación parvularia (INTEGRA) que participaron en cursos de formación y capacitación, así como del programa de capacitación semi-presencial que se ofreció al 100% de los docentes de otro programa de la JUNJI. Se observa, sin embargo, la falta de evaluación de los efectos de diferentes iniciativas de formación y capacitación.

---

21 Ministerio de Educación de Chile y OREALC/UNESCO Santiago. *Cumbre de las Américas. Proyecto Regional de Indicadores Educativos: el Informe Regional (versión preliminar)*. 2001.

La participación de las familias y comunidades en el proceso educativo de los niños y niñas es valorada y promovida en todos los países de la Región, pero no se encontró ningún indicador que evalúe la cantidad de su participación ni del rol que juegan. Dada la reconocida importancia de la participación de las familias y comunidades en programas de atención formales y no formales, se precisa sistematizar la información sobre la participación de estos actores. En general, la información sobre los recursos humanos es aislada e incompleta, por lo cual se requiere mayor investigación y sistematización.

## **2.5.- Indicadores de recursos financieros**

Los países informan respecto de la fuente y monto de recursos financieros públicos invertidos en los programas de atención a la primera infancia. Por ejemplo, existen indicadores como el porcentaje de gasto público en educación y el porcentaje del gasto público de educación dedicado al nivel de educación preescolar. Esta información financiera pública es relativamente fácil de recopilar, ya que la estructura presupuestaria pública es centralizada y los gobiernos disponen de estos indicadores. Por otro lado, hay poca información disponible sobre la contribución del sector privado y las cifras no incluyen los gastos en los programas no convencionales o que no sean del ámbito público (ej. educación indígena y comunitaria en México). En el estudio piloto de Bolivia se presenta el presupuesto de los préstamos de los organismos bilaterales y multilaterales que apoyan el Programa Nacional de Atención al Niño y Niña menor de 6 años (PAN), según el organismo que financia y el departamento.

Algunos países disponen del gasto público por alumno en la atención de la primera infancia, e incluso en diferentes programas (Chile y Colombia). México tiene este indicador sólo para el nivel de educación preescolar y no para el nivel de educación inicial. Es importante desglosar la información financiera por modalidad, entidad administrativa geográfica y programa –si es posible–, ya que los costos varían considerablemente entre ellos. Sería relativamente fácil calcular este indicador por programa, utilizando la información presupuestaria y el número de niños y niñas matriculados en un programa dado.

En cuanto al costo para las familias, el estudio de Colombia ilustra en detalle el normativo de las cuotas mensuales que los padres tienen que pagar por la atención que reciben sus hijos, según la tabla de aplicación que toma como base los ingresos familiares y el salario mínimo mensual. El informe de Bolivia señala que existe una gran diferencia entre programas de relación con los costos asumidos por los padres: desde la gratuidad del servicio público del Ministerio de Educación hasta una cuota mensual de unos US\$ 200 en los centros privados. Nuevamente, surge la importancia de desglosar esta información financiera por programa. Asimismo, hay que tomar en cuenta otros costos directos para la familia, como materiales, libros, uniformes, transporte, etc., para lo cual se cuenta con algunos estudios hechos en México.



## CONCLUSIONES

### Conceptualización y definiciones

- Existe un consenso general de la definición de la “infancia” como la población menor de 18 años de edad, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, existen diferencias a la hora de definir la primera infancia. Aunque todos los países coinciden en que la primera infancia comienza con el nacimiento, incluso desde la concepción en algún caso, difieren respecto a su duración; la cual varía entre los 5, 6 ó 7 años.
- No se definen claramente los diferentes conceptos que se expresan en las políticas y programas en relación con la atención integral de la primera infancia. No obstante, éstos suelen integrar acciones que abarcan dos componentes: cuidado o protección y educación o desarrollo. Sólo Chile presenta definiciones oficiales de conceptos como “salud”, “nutrición”, “prevención” y “protección”, el resto expresa estos conceptos en términos de indicadores.
- En general, la educación de la primera infancia está subdividida en dos tramos o niveles que tienen denominaciones distintas en los países. El primer nivel suele ir desde el nacimiento a los 3 ó 4 años; y el segundo abarca desde los 3 ó 4 años hasta los 5 ó 6 años, o inicio de la educación básica obligatoria. La mayor oferta de programas se concentra en los niños de edades más cercanas al inicio de la escolaridad obligatoria.

### Políticas y normativas

- Todos los países han adoptado en sus políticas y leyes la Convención de los Derechos del Niño y cuentan con políticas, planes y normativas de carácter intersectorial y sectorial. Algunos tienen una ley específica de protección de los derechos de los niños para asegurar su desarrollo integral.
- Las leyes de educación establecen normativas específicas en relación con la educación de la primera infancia en las que suelen definirse las modalidades y servicios, las metas y objetivos que se persiguen, y las edades y niveles que abarca. También hay normativas específicas sobre las condiciones que han de reunir los programas y servicios en cuanto al número de niños por adulto, los requisitos de las construcciones y materiales, el tipo de personal y los horarios.

- En las políticas de todos los países se considera la atención prioritaria a los niños y niñas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y zonas de extrema pobreza. En varios países existen orientaciones para promover la integración de los niños y niñas con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad.
- Las políticas, normativas y recursos públicos están más concentrados en el tramo de edad próximo al inicio de la educación básica obligatoria, lo que indica una menor responsabilidad y participación del Estado en la provisión de servicios y programas para los menores de tres años.
- En cuanto a la salud y nutrición de los niños y niñas de la primera infancia, los marcos legislativos establecen la responsabilidad del Estado en garantizar tales servicios y el derecho a la salud de todo ser humano.
- Las políticas nacionales reconocen el rol insustituible de los padres y la familia en el cuidado y la educación de los niños y niñas, y se comprometen a otorgar la información, orientación y otros servicios necesarios para su desarrollo armónico e integral. Asimismo, se establece el deber de los padres y familias de educar a sus hijos y, en algunos países, se obliga a las familias a escolarizar a sus hijos en la educación preescolar.

### **En relación con los programas y servicios de cuidado y educación de la primera infancia**

- Las finalidades que se persiguen en los programas de atención a la primera infancia son muy coincidentes entre los países y se pueden agrupar en torno a dos: favorecer el desarrollo integral de los niños y niñas; y promover la participación y formación de los padres para fortalecer su rol y responsabilidad como primeros educadores de sus hijos. En el caso de los programas comunitarios, el objetivo suele ser propiciar la participación y autogestión de la comunidad en formas de atención preventiva y mejorar las condiciones de vida de los niños y sus familias.
- Existe una gran diversidad de servicios y programas dirigidos a la educación y cuidado de la primera infancia, que cubren diferentes edades y áreas de atención, tienen distintas dependencias, horarios y profesionales que los atienden.
- Los programas adoptan tres modalidades distintas en función del contexto en el que se desarrollan y el personal a cargo de los mismos: formales o convencionales; no formales o no convencionales, y programas mixtos. La mayor oferta de programas es de tipo formal, los cuales se concentran en zonas urbanas. Los programas no convencionales y mixtos se concentran en las zonas y poblaciones de mayor vulnerabilidad.
- Los programas también se clasifican en función de si la atención es presencial, no presencial o semi-presencial. La mayoría de los programas son presenciales, variando el número de horas de atención de unos programas a otros. Las modalidades no presenciales y semi-presenciales son menos frecuentes.
- En relación con la dependencia de los programas se dan dos situaciones distintas: algunos dependen de una sola instancia, mientras que en otros participan varios organismos, bien del ámbito gubernamental.

mental o de éste y organizaciones de la sociedad civil. La mayor parte de los programas o servicios pertenecen al sector gubernamental como ministerios de Educación y Salud, o entidades públicas relacionadas con la atención a la infancia y adolescencia. Aunque no se ofrece mucha información sobre la oferta privada, se puede deducir que la modalidad predominante son los jardines infantiles que acogen niños desde el nacimiento hasta los 4 ó 6 años.

- Se observa una cierta relación entre el tipo de programas (modalidades y edades que abarcan) y la dependencia de los mismos. Los programas formales o institucionales dirigidos a los niños de 4 y 5 años dependen por lo general de los Ministerios de Educación u otros organismos públicos y se suele denominar educación preescolar. Los programas de 0 a 3 años tienen una mayor variedad de dependencias y una mayor participación de organizaciones no gubernamentales, especialmente las modalidades no convencionales.
- En general, los programas no abarcan todas las áreas necesarias para la atención integral de los niños y niñas menores de seis años, sino que, por el contrario, se observa un sesgo en las áreas que abarcan dependiendo de la naturaleza, modalidad y dependencia del programa. La educación es el área más presente en todos los programas, seguida de aspectos relacionados con el cuidado como nutrición, salud y alimentación y educación de las familias. El desarrollo comunitario se aborda sólo en algunos programas no convencionales y la protección de los derechos de los niños y niñas es la más ausente en los diferentes programas
- En el contexto de las reformas educativas emprendidas por los países en la década de los noventa, se ha desarrollado currícula para la educación de la primera infancia, especialmente para el último tramo de educación preescolar. No obstante, existen diferentes diseños curriculares, según los distintos tramos de edad o la dependencia de los programas. Los diseños curriculares se organizan en torno al desarrollo integral de capacidades o funciones básicas, pero difieren en la forma en cómo se organiza el currículum; por áreas de desarrollo o ámbitos de aprendizaje. Otro aspecto compartido es la incorporación de competencias y/o temas transversales en el currículo.
- En todos los países se cuenta con criterios e instrumentos para evaluar los aprendizajes de los niños y niñas, basados en las competencias establecidas en el currículum. Estos criterios e indicadores han de ser concretados y desarrollados por los docentes y, a diferencia de la educación básica, no tienen un carácter prescriptivo. También es frecuente la utilización de diferentes instrumentos estandarizados para evaluar el nivel de desarrollo de los niños.
- La evaluación de los programas es un campo escasamente desarrollado. En general, los indicadores para evaluar los programas están referidos más a aspectos operativos o administrativos que a la calidad y el impacto en el desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas.
- Los países cuentan con normativas y orientaciones, de mayor o menor grado de especificidad, relativas a la infraestructura, espacios y ambientes educativos para los niños menores de seis años. Aunque el mayor grado afecta a la educación formal o institucionalizada. También se establecen los criterios básicos que han de reunir los materiales didácticos para favorecer el desarrollo, aprendizaje y la seguridad de los menores de 6 años.

- En todos los países se desarrollan acciones para promover la participación y educación de los padres, aunque éstas varían de un país a otro. Las más frecuentes son: formación de padres para favorecer el desarrollo de sus hijos; programas para docentes sobre el trabajo con padres; formación de madres de la comunidad para que lleven a cabo programas de atención a los niños y niñas; campañas masivas de información y sensibilización y participación de los padres en el proceso educativo del aula, en la elaboración de los proyectos educativos institucionales y en la gestión de recursos.
- La articulación de la educación de la primera infancia con la educación primaria se realiza a través de tres vías fundamentales; continuidad en el currículum y en las orientaciones metodológicas; la formación conjunta del personal de educación inicial y de educación básica y el contacto de los docentes de ambos niveles para favorecer el tránsito de los niños y niñas.
- Los tipos del personal que atiende a los niños y niñas de la primera infancia, sus denominaciones y sus perfiles de formación varían considerablemente entre los países y según programas de atención. Los programas formales tienen una mayor variedad de profesionales y éstos son cualificados, mientras que los programas no convencionales suelen estar a cargo de personal no cualificado. Esto puede afectar la calidad de estos programas y ampliar la desigualdad, ya que suelen dirigirse a los niños y contextos en situación de mayor vulnerabilidad, que son quienes más necesitan una educación temprana de calidad para compensar su situación de desventaja.

### **En relación con los indicadores disponibles**

- El sistema de información existente en los países es muy insuficiente para orientar la definición de políticas y la provisión de recursos y servicios para la atención integral de la primera infancia. Los datos estadísticos existentes son incompletos en cuanto a diferentes características de los niños y niñas, de sus familias y del contexto.
- La información disponible sobre la atención a los niños y niñas entre 0 y 3 años es muy escasa en la mayoría de los países. Cuando existen datos en este tramo de edad no suelen estar desglosados por edad simple. Se observa, asimismo, una carencia importante de información sobre los programas no formales o que tienen lugar en zonas aisladas.
- Todos los países cuentan con indicadores demográficos desglosados por sexo, edad simple y entidades administrativo-geográficas. También cuentan con información acerca de las tasas de natalidad, fecundidad y reproducción, mortalidad y esperanza de vida al nacer. La información demográfica no suele estar desglosada por edad simple, sobre todo en el caso de los menores de tres años. Los indicadores del contexto socioeconómico suelen incluir aspectos tales como el ingreso de la familia, el empleo, la pobreza y el bienestar.
- Los indicadores relativos a los padres y familia están referidos a la tasa de analfabetismo adulto y los años de escolaridad de los adultos. Sin embargo, no se cuenta con indicadores sobre la participación e intervención de las familias y de su impacto en el desarrollo y aprendizaje de sus hijos. No se ha explorado suficientemente las relaciones entre los indicadores de los padres y familias y los indicadores de la atención a la primera infancia.

- En relación con los indicadores de educación de los niños y niñas, todos los países cuentan con indicadores de acceso o cobertura de los programas desglosados por sexo, tramo de edad, entidad administrativa geográfica y dependencia, pero sin especificar si son tasas brutas o netas. Las tasas de matrícula suelen desglosarse por modalidad o programa, aunque hay menor información respecto a los programas no convencionales y a los ofrecidos por la sociedad civil y el sector privado. Cuando se analiza la situación de atención a la primera infancia a nivel regional, hay que tener precaución con las tasas de escolarización por diferentes razones: existen diferencias importantes entre los países; los países consideran diferentes tramos de edades, y no todos los países incluyen la matrícula en los programas no formales o no convencionales.
- La información sobre los colectivos de niños y niñas que viven en situación de vulnerabilidad es muy escasa. Se dispone de información respecto a los niños y niñas con discapacidad y de diferentes grupos étnicos, recopilada través del censo de población o de los centros de atención, pero no está desglosada por edad. No se cuenta con información sistemática sobre los niños y niñas en otras situaciones de vulnerabilidad como abandono, maltrato y violencia intrafamiliar, abuso sexual, prostitución infantil o adicción, entre otras.
- Hay diferencias entre países y al interior de los mismos respecto de los indicadores relacionados con el número promedio de los niños por un adulto. Estos varían en función del tipo de programas y centros de atención. En cuanto a la acreditación del personal, sólo algunos países cuentan con información sobre el número de docentes titulados. Se dispone de mayor información sobre los programas y proyectos de capacitación de los docentes, pero no existen indicadores para valorar la extensión e impacto de los mismos.
- Los países cuentan con información sobre la fuente y monto de recursos financieros públicos invertidos en los programas de atención a la primera infancia; gastos públicos en educación y el porcentaje destinado al nivel de educación preescolar. Sin embargo, se dispone de muy poca información sobre la contribución del sector privado y sobre la inversión en programas no convencionales. Tan sólo algunos cuentan con el indicador del gasto público por alumno en la atención de la primera infancia, incluso en diferentes programas.
- En cuanto al costo para las familias se observa que este es muy variable al interior de cada país y entre países. Una estrategia utilizada es la de calcular el pago de las familias en función de los ingresos familiares y el salario mínimo mensual. Salvo excepciones, no suelen considerarse los costos directos para la familia como materiales, libros, uniformes o transporte.



RECOMENDACIONES Y  
PRÓXIMOS PASOS

A continuación, se presentan algunas recomendaciones y desafíos que se derivan del análisis de la información sistematizada:

- Es preciso desarrollar un marco conceptual compartido respecto a qué se entiende por atención integral de la primera infancia en sus dimensiones de cuidado, protección y educación. La diferencia de conceptos y definiciones y las diferentes divisiones y subdivisiones que existen en los países, en relación con la primera infancia, hace difícil realizar un análisis comparado de la situación en la Región.
- Para analizar críticamente la situación actual y promover políticas y programas que atiendan de forma integral las necesidades de los menores de seis años, se requiere contar con un sistema de información amplio que contemple datos cuantitativos y cualitativos acerca del contexto demográfico, social y económico de la población de la primera infancia, así como las características de los programas que la atienden. Es importante, asimismo, desarrollar investigaciones y evaluaciones acerca de las condiciones que favorecen el desarrollo, aprendizaje y bienestar de los niños y niñas y de la calidad y adecuación de los programas. Es preciso, igualmente, sistematizar y difundir experiencias innovadoras que están logrando buenos resultados y aprender de dichas experiencias.
- Es urgente establecer un marco operativo coherente entre la concepción de la educación y cuidado de la primera infancia y la definición de indicadores y estadísticas que permita analizar la situación de los menores de seis años y tomar decisiones adecuadas de políticas, programas y recursos. Si bien muchos países de América Latina establecen en sus leyes la educación de la primera infancia a partir del nacimiento, aún no necesariamente obligatoria, la recopilación de datos estadísticos se centra en las edades más cercanas al ingreso a la escuela primaria, es decir, de los 3 a 5 años o de los 4 a 6 años.
- El objetivo fundamental de las acciones de educación y el cuidado es contribuir al desarrollo integral de los niños y favorecer sus aprendizajes, por ello es urgente que los países construyan un conjunto de indicadores relativos al desarrollo y aprendizaje de los niños menores de seis años. Esta información es crucial para la construcción de otros indicadores como, por ejemplo, la calidad de los programas de educación y cuidado, ya que un elemento esencial para valorar dicha calidad es identificar en qué medida los programas favorecen o dificultan el desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas. Dado que el desarrollo y aprendizaje están estrechamente relacionados con la cultura, es difícil elaborar un conjunto de indicadores comparables entre los países, aunque no es menos cierto que existen unos

universales del desarrollo que con algunas variaciones se dan en todas las culturas. De la misma forma, cada país establece en sus currícula los aprendizajes que considera necesarios para desenvolverse en su contexto, pero el análisis de los currícula de los países también muestra que hay un buen número de aprendizajes que son comunes en las diferentes culturas.

En función de lo anteriormente señalado, sería recomendable que en un primer momento los países construyan los indicadores de desarrollo y aprendizaje para, en un segundo momento, identificar cuáles podrían ser transversales y comparables entre los países. La comparabilidad puede ser de utilidad para identificar el grado de avance de cada país, así como las ayudas y recursos que pueden requerir para progresar adecuadamente.

- Lo expresado en la recomendación anterior nos lleva a la necesidad de contar también con un conjunto de indicadores para evaluar la calidad de los programas dirigidos a la primera infancia, que no se limite solamente a los aspectos operativos de dichos programas. En este sentido, es importante construir indicadores acerca de la pertinencia, los insumos, los procesos y estrategias de implementación y los resultados de los programas, especialmente en lo que se refiere a su impacto, tanto en el desarrollo y aprendizaje de los niños como en las familias y la comunidad. Esta información resulta especialmente útil para introducir las mejoras necesarias en los programas, modificando aquellos aspectos que dificultan el adecuado desarrollo, aprendizaje y bienestar de los niños y de sus familias.
- Es un hecho que, actualmente, los niños y niñas que más requieren una educación temprana que contribuya a reducir las desigualdades que tienen su origen en factores socio-económicos, geográficos, culturales o individuales, son quienes tienen un menor acceso a los programas de educación y cuidado de la primera infancia. Por este motivo, es urgente contar con indicadores de equidad y disponer de datos desglosados en función de aspectos como la edad, género, zona geográfica, nivel socioeconómico, con el fin de evaluar las disparidades que existen al interior de los países y así determinar las zonas y grupos de población que han de ser objeto de atención prioritaria en los programas de la primera infancia.

Un caso que merece especial atención es la identificación de los niños y niñas con discapacidad y que viven situaciones de riesgo o vulnerabilidad con el fin de otorgarles una atención que compense lo más tempranamente posible su situación de desventaja. Para obtener la información completa y detallada al respecto, es fundamental la colaboración intersectorial tanto entre diferentes instancias gubernamentales como entre éstas e instituciones no gubernamentales.

La equidad no sólo hay que analizarla desde el punto de vista del acceso, aunque este es un aspecto fundamental, sino también de la calidad de la oferta educativa que se ofrece y de los resultados que se alcanzan, lo que significa que la evaluación de la calidad de los programas tiene que considerar también la dimensión de la equidad. Este aspecto es de suma relevancia, porque en muchos países se argumenta que la calidad de los programas no convencionales suele ser de menor calidad, siendo que éstos se orientan, en la mayoría de los casos, a los niños y contextos en situación de mayor vulnerabilidad y desventaja. Dada la gran potencialidad que tienen las modalidades no convencionales, desarrolladas mayormente por organizaciones de la sociedad civil, para alcanzar a la población que no tiene acceso a servicios oficiales, se precisa incluirlos en las estadísticas, con el fin de tener el cuadro completo de la cobertura y garantizar la calidad del servicio.

- La mayoría de los programas de la primera infancia tienen un sesgo en la atención, según sea su dependencia, las edades de los niños y niñas que atienden o el contexto en el que se desarrollan. Esta situación justifica la necesidad de desarrollar estrategias intersectoriales, que coordinen la atención que se brinda a los menores desde diferentes instancias, con el fin de favorecer su desarrollo integral y su bienestar.
- Dada la reconocida importancia de la participación de las familias y comunidades, tanto en los programas formales y no formales, se precisa sistematizar la información sobre la participación de estos actores y definir indicadores relacionados con el impacto de la acción de las familias y de la comunidad en el desarrollo, aprendizaje y bienestar de los niños y niñas. Sería importante, asimismo, desarrollar y profundizar en el análisis de las relaciones entre las variables de las familias y la atención a la primera infancia, con el fin de identificar los factores que están afectando la participación de los niños en los programas.
- En general, la información sobre los recursos humanos es aislada e incompleta, por lo cual se requiere una mayor investigación y sistematización al respecto, dado que los recursos humanos son un factor determinante en la calidad de la atención que se brinda a los niños y niñas.
- Finalmente, es importante desglosar la información financiera por modalidad y entidad administrativo-geográfica y programa, ya que los costos varían considerablemente entre ellos. Sería relativamente fácil calcular este indicador por programa, utilizando la información presupuestaria y el número de niños y niñas matriculados en un programa dado.



## BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. *La Convención sobre los Derechos del Niño*. 1989. Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adoptada, 1989. Entrada en vigor, 2 de septiembre de 1990.

BID. *Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 1998-1999*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar. *Programa Social de Atención Educativa a Niños y Niñas de 0 a 6 años: Educa a Tu Hijo. Educación para Todos en el año 2000, Estudio de Caso sobre la Alfabetización y la Educación No Formal*. La Habana, Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar, 1999.

CEPAL-CELADE. *Boletín demográfico No. 63. América Latina: Poblaciones urbana y rural 1970-2025*. 2000. Santiago de Chile, CEPAL-CELADE, 2000.

CEPAL-CELADE. *Boletín demográfico No. 66. América Latina: Población por años calendario y edades simples 1995-2005*. Santiago de Chile, CEPAL-CELADE, 2000.

Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. *Educación para Todos: Evaluación en el año 2000, Directivas Técnicas*. Santiago de Chile, OREALC / UNESCO Santiago, 1999.

Latorre S., Carmen Luz. *Una Mirada a la Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe – Marco Legal, Políticas y Limitaciones*. Documento de trabajo, Santiago de Chile, 1999.

Ministerio de Educación de Chile y OREALC / UNESCO Santiago. *Cumbre de las Américas. Proyecto Regional de Indicadores Educativos: el Informe Regional (versión preliminar)*. 2001. Santiago de Chile, OREALC / UNESCO Santiago, 2001

Selowsky, Marcelo. "A Note on Pre-school Age Investment in Human Capital in Developing Countries", *Economic Development and Cultural Change*, 24, 1976, pp.707-719. Citado en *Una Mirada a la Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe*. Latorre, Carmen Luz. 1999

OREALC / UNESCO Santiago. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. 2001. Santiago de Chile, OREALC / UNESCO Santiago, 2001.

OREALC / UNESCO Santiago. *Panorama General sobre el Cuidado y la Educación de la Primera Infancia en América Latina y el Caribe: Una Primera Aproximación*. Santiago de Chile, OREALC / UNESCO Santiago, 1996.

UNICEF. *Estado Mundial de la Infancia 2001*. Nueva York, UNICEF, 2001.

- <sup>1</sup> Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar. (1999). *Programa Social de Atención Educativa a Niños y Niñas de 0 a 6 años: Educa a Tu Hijo*. Educación para Todos en el año 2000, Estudio de Caso sobre la Alfabetización y la Educación No Formal. La Habana.
- <sup>2</sup> *La Convención sobre los Derechos del Niño*. 1989.
- <sup>3</sup> UNICEF. *Estado Mundial de la Infancia 2001*.
- <sup>4</sup> OREALC / UNESCO Santiago. *Panorama General sobre el Cuidado y la Educación de la Primera Infancia en América Latina y el Caribe: Una Primera Aproximación*. 1996.
- <sup>5</sup> OREALC / UNESCO Santiago. *ibid.*
- <sup>6</sup> OREALC / UNESCO Santiago. *ibid.*
- <sup>7</sup> Hasta la fecha, diez de los 19 países latinoamericanos han incorporado uno o más años de educación preescolar dentro de la educación básica obligatoria: Argentina (5 años), Colombia (5-6 años), Costa Rica (5-6 años), Ecuador (6 años), El Salvador (4 a 6 años), Panamá (4-5 años), Perú (5 años), República Dominicana (5-6 años), Uruguay (5 años), Venezuela (5 años).
- <sup>8</sup> Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. *Educación para Todos: Evaluación en el año 2000, Directivas Técnicas*. 1999.
- <sup>9</sup> OREALC / UNESCO Santiago. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. 2001.
- <sup>10</sup> *Código del niño, la niña y el adolescente*, art. 1 (1999), citado en el informe preliminar del estudio piloto de Bolivia.
- <sup>11</sup> Ley sobre el Sistema de Asistencia Social (1986), citado en el informe del estudio piloto de México.
- <sup>12</sup> Informe del estudio piloto de Colombia.
- <sup>13</sup> SEP: Secretaría de Educación Pública.  
CONAFE: Consejo Nacional de Fomento Educativo.  
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.
- <sup>14</sup> JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles.
- <sup>15</sup> CEPAL-CELADE. *Boletín demográfico No.66. América Latina: Población por años calendario y edades simples 1995-2005*. 2000.
- <sup>16</sup> CEPAL-CELADE. *Boletín demográfico No.63. América Latina: Poblaciones urbana y rural 1970-2025*. 2000.
- <sup>17</sup> Aproximado con las variables relativas al nivel educativo de los padres, la cantidad de libros en el hogar; la cantidad de horas de los padres en el hogar; y si ambos padres se encuentran en el hogar.
- <sup>18</sup> Latorre S., Carmen Luz. *Una Mirada a la Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe – Marco Legal, Políticas y Limitaciones*. Santiago de Chile, 1999.
- <sup>19</sup> UNICEF. *ibid.*
- <sup>20</sup> Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. *Educación para Todos: Evaluación en el Año 2000, Directivas Técnicas*. 1999.
- <sup>21</sup> Ministerio de Educación de Chile y OREALC / UNESCO Santiago. *Cumbre de las Américas. Proyecto Regional de Indicadores Educativos: el Informe Regional (versión preliminar)*. 2001.

La *Declaración Mundial sobre Educación para Todos (EPT)*, adoptada en Jomtien, Tailandia, en 1990, promueve la protección y el desarrollo de la primera infancia desde su nacimiento, incluyendo la atención integral realizada mediante programas institucionales, las familias o las comunidades. La *Evaluación de Educación para Todos*, realizada en el año 2000, demostró la escasez y la falta de comparación entre países de indicadores y datos estadísticos sobre la educación y cuidado de la primera infancia. Esto dificulta las decisiones sobre políticas y la provisión de los recursos necesarios para atender a los menores de seis años, especialmente a aquellos que viven situaciones de vulnerabilidad.

Por tal razón, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) desarrolla actualmente un proyecto para mejorar el sistema de información acerca de la educación de la primera infancia en América Latina para de esta forma, conocer en qué punto se encuentran los países en el tema. Para ello fueron sistematizadas las definiciones e indicadores existentes para la primera infancia, basados en informes nacionales de la *Evaluación de Educación para Todos* y estudios de caso realizados en Bolivia, Chile, Colombia y México.

Esta *Síntesis Regional* marca el primer paso hacia la construcción de un conjunto de indicadores integrales y comparables de los sistemas nacionales de atención a la primera infancia en la región de América Latina.

