



ACCESO Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA

Evaluación de cinco países de América Latina y el Caribe

DOCUMENTO DE ORIENTACIÓN POLÍTICA

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Acceso y equidad en la educación para la primera infancia: Evaluación de cinco países de América Latina y el Caribe
Ciudad de Panamá, Enero 2020

Fotografía portada: © UNICEF/UN0344464/Prieto

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de este documento solamente para fines de investigación, abogacía y educación; siempre y cuando, no sean alterados y se asignen los créditos correspondientes (UNICEF). Esta publicación no puede ser reproducida para otros fines sin previa autorización por escrito de UNICEF. Las solicitudes de permiso deben ser dirigidas a la Unidad de Comunicación, comlac@unicef.org

Autor: Centro de Políticas Comparadas de Educación. Universidad Diego Portales, Chile.

Coordinación general: María Elena Úbeda, Especialista Regional de Desarrollo para la Primera Infancia, Mirella Hernani, Especialista de Monitoreo y Evaluación, María Paula Reinbold, Oficial de Educación, y Marina Morales Carbonell, Especialista de Educación.

Edición: Esther Narváez, Consultora de comunicación para la Sección de Educación

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Calle Alberto Tejada, Edificio 102

Ciudad del Saber

Panamá, República de Panamá

Apartado: 0843-03045

Teléfono: +507 301 7400

www.unicef.org/lac

Twitter: @uniceflac

Facebook: /uniceflac

ACCESO Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA

Evaluación de cinco países de América Latina y el Caribe

DOCUMENTO DE ORIENTACIÓN POLÍTICA



Tabla de contenido

Siglas y acrónimos	6
Introducción	7
1. Evaluación multipaís sobre educación para la primera infancia de niñas y niños de 3 a 6 años	9
1.1. Panorama regional	9
1.2. Contexto de los países analizados.....	11
1.3. Objetivo de la evaluación.....	12
1.4. Modelo de la evaluación	12
1.5. Criterios de evaluación	17
2. Hallazgos de la evaluación	19
2.1. Evaluación multipaís: casos	19
2.2. Análisis comparativo de los hallazgos	30
Recomendaciones	46
Referencias	48

Siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
ANEP	Asociación Nacional de Educación Pública de Uruguay
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia de Uruguay
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile
CEIP	Centro de Educación Inicial y Primaria de Uruguay
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
ECC	Comisión para la Primera Infancia de Jamaica (por sus siglas en inglés, <i>Early Childhood Commision</i>)
EPI	Educación para la Primera Infancia
ENIA	Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia de Uruguay
INAU	Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles de Chile
MICS	Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS por sus siglas en inglés)
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay
MINEDUC	Ministerio de Educación de Chile
MINEDU	Ministerio de Educación del Perú
MIDEPLAN	Ministerio de Desarrollo Social de Chile (MDS), anteriormente Ministerio de Planificación y Cooperación
NPSC	Comisión Nacional de Apoyo a los Padres (NPSC, por sus siglas en inglés)
OCDE/CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Comité de Ayuda al Desarrollo
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PELA	Programa Estratégico Logros de Aprendizaje
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual (Perú)
PPR	Programas de Presupuesto Basado en Resultados del Perú
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

La finalidad de esta evaluación fue analizar la experiencia de cinco países de América Latina y el Caribe (ALC) para valorar los elementos y condiciones que han incidido en el incremento de la cobertura, calidad y reducción de las brechas de equidad en el acceso de niñas y niños de 3 a 6 años, particularmente aquellos más vulnerables identificados como los más pobres, que viven en áreas rurales, que provienen de comunidades indígenas y afrodescendientes, y aquellos con discapacidad.

Los cinco países seleccionados fueron Chile, Uruguay, Perú, México y Jamaica debido a que en los últimos años han mostrado una evolución significativa en materia de cobertura de educación inicial. Se definió un período de análisis comprendido entre 2007 y 2014. Sin embargo, el lapso de tiempo fue más amplio en dos casos: Chile a partir de 2000, para entender los momentos de mayor incremento en cobertura, y México desde el 2002 para analizar las decisiones previas que pueden estar relacionadas con hechos relevantes en este campo.

Este documento de orientación política consta de tres partes. En la primera se aporta una mirada general sobre la situación de la educación inicial en la región; se exponen los diversos elementos que configuran el contexto de cada país; y se refieren los aspectos que estructuraron esta evaluación: objetivo central y específicos, modelo de evaluación y criterios de análisis. En la segunda parte se presentan los principales hallazgos desde dos ópticas: los casos de cada uno de los cinco países y el análisis comparativo que combina la Teoría del Cambio de UNICEF con los criterios de análisis a fin de ahondar en las disposiciones que son comunes y/o específicas para cada caso. Finalmente, a partir de los hallazgos y lecciones aprendidas, en la tercera parte de este informe se formulan recomendaciones clave.

De esta manera se busca aportar evidencia significativa que permita a otros países de ALC emprender acciones sostenidas y tendientes a lograr un aumento significativo en cobertura, calidad y reducción de inequidades en el acceso a la educación para la primera infancia de niños y niñas de 3 a 6 años, pertenecientes a las poblaciones más vulnerables, con miras a alcanzar el objetivo 4.2 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.



1. Evaluación multipaís sobre educación para la primera infancia de niñas y niños de 3 a 6 años

1.1. Panorama regional

No obstante la diversidad entre Estados, con países tanto de renta media-baja como de renta media-alta, ALC ha alcanzado un importante progreso en la universalización del acceso a un año de preprimaria.

En la última década, los países de la región han logrado incrementar el acceso a la educación preprimaria¹, puesto que el promedio de tasa bruta en la matrícula para este nivel pasó de un 67,1 por ciento en 2008 a 69,9 por ciento en 2012 y alcanzó un 75,7 por ciento en 2016; lo que evidencia un incremento progresivo para este indicador. Por encima de este promedio, en los últimos años, los países que han mantenido altos niveles de matrícula son: Barbados (88,4 por ciento), Brasil (95,7 por ciento), Chile (82,4 por ciento), Costa Rica (78,1 por ciento), Cuba (102,4 por ciento), Dominica (95,7 por ciento), Perú (93,7 por ciento), Surinam (89,7 por ciento) y Uruguay (94,2 por ciento).

Aunque también se observan patrones altos en las tasas de matrícula en países como Argentina (75,3 por ciento), Bolivia (73,7 por ciento), Ecuador (73 por ciento), Jamaica (71,9 por ciento), México (72,2 por ciento) y Venezuela (70,9 por ciento), otros países como Belice (50,5 por ciento), Guatemala (45,2 por ciento), Honduras (39,3 por ciento), Paraguay (43,8 por ciento) y República Dominicana (48,6 por ciento) mantienen las tasas brutas de matrícula más bajas de ALC (UNICEF-UIS, 2016).

A pesar de estos notables progresos, en muchos países de la región aún persisten importantes disparidades que limitan el acceso a una educación para la primera infancia de calidad e inclusiva para todos los niños y niñas, particularmente aquellos de las poblaciones más vulnerables.

1 Según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, 2011), que es el marco de referencia acordado internacionalmente y adoptado por los Estados miembro de la UNESCO, la educación de la primera infancia corresponde al nivel CINE 0. "El nivel CINE 0 solo incluye programas de la primera infancia que incorporan un componente educativo intencionado. Estos programas están generalmente encaminados a desarrollar las destrezas socio afectivas y académicas que permitirán al niño participar activamente en la vida social e ingresar a la educación primaria." "[...] En este nivel, existen dos categorías de programas: desarrollo educacional de la primera infancia y educación preprimaria. En la primera categoría, el contenido está destinado a niños de entre 0 y 2 años, en tanto que en la segunda se orienta a niños desde los tres años de edad hasta el inicio de la educación primaria." "Los programas clasificados en el nivel CINE 0 pueden recibir distintas denominaciones, por ejemplo: educación y desarrollo de la primera infancia, kindergarten, jardines infantiles, educación preprimaria, preescolar o inicial. [...]"

Lo anterior obedece a brechas relacionadas con disparidades de ingreso familiar, ubicación geográfica, pertenencia a comunidades indígenas y afrodescendientes, discapacidad, nivel educativo de los padres, valores culturales imperantes y características del contexto comunitario.

Los datos regionales muestran que el progreso en la participación de niños y niñas en edad de preprimaria² en el sistema educativo es un primer paso necesario, pero aún insuficiente para impulsar el desarrollo infantil temprano. Al respecto, la estimación del Índice de Desarrollo Infantil Temprano³ muestra que para el grupo de 3 a 4 años solo 6 de cada 10 niños y niñas asisten a programas educativos para la primera infancia (UNICEF, 2016) y que los niños y niñas del quintil más alto de ingreso tienen 2,5 veces más probabilidades de acceder a programas de educación para la primera infancia, que aquellos que se ubican en el quintil de ingreso más bajo.

Así, aunque la mayoría de los países presenta altas tasas brutas de matrícula, la inequidad en el acceso a educación para la primera infancia afecta principalmente a los niños y niñas de familias en el quintil de ingresos bajo, quienes viven en áreas rurales y, particularmente, los indígenas y aquellos que tienen alguna discapacidad.

Igualmente se identifican brechas entre grupos etarios, ya que la matrícula se concentra en niñas y niños de más de 4 años, mientras que en la mayoría de los países el nivel de inscripción de niñas y niños de 3 años desciende radicalmente.

La indagación también da cuenta de las barreras de acceso a una educación para la primera infancia de calidad, asociadas con una oferta limitada en áreas rurales y dispersas y entre los niños y niñas que hablan una lengua propia, incluidas las lenguas indígenas. Lo anterior, también es reflejo de los retos que persisten en términos de formación docente, ya que en muchos países no se cuenta con suficientes docentes capacitados en educación para la primera infancia, que además puedan desempeñarse en contextos rurales y enseñar en lenguas indígenas.

Por parte de la demanda, a pesar de la extensa evidencia científica que demuestra que los niños y niñas que reciben educación en la primera infancia tienen 2 veces más posibilidades de alcanzar un adecuado desarrollo infantil temprano (UNICEF, 2016), en la región el comportamiento de la demanda muestra que las familias de niñas y niños de 3 años aún no valoran la importancia que tiene la estimulación y el aprendizaje temprano para el desarrollo cognitivo, socioemocional y físico de sus hijos e hijas, todo lo cual influye en los logros de aprendizaje, el rendimiento escolar futuro y el aprendizaje a lo largo de la vida.

² En este documento de orientación política se hace referencia a preprimaria como el año anterior al primer grado (edad teórica de 5 años); primaria, comprendida entre los grados 1° a 6° (edad teórica de 6 a 11 años); y secundaria baja como los grados 7° a 9° (edad teórica de 12 a 14 años).

³ El Índice de Desarrollo Infantil Temprano se estima en los países de la región que aplican los Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS, por sus siglas en inglés *Multiple Indicator Cluster Survey*) en sus encuestas de hogares.

1.2. Contexto de los países analizados

Para el periodo de referencia, la evaluación tuvo en cuenta las importantes diferencias que presentan los países analizados en varios indicadores. Por ejemplo, la composición demográfica abarca un amplio rango que va desde los 2,7 millones de habitantes en Jamaica, hasta los 124,6 millones de habitantes en México⁴. Por área de residencia, Uruguay y Chile tienen la proporción de población urbana más alta, incluso por encima del promedio de la región, mientras que en Jamaica casi la mitad de la población vive en zonas rurales⁵.

Con relación a la diversidad étnica, la mayor proporción de población indígena se concentra en Perú y México, ambos países por encima del promedio regional. Por el contrario, Chile reporta solo un 5 por ciento de población indígena, mientras que Jamaica y Uruguay no dan cuenta de población indígena en sus registros oficiales⁶.

Por su parte, los indicadores económicos de los países valorados son muy diversos. El Producto Interno Bruto (PIB) por habitante va desde los US\$4.892 en Jamaica a los US\$14.546 en Chile, siendo Jamaica y Perú los países donde el PIB per cápita se sitúa muy por debajo del promedio regional⁷. En relación con los índices de pobreza, si bien cada país tiene diferentes metodologías para esta medición, se aprecian considerables diferencias de población en

situación de pobreza entre los casos estudiados. Por ejemplo, en Uruguay alrededor de 10 por ciento de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, mientras que en México alcanza el 53 por ciento⁸.

Una medida que permite comparar a los países entre sí es la desigualdad económica. Según el índice de Atkinson, entre los cinco países, Chile presenta la mayor desigualdad de ingreso seguido por México, mientras que Uruguay exhibe la menor desigualdad de ingreso entre sus habitantes⁹. De igual manera, de acuerdo con el índice Gini, Chile mantiene su puesto como el país más desigual, seguido por México, mientras que Uruguay exhibe el menor índice de Gini¹⁰.

Por último, la tasa de participación laboral femenina en la región es de 58 por ciento. Perú, Jamaica y Uruguay se encuentran por encima del promedio de ALC, mientras que Chile y México se ubican debajo, este último con una diferencia significativa de menos 10 puntos porcentuales debajo del promedio regional¹¹.

En síntesis, los países considerados en esta evaluación presentan ciertas diferencias en varios aspectos, que también se reflejan en el ámbito de la educación en general y de la educación inicial, en particular.

4 CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <<http://estadisticas.cepal.org/>>, consultado en marzo de 2019.

5 *Ibid.*

6 Banco Mundial, Datos de libre acceso del Banco Mundial, <<https://data.worldbank.org/>>, consultado en marzo de 2019.

7 Fuente: CEPAL datos 2011 – 2014 (dependiendo del país). Consultado en: <<http://estadisticas.cepal.org/>>

8 *Ibid.* Nota: no se cuenta con esta información para Jamaica.

9 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Índice de Desarrollo Humano, según CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <<http://estadisticas.cepal.org/>>, consultado en marzo de 2019.

10 Banco Mundial, Datos de libre acceso del Banco Mundial, <<https://data.worldbank.org/>>, consultado en marzo de 2019.

11 *Ibid.*

1.3. Objetivo de la evaluación

Teniendo en cuenta las experiencias de Chile, Jamaica, México, Perú y Uruguay, el objetivo de la evaluación multipaís fue describir y analizar los elementos y las condiciones que han contribuido a un aumento sostenible en la cobertura de los servicios de educación infantil temprana y preparación para la escuela de niños y niñas de 3 a 6 años, lo mismo que a la reducción de brechas de equidad en el acceso a la educación para la primera infancia.

Los objetivos específicos se definieron como:

- » Analizar la relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad de leyes, políticas y estrategias específicas en cada uno de los cinco países.
- » Identificar los factores del entorno habilitante, la oferta y la demanda que han permitido que en estos cinco países la educación para la primera infancia mejore en acceso, equidad y calidad.

- » Diseñar recomendaciones tendientes a mejorar el desempeño regional del componente de cuidado y educación para la primera infancia.

Considerando los retos que enfrenta la región en materia de equidad, el análisis privilegió las medidas que priorizaron a la población más vulnerable, que como se ha mencionado, son los niños y niñas más pobres, que viven en áreas rurales, con discapacidad, y aquellos que provienen de comunidades indígenas y afrodescendientes.

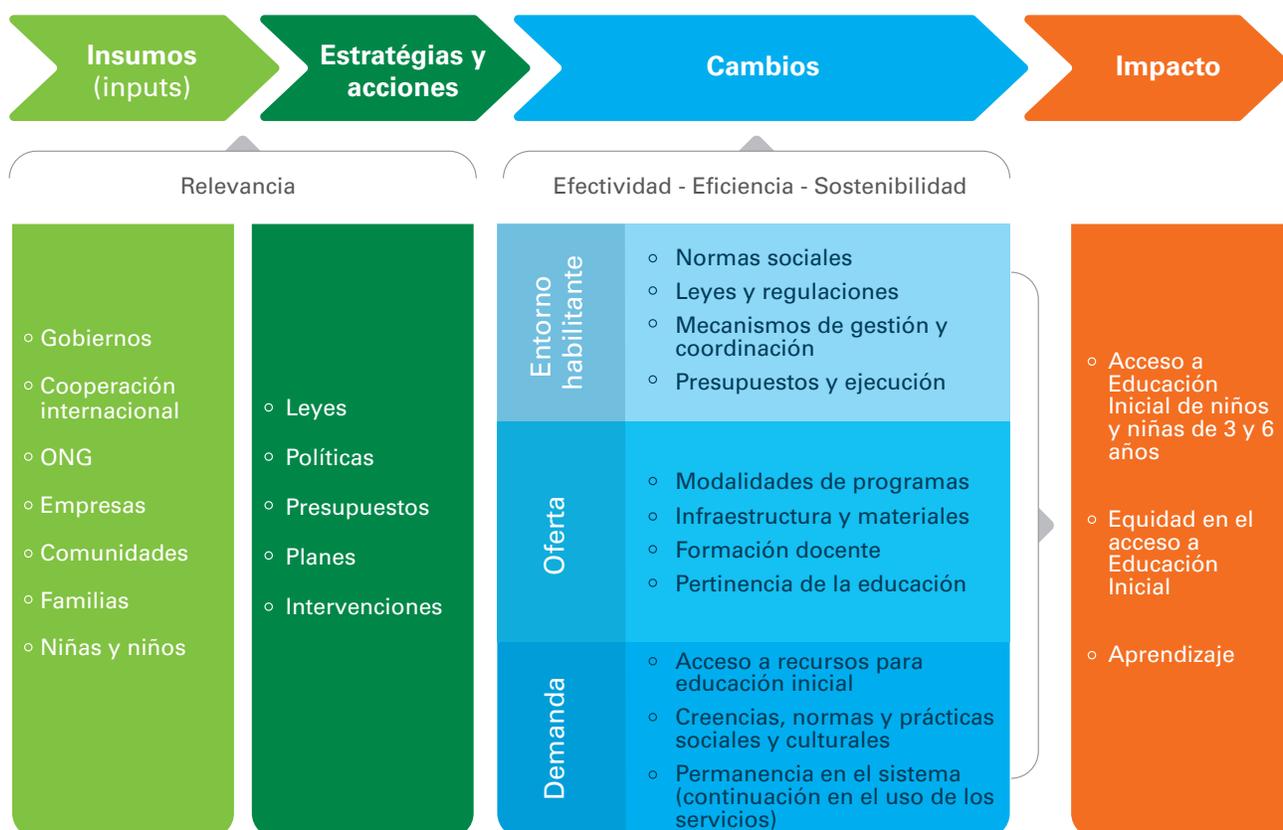
Con los hallazgos de las experiencias documentadas se espera aportar evidencia sobre las lecciones aprendidas, lo mismo que formular recomendaciones que, además de constituir retroalimentación para los países participantes, proporcionen insumos para que otros Estados de la región puedan adelantar procesos de ajuste institucional, así como de diseño de políticas y programas educativos, a fin de incrementar la cobertura y el acceso equitativo a una educación de calidad para la primera infancia.

1.4. Modelo de la evaluación

El modelo de evaluación integra los cinco criterios internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE/CAD), que son:

relevancia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad e impacto, tomando en cuenta los niveles y determinantes sociales que plantea la Teoría del Cambio de UNICEF.

Figura 1. Teoría del Cambio



De esta manera se busca describir y comprender la relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad que han tenido las estrategias y acciones adoptadas (inputs); por parte de los principales actores involucrados (gobiernos, cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, sector privado, organizaciones de mujeres, asociaciones de padres, instituciones educativas, comunidades, familias, y los niños y niñas); que han contribuido a lograr un cambio (a nivel del entorno, oferta y demanda); que se postula como el incremento de cobertura, calidad y equidad en el acceso a una

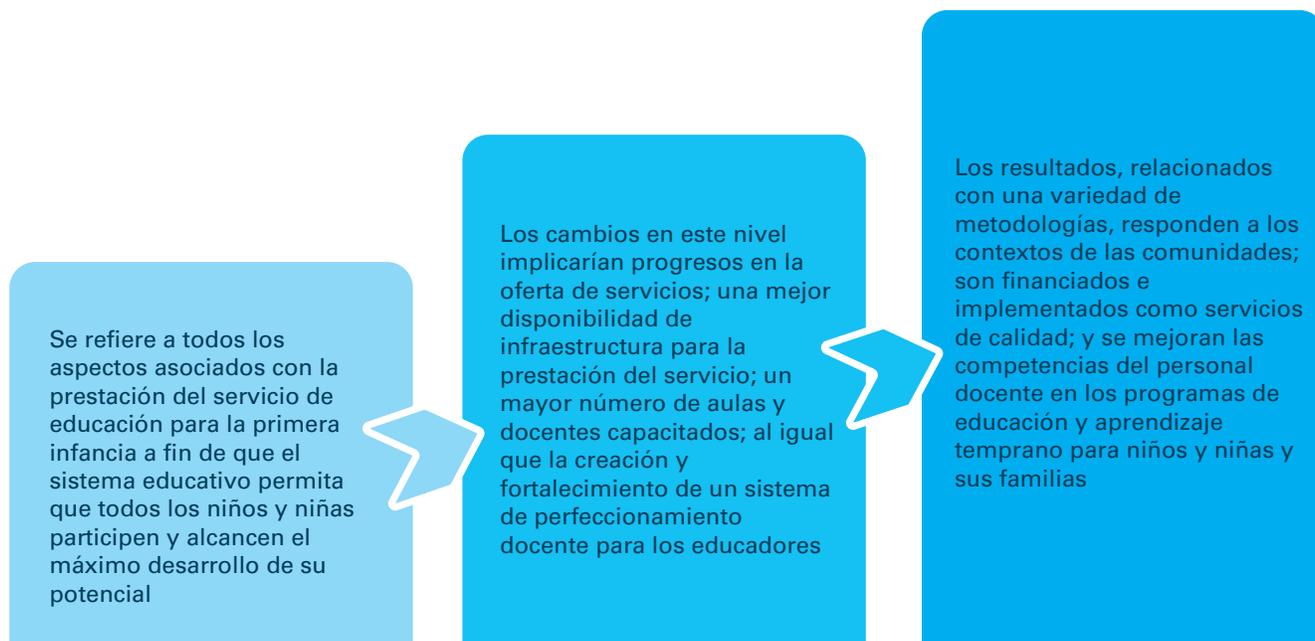
educación y aprendizaje temprano de calidad para niñas y niños de 3 a 6 años, principalmente los pertenecientes a la población más vulnerable.

En relación con la educación para la primera infancia, los componentes de la Teoría del Cambio se interrelacionan con los tres niveles o determinantes del Sistema de Monitoreo de Resultados con Enfoque de Equidad (MoRES por sus siglas en inglés) de UNICEF, agrupados en tres categorías: (i) entorno habilitante, (ii) oferta y (iii) demanda.

i. Entorno habilitante o contexto favorable:



ii. Oferta:



iii. Demanda:



La lógica de la Teoría del Cambio parte de la hipótesis de que el progreso en la cobertura y acceso equitativo a una educación de calidad para la primera infancia se puede alcanzar si se introducen cambios relevantes, efectivos, eficientes y sostenibles en el contexto, oferta y demanda;

los cuales deben estar articulados y enfocados a lograr transformaciones en el sistema. Asimismo, permite identificar los obstáculos o limitaciones (cuellos de botella) en cada uno de los diferentes niveles del sistema.



1.5. Criterios de evaluación

El proceso de evaluación analizó los cinco criterios de la OCDE/CAD¹²: relevancia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad e impacto. Con relación a este último criterio, más que evaluar el impacto de los resultados de aprendizaje en niñas y niños, se buscó observar la calidad educativa de manera transversal, mediante una aproximación a los indicadores de transición a la educación primaria, la calidad de la oferta docente y el uso contextualizado de metodologías para responder a las características específicas de la población más vulnerable de niños y niñas entre los 3 y 6 años.

A continuación se describen los criterios aplicados y se enuncian las principales categorías de preguntas utilizadas para la indagación:

- » **Relevancia:** Este criterio evalúa en qué medida los cambios producidos en los diferentes niveles fueron relevantes para incrementar la cobertura en educación de calidad para la primera infancia y disminuir las brechas de equidad, respondiendo a las necesidades particulares de los grupos más vulnerables de la población.
- » **Efectividad:** Evalúa el logro de los objetivos planteados en cada país. En este caso analiza los factores del contexto, oferta y demanda que habrían sido influidos positivamente por las decisiones tomadas por el Estado en relación con los resultados esperados. También indaga por los cuellos de botella o dificultades que constituyen desafíos
- » **Eficiencia:** Analiza la relación entre el buen uso de los recursos existentes y el logro de los objetivos. En este proceso también se indagó por evaluaciones de costo-beneficio previas o posteriores a la implementación de las estrategias escogidas por los países, así como la existencia de alternativas (modelo o piloto) a las implementadas.
- » **Sostenibilidad:** Indaga sobre las posibilidades reales con que cuenta un país para mantener en el tiempo tanto las acciones implementadas, como los resultados obtenidos. Al respecto se buscó evidencia de los factores que podrían facilitar y dificultar la sostenibilidad de las medidas en los diferentes niveles del sistema.
- » **Impacto:** Busca establecer los efectos (o cambios) de ciertas políticas o programas en poblaciones específicas. A este respecto, el estudio solo consideró los posibles efectos o resultados de las políticas implementadas en los cinco países.

12 La OCDE cuenta con el Comité de Ayuda al Desarrollo que promueve la cooperación y otras políticas para contribuir con el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico en favor de los pobres, la reducción de la pobreza, el mejoramiento de los niveles de vida de los países en desarrollo y el futuro en el que ningún país dependerá de la ayuda.



U
baby TYRA

Body Parts

2. Hallazgos de la evaluación

2.1. Evaluación multipaís: casos

A continuación se describen los hallazgos que arrojó la evaluación sobre cada país, buscando responder cuán relevantes, efectivas, eficientes, sostenibles y de impacto fueron las decisiones que adoptaron estos Estados para lograr un aumento sostenible en la cobertura de

los servicios de educación, aprendizaje temprano y preparación escolar de niños y niñas entre los 3 y 6 años, lo mismo que los avances en la reducción de brechas de equidad en el acceso a este nivel educativo.

2.1.1. Chile

Entre 2000 y 2006 la Meta Presidencial que se propuso aumentar el acceso a la educación para la primera infancia en 120 mil cupos, resultó ser una medida **relevante** para las necesidades del país en el período estudiado, que se insertó en el contexto de una reforma educativa iniciada en la década de los 90 para avanzar en la calidad y equidad de la educación para la primera infancia, básica y media (Arellano, 2001).

Otro elemento que favoreció la implementación de las decisiones de política fue la incorporación de evidencia científica sobre la rentabilidad y eficacia de las inversiones en el desarrollo infantil temprano, por lo que los modelos y estimaciones de costo-beneficio provenientes de la literatura internacional (Shonkoff & Philips, 2000) y (Heckman, 2000, 2008), fueron utilizados en la Meta Presidencial para justificar la expansión de la oferta en educación para la primera infancia hacia los grupos más vulnerables.

Con la información recabada, se puede establecer que el esfuerzo por mejorar el acceso a este nivel educativo fue **efectivo**, ya que aumentó en un 11 por ciento (CASEN, 2006) y disminuyó las brechas por quintil de ingreso. Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos para cerrar la significativa brecha de acceso urbano-rural, y –dado que la Meta Presidencial focalizó el aumento en cobertura– apostarle a la calidad, pues a juicio de esta evaluación los resultados logrados fueron parciales y persiste el desafío de garantizar el derecho de todos los niños y niñas a una educación de calidad para la primera infancia.

Se observó un esfuerzo significativo de coordinación entre la Unidad de Educación Parvularia del Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra, bajo la dirección de esta cartera, lo que permitió alcanzar una visión unificada del sistema, junto con una división eficaz de las competencias para la prestación del servicio en educación para la primera infancia.

Por su parte el aumento del gasto público facilitó la **eficiencia** de la meta, ya que entre 2000 y 2006 aumentó el porcentaje del gasto en educación para la primera infancia, como parte del gasto general en educación.

Según algunos participantes en la evaluación –familias y especialistas–, un factor que facilitó el logro de la meta fue el incremento en la **demand**a por un servicio que anteriormente no estaba cubierto por el sistema educativo. Sin embargo, fue necesario intensificar las campañas en medios para transformar la percepción de las familias –en especial familias de niños y niñas de 3 años–, destacando la relación que existe entre el desarrollo infantil temprano y los mejores logros educativos a futuro. En el largo plazo, este esfuerzo representó una transformación cultural real con relación a la importancia que actualmente las familias otorgan a la educación para la primera infancia en Chile.

Un factor considerado como limitante para el logro de la meta fue la falta de alternativas para las modalidades de educación en la primera infancia que se ofertaron en el sistema educativo formal, lo cual mostró la poca flexibilidad de este sector en relación con las necesidades de las familias.

Diversos estudios locales, comprueban la hipótesis sobre los beneficios de la educación para la primera infancia. Entre ellos el de (Cortázar, 2015) muestra que los niños y niñas que asistieron a programas públicos de educación para la primera infancia entre 2000 y 2003, obtuvieron en promedio mejores resultados en matemáticas y lenguaje, que aquellos que no participaron.

La evaluación también encontró que la Meta Presidencial para aumentar la cobertura fue económicamente **eficiente**, al usar como estrategia de expansión la creación de aulas en establecimientos educativos ya existentes. En el marco de la reforma a la

educación, de la que esta estrategia hizo parte, todos los establecimientos educativos del país, progresivamente fueron incorporando la jornada escolar única, lo que implicó desarrollar una infraestructura capaz de atender al mismo tiempo, a todos los estudiantes que antes asistían en dos jornadas (mañana y tarde). De esta forma, se crearon nuevas aulas con un costo menor del que se hubiera requerido en otras condiciones.

No obstante, con estas medidas, la inclusión de la educación para la primera infancia en el sistema escolar precipitó la *escolarización*¹³ de las prácticas de enseñanza en este nivel educativo. Esta situación derivó en una fragmentación de la educación para la primera infancia, pues parte de los niveles educativos quedaron a cargo de instituciones como la JUNJI y Fundación Integra, pero otros fueron directamente vinculados al Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC), lo que implicó disparidad en el tipo de acompañamiento técnico, contratación y salarios, entre otros.

Finalmente, la política de ampliación de cobertura ha sido **sostenible** en el tiempo, debido a que los recursos de inversión quedaron comprometidos en el presupuesto de esta cartera como un rubro del gasto que no puede ser removido en futuras administraciones. Otra medida para proteger la sostenibilidad en el tiempo fue el fortalecimiento y unificación de las instituciones responsables de la educación para la primera infancia, con la creación de la Subsecretaría de Educación Preescolar. Por su parte, la sostenibilidad en la ampliación de cobertura, que permite incluir a la población más vulnerable, parece estar asegurada al garantizar el acceso de niñas y niños pertenecientes a familias del primer quintil de ingreso. No obstante los significativos avances logrados en Chile, el desafío con respecto a la equidad en la educación para la primera infancia continúa siendo la calidad educativa.

13 En este contexto se entiende por *escolarización* de la educación para la primera infancia el uso de metodologías de enseñanza propias de los niveles de educación primaria baja y media, por ejemplo: instrucción frontal con niños y niñas sentados en bancas; jornada con alto porcentaje dedicado al trabajo individual, con base en material impreso; y enseñanza focalizada en lecto-escritura, entre otros. Se considera que estas metodologías desconocen las necesidades propias de la etapa evolutiva de la primera infancia, donde deben primar actividades centradas en el juego y tendientes al desarrollo físico, socioemocional y cognitivo.

2.1.2. Jamaica

Durante décadas Jamaica ha priorizado el desarrollo de la primera infancia. En 2003 se conformó la Comisión de la Primera Infancia para mejorar la coordinación entre los diferentes sectores involucrados. Aunque la educación para la primera infancia no es totalmente subsidiada, obligatoria y hay disparidad en el nivel de acceso, al momento de la evaluación 98 por ciento de los niños y niñas de 3 a 5 años asistían a algún tipo de programa para este nivel educativo.

La Comisión creó el Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo de la Primera Infancia 2008-2013 y los Estándares Nacionales para la Operación, Gestión y Administración de las instituciones de primera infancia, instrumentos considerados **relevantes** para mejorar y estandarizar la calidad de estos centros, en tanto espacios seguros para la prestación de un servicio educativo de calidad. El Plan Estratégico Nacional fue formulado a partir de un diagnóstico y un proceso de consulta con padres, docentes, profesionales de la salud y otros actores interesados en el desarrollo de la primera infancia, tanto del sector público y privado, como de nivel nacional e internacional. Entre otros objetivos, se propuso regular el funcionamiento de todas las instituciones de primera infancia del país a fin de homologar la calidad en la prestación del servicio.

Las investigaciones internacionales y locales que revelaron la importancia de promover el desarrollo de la primera infancia incidieron favorablemente en el contenido de ambos instrumentos de política. El Plan Estratégico Nacional y los Estándares Nacionales comprenden el enfoque de derechos y están alineados con los principios globales para el desarrollo de la primera infancia. También fueron incluidos lineamientos estratégicos que promueven la educación en derechos, orientada especialmente a prevenir el maltrato infantil.

El Plan Estratégico Nacional y los Estándares Nacionales se consideran instrumentos **efectivos**, ya que mejoraron las condiciones para la provisión de una educación de calidad para la primera infancia. Desde las etapas iniciales de implementación se incrementó el registro, monitoreo y supervisión de las instituciones de primera infancia, la mayoría de las cuales cumplieron enviando la información requerida para el proceso de acreditación y recibieron al menos una inspección. La Comisión de la Primera Infancia realizó un mapeo de estos centros para identificar los recursos, materiales y profesionales disponibles en el área.

Sin embargo, durante el período analizado, se observó que muchos de estos centros educativos no pudieron cumplir inmediatamente con los estándares. Según los participantes, esto obedeció en gran medida a la falta de infraestructura adecuada y capacitación docente, lo que limitó la **eficiencia** de los resultados esperados. Según el informe del Banco Mundial, al final del período de cinco años del Plan Estratégico Nacional, solo 48 por ciento de las instituciones de primera infancia había completado la solicitud de registro ante la Comisión y, de estas, solo 52 por ciento había recibido permiso para operar.

Se identificaron al menos dos factores que limitaron la **efectividad** de los Estándares Nacionales y el Plan Estratégico Nacional: (i) la falta de profesionales certificados en diferentes niveles de implementación del Plan, desde docentes especializados hasta personas que podían inspeccionar y supervisar los centros; y (ii) las limitaciones financieras de la política. Aunque se desconoce la magnitud de la brecha financiera, pues no se encontró documentación en este sentido, los entrevistados indicaron que este factor limita la capacidad de las instituciones de primera infancia para cumplir con los estándares requeridos.

Con respecto al enfoque de **equidad**, más que focalizar alguna población vulnerable, Jamaica privilegió el acceso universal. La escasez de profesionales especializados y la falta de una amplia oferta pública gratuita, puede obligar a las familias a buscar alternativas pagadas, lo que se traduce en disparidades de acceso según el quintil de ingresos. Aunque se tomaron medidas para mejorar la **calidad** de los servicios y el apoyo a niños y niñas con discapacidad y sus familias –a través del diseño de un sistema que incluye procedimientos de identificación, detección temprana y referencia–, en opinión de los participantes consultados, algunos de los componentes de inclusión del plan aún necesitan ser mejorados.

La existencia de la Comisión como una organización estatal reconocida, junto con la implementación del Plan Estratégico Nacional y el desarrollo de un marco normativo y legal, son factores institucionales que contribuyen a la **sostenibilidad** del plan. En esta evaluación, Jamaica fue el único país que implementó las medidas con recursos provenientes de la cooperación internacional y la asistencia técnica del Banco Mundial y, aunque existe una sólida base institucional que apoya la continuidad de los esfuerzos, la falta de financiamiento público crea una dependencia de recursos externos y del sector privado que podría desafiar la sostenibilidad de este esfuerzo en el largo plazo.

Anticipando futuros desafíos financieros, la Comisión de la Primera Infancia –en cumplimiento de su mandato legal– lideró un proceso de movilización de recursos adicionales para el aprendizaje de la primera infancia, a fin de asegurar un mayor financiamiento. No obstante, si bien el presupuesto público de la Comisión se distribuye

entre los distintos sectores competentes, en opinión de los entrevistados, la planificación y gestión de informes presupuestales entre los diferentes ministerios, podría ser un proceso mejor coordinado.

A pesar de las limitaciones financieras, en general Jamaica logró avanzar en la dirección correcta en la prestación del servicios para la primera infancia, incluidos los servicios educativos. Los avances abarcan: (i) el registro de todas las instituciones de primera infancia que atienden a niños y niñas de 0 a 5 años de edad; (ii) un sistema de monitoreo a través de inspecciones escolares; (iii) el lanzamiento de un pasaporte nacional de desarrollo infantil para acceder a exámenes de salud y monitoreo del crecimiento y desarrollo; (iv) el aumento sustancial en el número de educadores con calificaciones profesionales; (v) la entrega de insumos para mejorar en infraestructura, enseñanza y aprendizajes; (vi) un plan de estudios basado en el juego y centrado en los niños y niñas; y (vii) el desarrollo de una Política Nacional de Apoyo a Padres, junto con la creación de la Comisión Nacional de Apoyo a los Padres (NPSC, por sus siglas en inglés), como entidad implementadora.

En su normativa los Estándares Nacionales, soportados por un marco regulatorio legal, establecen el registro obligatorio de las instituciones de primera infancia, la implantación de estándares de calidad, así como medidas de seguimiento y apoyo, entre otras acciones fundamentales. Los resultados esperados con la segunda versión del Plan Estratégico Nacional (2014-2018) continúan asociados con una mejor calidad y el fortalecimiento de las instituciones de primera infancia, incorporando ajustes en función de las lecciones aprendidas durante el primer ciclo de implementación.



2.1.3. México

En este país se examinó la reforma constitucional del artículo 31 que establece la obligatoriedad de la educación para la primera infancia, consignada también en el Plan de Desarrollo Nacional 2001-2006 y en los respectivos programas para su implementación.

La evaluación encontró que, tanto la ley de 2002 –que regula tres años de educación obligatoria para la primera infancia–, el Programa Educativo Preescolar (marco curricular utilizado a partir de 2004) y los programas de educación, fueron estrategias **relevantes** para responder a la situación de la primera infancia en México. Lo anterior, en el contexto de una reforma educativa de descentralización iniciada en la década de los 90, que transfirió la administración de toda la educación básica –incluida la educación y el aprendizaje temprano– a cada uno de los Estados Federales.

En materia de los principios globales de educación para la primera infancia, también se indagó sobre la consideración por las necesidades de las diversas familias para acceder a los programas educativos para este nivel; y el desarrollo de lineamientos para promover la calidad en la prestación del servicio, mediante un marco curricular en el Programa Educativo Preescolar.

Se observó un especial énfasis de atención hacia la población en riesgo: comunidades indígenas, habitantes de zonas rurales, grupos marginados y población con discapacidad. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2000 los niños y niñas indígenas en edad preescolar representaban el 1,26 por ciento de la población total, pero solo el 5 por ciento asistía a la modalidad educativa indígena para la primera infancia (INEGI, 2004). En consecuencia, esta ley se orientó a reducir las profundas desigualdades urbano-rurales, concitando el trabajo mancomunado de las autoridades federales y locales para proporcionar servicios de educación para la primera infancia y primaria, dirigidos a la población marginada y geográficamente aislada.

La evaluación encontró que la implementación de la ley que establece la obligatoriedad de la educación para la primera infancia fue una medida **efectiva**, aunque el acceso universal de niñas y niños de 3 a 5 años todavía constituye un desafío, especialmente para el grupo de 3 años.

Desde 2004 el Programa Educativo Preescolar estableció un proceso de revisión de planes, programas y materiales que implicaba la preparación del personal docente y administrativo. Sin embargo, tanto la revisión documental como los testimonios de participantes clave en la evaluación, coinciden en que la capacitación impartida al personal no fue suficiente para que se incorporaran las nuevas prácticas educativas. Uno de los cuellos de botella, que además constituye un desafío pendiente, se relaciona con la falta de supervisión por parte del gobierno central, en el contexto de una organización política administrativa donde las entidades federales tienen autonomía para la prestación del servicio, la definición de contenidos curriculares y el uso de recursos, lo que se tradujo en disparidades entre Estados Federales para la prestación del servicio educativo a la primera infancia.

Otro de los aspectos analizados, fue la profesionalización de la enseñanza para este nivel, lograda parcialmente. Persisten brechas importantes de capacitación docente para las diferentes modalidades que se imparten y, principalmente, entre quienes atienden a la población en mayor riesgo. Las comunidades más marginadas y rurales no solo presentan déficit de docentes profesionales, sino que también enfrentan desafíos por la insuficiente provisión de infraestructura adecuada. En este sentido, aunque la **equidad** en el acceso mejoró, los niveles de calidad difirieron entre las entidades federales y no existe información de todos los Estados que permita profundizar en los factores que incidieron en esta disparidad en la calidad educativa.

Es necesario realizar una planificación presupuestal desde el principio, para establecer con mayor precisión la **eficiencia** de las medidas adoptadas –Ley de Educación Obligatoria, Programa Educativo Preescolar 2004 y los programas de

educación- medidas que buscaron lograr la cobertura universal en preescolar. Lo anterior, afectó la asignación de recursos para la capacitación docente y la provisión de materiales e infraestructura, todos requisitos fundamentales para aumentar la cobertura y calidad, especialmente en el nivel de niños de 3 años. Tampoco se encontró evidencia de análisis de costo-beneficio realizados.

Las disparidades en la asignación de recursos entre los diferentes Estados, y entre municipios urbanos y rurales, puede que haya obedecido a que el gasto aumentó con base en la matrícula, mientras que el gasto por estudiante se mantuvo estable, lo mismo que el gasto público general en educación básica. Tampoco se realizó una priorización del gasto en aquellos territorios donde hay población más vulnerable, cuya destinación no solo debe orientarse a infraestructura, sino también a programas de difusión para lograr una mayor sensibilización de las familias acerca de la importancia de este nivel educativo.

En general, se requiere una mejor supervisión de las metas establecidas en cada uno de los Estados, para garantizar la coherencia con el nivel nacional y lograr una mejor redistribución de los recursos en educación para la primera infancia.

2.1.4. Perú

La evaluación analizó los (i) Programas de Presupuesto Basado en Resultados (PPR), que en el sector educativo se conocen como Acceso y el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA). El Programa Estratégico Logros de Aprendizaje se implementó en 2007 para revertir los resultados nacionales que mostraron importantes problemas de calidad en materia de logros de aprendizaje. Como parte de esta estrategia, se consideró favorable la entrada temprana de niños y niñas al sistema escolar para impulsar unos mejores resultados a futuro. Luego se desarrolló el programa Acceso para aumentar la cobertura de educación

En términos de **sostenibilidad**, los aspectos evaluados se consideraron adecuados para mantener la cobertura, al menos en niñas y niños de 4 y 5 años. Sin embargo, el desafío pendiente es lograr una mayor inversión de recursos, en particular en las áreas donde se concentra la mayor parte de población vulnerable y para el rango etario de tres años.

Desde el punto de vista de la demanda, las madres que participaron en los grupos focales señalaron que inscribieron a sus hijos e hijas en el preescolar, principalmente para potenciar su desarrollo, para que llegaran más preparados a la primaria y profundizaran los valores enseñados desde el hogar. Sobre la asistencia de los hijos a estos programas educativos, resaltaron aspectos positivos como la mayor socialización, la superación de la timidez y el aprendizaje de lectura antes de llegar a la primaria.

En el Plan de Educación para 2030 es evidente el compromiso de México por continuar avanzando en términos de cobertura y calidad de la educación para la primera infancia. En este sentido, la sostenibilidad de la ley se ha gestionado integrando este nivel en la educación primaria obligatoria, puesto que la educación para la primera infancia se incluye en todas las decisiones de educación primaria, ofreciendo ventajas de continuidad dentro del sistema.

primaria en la población de niñas y niños de 3 a 10 años. Por su parte, también se evaluaron (ii) los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM 2007-2011 y 2012-2016), instrumentos de planificación del sector, los cuales incorporaron los resultados esperados con los dos PPR definiendo, entre otros objetivos, el aumento de cobertura para la población más vulnerable.

En términos generales, la evaluación consideró que PELA y Acceso constituyeron una respuesta **relevante** para aumentar la cobertura en educación para la primera infancia. Antes de la definición de estos PPR,

la normatividad incluía el acceso a la educación para la primera infancia como una prioridad nacional establecida en la Constitución de 1993, en el Acuerdo Nacional (2002) y en la Ley de Educación General (2003). Esto sugiere la existencia de un contexto favorable antes de la creación de los PPR, los cuales definieron objetivos, acciones y presupuestos para todos los niveles educativos del país, incluida la educación y el aprendizaje temprano.

La evaluación encontró que PELA y Acceso fueron efectivos para aumentar la cobertura de educación para la primera infancia y han contribuido a reducir las brechas de acceso detectadas. La tasa neta de asistencia de niñas y niños de 3 a 5 años aumentó al pasar de 61,6 por ciento en 2006 a 80,9 por ciento en 2015 (Escale-Ministerio de Educación, 2015). Los PPR también contribuyeron a mejorar el acceso de las comunidades rurales y de la población con mayores niveles de pobreza. Esto se refleja en un aumento de más de 23 puntos porcentuales en la cobertura de educación en la primera infancia para niñas y niños de los quintiles de menor ingreso (46,6 por ciento en 2007 y 69,9 por ciento en 2014). La participación de niñas y niños de zonas rurales en estos programas aumentó en más de 25 puntos porcentuales, al pasar de 52 por ciento en 2007 a 77,5 por ciento en 2014, con avances importantes también registrados entre los años 2009-2010 y 2011-2012 (Escale. Ministerio de Educación, 2015).

En cuanto al contexto habilitante, cabe mencionar la importancia de los desarrollos legales previos por los cuales se estableció la educación como un derecho y la educación universal como un objetivo. El contar con los PPR –instrumentos que orientan la gestión, con potestad para asignar específicamente recursos públicos–, fue un factor que favoreció la **efectividad** de los resultados esperados con los programas PELA y Acceso. Otro aspecto destacado es la posibilidad de implementar la educación para la primera infancia de acuerdo con las necesidades del contexto local, mediante decisiones sobre el tipo de modalidad tomadas en conjunto con autoridades y comunidades, quienes valoran la oportunidad de participar en estos procesos.

Un obstáculo importante fue la falta de docentes especializados en educación para la primera infancia. Esta carencia de talento humano es parte de la discusión

sobre la calidad de la capacitación docente y en servicio que requiere el país. De otro lado, la geografía altamente dispersa es un factor que limita la prestación del servicio para la población rural, al igual que la relevancia de los contenidos impartidos para el contexto de los niños y niñas indígenas –que no siempre es posible debido a la falta de docentes que hablen el idioma propio de la comunidad–. La dispersión geográfica también limitó la continuidad de los procesos educativos, pues los niños y niñas que acceden a programas de educación para la primera infancia en sus comunidades, luego pueden ver interrumpida su transición al primer grado por la ubicación distante de las instituciones educativas de primaria.

Otro obstáculo detectado se relaciona con la gestión articulada de los PPR, ya que el aumento de cobertura en educación para la primera infancia a través de estos programas presupuestarios requiere que las acciones de los actores involucrados sean complementarias y se implementen en plazos específicos, de una manera coordinada. Esta falta de articulación ocasionó problemas a la hora de garantizar ciertos requisitos mínimos de infraestructura o disponibilidad de docentes para iniciar las actividades escolares, o en situaciones cuando quienes debían prestar el servicio, no habían recibido la instrucción necesaria.

Si bien no se pudieron encontrar evaluaciones de eficacia, en función del análisis de costos para los programas o modalidades implementadas, se sabe que durante la implementación de los PPR incluidos en esta evaluación se registró un aumento importante del gasto público por estudiante, pasando de un desembolso anual per cápita de US \$270 en 2007 a US \$756 en 2014 (Escale-Ministerio de Educación, 2015). Esta cifra, junto con el aumento en cobertura durante el período, muestra que se hizo un uso **eficiente** de los recursos.

Por su parte, es posible afirmar que la **sostenibilidad** de los instrumentos evaluados está dada por la validación de los PPR como herramientas efectivas y eficientes para el manejo del gasto basado en resultados. El aumento de la cobertura también está respaldado por una serie de instrumentos normativos¹⁴ que aseguran la inclusión del presupuesto de educación para la primera infancia en la Ley de Presupuesto de la Nación.

14 Entre los más relevantes están la Constitución de 1993, el Acuerdo Nacional (2002), la Ley General de Educación (2003).

Otro elemento que promueve la sostenibilidad son los acuerdos concertados entre el Ministerio de Educación y los gobiernos locales, que establecen compromisos para ambas partes. En opinión de algunos participantes en las entrevistas (académicos, especialistas en educación para la primera infancia y representantes de ONG regionales), el haber impulsado la participación de comunidades y familias –mediante procesos de consulta sobre las modalidades de educación para la primera infancia en sus territorios–, no solo contribuyó a sensibilizar a las familias sobre la importancia del desarrollo en la primera infancia aumentando la demanda por estos programas, sino que también permitió alcanzar importantes

compromisos con actores locales que inciden en la sostenibilidad de las medidas tendientes a mejorar la equidad en el acceso a una educación de calidad para la primera infancia.

Por el contrario, la posibilidad de una prestación discontinua del servicio en zonas apartadas, se considera un aspecto limitante para la sostenibilidad, puesto que el mayor acceso en zonas rurales, conlleva a que los mismos niños y niñas que han sido beneficiados, puedan tener que interrumpir su transición a la escuela primaria, debido a que estos establecimientos están distantes de la comunidad donde residen.



2.1.5. Uruguay

Las herramientas de política analizadas en la evaluación fueron: (i) la ley de presupuesto de la Asociación Nacional de Educación Pública (ANEP) para los períodos 2005-2009 y 2010-2014, que amplió los recursos y definió nuevas metas en cobertura de educación para la primera infancia, a través del Centro de Educación Inicial y Primaria (CEIP) y el Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU); y (ii) la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) (2010-2015), que se propuso aumentar la cobertura de educación para la primera infancia.

La evaluación encontró que la ley de presupuesto de la ANEP fue **relevante** para responder a la falta de cobertura en educación inicial, particularmente en niños y niñas de 3 y 4 años y aquellos de los quintiles de menor ingreso. En la misma línea, la ENIA consideró los principios globales de la educación para la primera infancia y la importancia de promover tanto el desarrollo del potencial de niñas y niños según su edad, como su desempeño a futuro.

Para ambos quinquenios, los instrumentos analizados fueron favorecidos por la decisión de instaurar la educación como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado. Esto se consolidó en el artículo 24 de la Ley General de Educación –vigente desde 2009– que establece que la educación para la primera infancia debe estimular el desarrollo afectivo, social, motor e intelectual de niños y niñas de 3, 4 y 5 años de edad; al tiempo que se compromete a prestar una educación integral que promueva la inclusión. La ENIA busca construir un país equitativo que garantice el pleno ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes y sus familias, que incluya la igualdad de género y proporcione una educación de calidad en todos los niveles.

La implementación de la ley de presupuesto de la ANEP y la ENIA se consideran instrumentos **efectivos** para aumentar la cobertura y disminuir las brechas de equidad en acceso al sistema educativo. En el período 2007-2014, la cobertura total de niños y niñas de 3 a 5 años aumentó un 11 por ciento –15 por ciento en niños y niñas de 3 años y 7 por ciento en niños y niñas de 4 años– (INEE, 2015 y 2016). Con estas medidas se consolidó la universalización

de la educación para la primera infancia en el grupo etario de 5 años, se logró la **cuasi universalización** en niños y niñas de 4 años y se alcanzó un aumento significativo en el grupo etario de 3 años.

Esto se atribuyó a la disponibilidad de los recursos necesarios, junto con ajustes legislativos y de política vinculados con la cobertura y la implantación de nuevos mecanismos de coordinación institucional. Igualmente se actualizaron los criterios de calificación para el personal docente en centros de educación para la primera infancia, escuelas primarias y en los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF). Sin embargo, la disparidad de criterios para establecer la cualificación de docentes para estos puestos, pudo afectar la calidad en la prestación del servicio.

Entre los ámbitos donde se deben introducir mejoras, la evaluación encontró que se requieren mayores esfuerzos en sensibilización de las familias sobre la importancia de la educación y el aprendizaje temprano, especialmente en zonas con población vulnerable y en mayor riesgo. En este sentido, la ANEP y el INAU desplegaron campañas para promover la educación para la primera infancia en comunidades que aún no consideran relevante que niñas y niños de 3 años asistan a este tipo de programas educativos por ser demasiado pequeños, y debido a que no es un nivel obligatorio. Por otro lado, aunque el acceso es gratuito, muchas veces se requiere una contribución voluntaria, situación que afecta la equidad en el acceso al servicio, por estar sujeto a la capacidad económica de los padres.

Relacionado con la sensibilización de las familias, aunque el sistema está estructurado para facilitar el paso de un nivel al siguiente, se registraron desafíos en permanencia, especialmente en los quintiles de menor ingreso, donde la asistencia es de 50 por ciento en niños y niñas de 4 años y de casi 60 por ciento en niñas y niños de 5 años. Este ausentismo disminuye el impacto de los aprendizajes y el grado de desarrollo que niñas y niños pueden alcanzar en este nivel educativo.

A pesar de la mayor oferta que busca aumentar la matrícula entre la población más vulnerable, todavía se aprecian disparidades significativas, especialmente

entre niños y niñas de 3 y 4 de los quintiles de menor ingreso. Aunque en el grupo etario de 4 años la matrícula llega a 90 por ciento, la participación de niños y niñas del quintil de menor ingreso está 17 puntos porcentuales por debajo de aquellos del quintil de ingreso más alto (81 por ciento versus 98 por ciento). Esta situación se acentúa en los niños y niñas de 3 años del quintil de menor ingreso, cuya participación se ubica más de 38 puntos porcentuales por debajo de los del mayor quintil de ingreso (53,6 por ciento versus 91,7 por ciento) (MIDES, 2015).

El presupuesto total en educación está conformado por un 76 por ciento de gasto público y un 24 por ciento de inversión privada. La asignación presupuestal en educación para la primera infancia, como parte del presupuesto nacional, registró un incremento significativo ya que al comienzo del periodo analizado el país se había propuesto un aumento del 2,88 por ciento al 4 por ciento del PIB. No obstante, al final del periodo, el incremento llegó al 5,3 por ciento del PIB. El gasto en educación para la primera infancia representó el 10 por ciento del total para el sector educativo. (INEE, 2014).

Si bien los objetivos del segundo período analizado (2010-2014) se orientaron a mejorar la calidad de la educación para la primera infancia, los resultados fueron parciales. La evaluación permite reconocer los diferentes esfuerzos en este campo, entre los que se cuentan: el requisito de que todo el personal que atiende este nivel cuente con algún tipo de capacitación y esté certificado; el marco curricular para la entrega de contenidos curriculares en centros CAIF y establecimientos de la ANEP, junto con un sistema de inspección y supervisión de la educación para la primera infancia en los Centros de Educación Inicial y Primaria; y los indicadores para mejorar aspectos de calidad considerados estructurales como el coeficiente técnico, tamaño del grupo y cualificación docente.

En general, a pesar del esfuerzo fiscal y la reducción de costos, la **eficiencia** de las medidas se vio afectada puesto que, en relación con lo proyectado, se crearon menos aulas, menos plazas para docentes y administrativos, y no se logró la disminución del coeficiente técnico¹⁵. Además, en los instrumentos analizados no se encontraron estudios sobre la relación entre los costos del aumento en cobertura, y su impacto en la calidad de la educación inicial en Uruguay. Los actores consultados reconocen que actualmente la prioridad es mejorar la calidad de los aprendizajes y universalizar el nivel de los 3 años.

Sin desconocer que los resultados obtenidos en educación para la primera infancia son **sostenibles** para los niños y niñas de 4 y 5 años, y que progresivamente ha mejorado el marco curricular, la relevancia de los programas y la cualificación docente, los participantes en la evaluación coincidieron en la necesidad de priorizar el trabajo en calidad para todos niveles de educación, así como el aprendizaje temprano y la cobertura universal para niñas y niños de 3 años.

En el largo plazo, la sostenibilidad de los resultados alcanzados radica en que los recursos están asegurados por Ley y que los esfuerzos sobre la oferta han incidido en un incremento del acceso a los niveles de 4 y 5 años. No obstante, es preciso solucionar ciertos cuellos de botella, tales como: mejorar la eficiencia de los recursos, (planificación de gastos, establecimiento de metas y verificación de su cumplimiento); planificar considerando el número requerido de maestros preparados; mejorar aspectos estructurales de calidad y generar evidencia sobre las medidas adoptadas en esta dirección para la universalización de la educación para niños y niñas de 3 años. En cuanto al acceso a la educación de niños y niñas de 3 años, el mayor obstáculo proviene de las familias más vulnerables que tienen resistencias para llevar a sus hijos al preescolar, por lo que se mantiene la brecha entre los grupos con mayores ingresos y los que pertenecen a los quintiles de ingreso más bajo, situación que requiere mayores esfuerzos para mejorar los resultados en acceso.

¹⁵ De acuerdo con la OECD el coeficiente técnico recomendado es de un docente para 14 niños y niñas (relación 1:14). La ENIA se propuso mejorar este indicador, buscando reducirlo de 1:25 a 1:15. Sin embargo, al cierre de la evaluación esto no había ocurrido.



© UNICEF Jamaica/2019/Hunter

2.2. Análisis comparativo de los hallazgos

Luego de revisar las experiencias de cada país, se presenta un análisis comparativo de los resultados, a fin de identificar dos tipos de hallazgos: los factores que favorecen aquellos cambios necesarios en el sistema y

aquellos que limitan el avance, así como identificar las buenas prácticas que puede ser consideradas y adaptadas a otros contextos, a fin de hacer realidad este derecho fundamental de las niñas y niños de 3 a 6 años en ALC.

2.2.1. Relevancia

Este criterio analizó la coherencia de las decisiones en materia de legislación, políticas, financiamiento y planes, así como las respectivas estrategias asumidas por los países relacionadas con el contexto social, político y económico previo, para ampliar la cobertura y calidad en educación para la primera infancia y reducir las

brechas de acceso. Se consideró también la inclusión de la educación y el aprendizaje temprano como un derecho, junto con los enfoques de equidad, género y discapacidad en línea con los estándares internacionales en este campo.

Factores que favorecen la relevancia

Entorno habilitante	<p>Influencia de la evidencia científica internacional. Con los hallazgos que surgieron hacia 2007 sobre la relevancia de las intervenciones en el desarrollo infantil temprano, los países analizados lograron movilizar la voluntad política para incrementar la inversión pública y las acciones dirigidas a la educación para la primera infancia.</p> <p>Impacto de las diferentes iniciativas y convenios internacionales. Las iniciativas y marcos de acción internacionales suscritos por los países motivaron las reformas legislativas e institucionales y las políticas dirigidas al cumplimiento de las metas como países signatarios.</p> <p>Marcos normativos que favorecieron las medidas. Se encontró que los países evaluados contaban con avances normativos que facilitaron la implantación de medidas en educación para la primera infancia. En Chile la Meta Presidencial (2000-2006) hacía parte de una reforma educativa iniciada en 1996; en Jamaica desde los años 70 se disponía de programas de atención para niñas y niños a partir de los 3 años; en México desde 1992 se impulsó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; en Perú la Ley General de Educación (1972) dio énfasis a la educación para la primera infancia y más adelante (1993) la Constitución la incluyó entre los niveles obligatorios; y en Uruguay la ley de presupuesto de la ANEP (2005-2009 y 2010-2014) y la ENIA (2010-2015) permitieron aumentar la cobertura y disminuir las brechas de equidad en acceso al sistema de educación.</p> <p>Equidad como objetivo macro. Las decisiones tomadas en educación para la primera infancia fueron parte de procesos de mayor envergadura tendientes a lograr avances en equidad, configurando un ambiente positivo para reconocer el valor de este nivel educativo como palanca social para progresar en esta dirección. Se apreciaron procesos como la reforma educativa general (Chile), definición constitucional de la educación como un derecho (Uruguay) y en algunos casos medidas de obligatoriedad para algunos de los niveles de educación para la primera infancia (México).</p>
Oferta	<p>Logro de consensos sociales y políticos en torno a los más vulnerables. Las decisiones tomadas hicieron parte de grandes acuerdos nacionales en torno a la centralidad de la educación para alcanzar la equidad. En Perú y México se priorizó a la población rural dispersa e indígena; mientras que en Chile y, en menor medida en Uruguay, el énfasis estuvo en reducir las disparidades de acceso de las poblaciones de los quintiles de menor ingreso.</p> <p>Análisis de situación como evidencia para orientar las decisiones. En todos los países evaluados las acciones emprendidas respondieron de manera coherente a las brechas de acceso o de calidad en los servicios de educación para la primera infancia, mediante la definición de objetivos que apuntaban directamente a superar las barreras existentes. Se destaca el caso de Jamaica donde se adelantó un diagnóstico del sistema y se caracterizaron las condiciones de los niños y niñas más pequeños.</p>
Demanda	<p>Priorización de niñas y niños más vulnerables. Como parte del componente de equidad, se definieron objetivos en educación para la primera infancia que privilegiaron el acceso de niños y niñas de 3 a 6 años identificados como población vulnerable para los diferentes contextos. Sin embargo, se apreciaron diferencias entre países a la hora de focalizar a la población en mayor riesgo en las intervenciones.</p> <p>Por ejemplo, en Perú y México se priorizó el trabajo en las zonas rurales más dispersas, con alto porcentaje de población indígena. En Chile y Uruguay se priorizó el trabajo con niños y niñas de los quintiles de ingreso más bajo. Por su parte, Jamaica se propuso promover la igualdad (acceso y calidad igual para todos) y fue el único país que estableció acciones para los niños y niñas con discapacidad.</p> <p>Consideración por las opiniones de niños, niñas, familias y comunidades. Con relación a las medidas que incorporaron la opinión de las familias, se destacan los casos de Jamaica y Perú. En Jamaica el plan se desarrolló a partir de la consulta con padres y profesionales en la primera infancia, así como otros actores locales e internacionales involucrados con el desarrollo. En Perú, en el marco del programa Acceso, se consultó especialmente con comunidades rurales, acerca de cinco modalidades de atención.</p>

(*) Jamaica no cuenta con una ley nacional o con mecanismos oficiales que garanticen un nivel mínimo de financiamiento público y por tanto una inversión sostenida para los servicios de educación para la primera infancia (Banco Mundial, 2013).

Factores que limitan la relevancia de las medidas adoptadas

Entorno habilitante	<p>Enfoque de derechos y género. Aunque el enfoque de derechos y de equidad de género hicieron parte de los marcos normativos que respaldan las políticas evaluadas, estos no fueron suficientemente desarrollados en los instrumentos específicos que contribuyen a la implementación de programas y estrategias.</p> <p>En algunos casos también se observó una cierta tendencia a la <i>escolarización</i> de los niveles de educación para la primera infancia, puesto que en la implementación de las acciones, no todos los actores del sistema apropiaron el enfoque de derechos y los principios globales de educación. Para asegurar la calidad, los procesos pedagógicos deben adecuarse a las características del aprendizaje durante los primeros años, priorizando las interacciones positivas entre docentes y niños-niñas, así como su participación en el juego libre, a fin de asegurar un aprendizaje relevante, estimular el desarrollo de la primera infancia y garantizar la adecuada transición a la escuela.</p> <p>Respecto del enfoque de género, no se observó una intencionalidad específica para atender la desigualdad que enfrentan las niñas y los niños en el ambiente escolar. Aunque países como Jamaica, Uruguay y México hacen mención explícita a la equidad de género dentro de sus planes y programas educativos.</p>
Oferta	<p>La calidad de la educación para la primera infancia continúa siendo el desafío. A pesar de los grandes esfuerzos para tener un contexto habilitante que permita una mayor cobertura en educación y aprendizaje temprano y reduzca las brechas de acceso, en todos los países la calidad de la educación en este nivel sigue siendo uno de los principales desafíos, que supone: una adecuada priorización, consideración por la situación de los más vulnerables, formación docente, diseño e implementación de programas de calidad e inclusivos, al igual que procesos de análisis y monitoreo constante de los resultados que se van registrando.</p> <p>Medidas para responder a niños y niñas de grupos poblacionales más vulnerables. A pesar de los esfuerzos por desarrollar nuevos mecanismos innovadores y flexibilizar las modalidades de educación para la primera infancia, como se aprecia en los diferentes casos expuestos, los resultados dirigidos a poblaciones de menor ingreso, que residen en áreas rurales y comunidades indígenas, fueron parciales.</p> <p>Por su parte, salvo en el caso de Jamaica, los niños y niñas con discapacidad constituyeron la población en situación de vulnerabilidad menos priorizada en el diseño de programas y planes, según se observó a lo largo de esta evaluación.</p> <p>Producción de información y evidencia. La evaluación también identificó que los países requieren producir más información y evidencia sobre la situación de los más excluidos, a fin de que las reformas sectoriales y el diseño de las modalidades de enseñanza sean más relevantes para los diferentes contextos y necesidades de niños, niñas y sus familias.</p>
Demanda	<p>Escaso involucramiento de niños, niñas, familias y comunidades. En general los países no se consideraron las voces de los destinatarios de las medidas. Salvo los casos de Jamaica y Perú, ya mencionados, no se observaron acciones para impulsar la participación e involucramiento activo de las familias, a partir de su visión y las condiciones del contexto social y cultural, lo cual fue considerado como una limitación para el logro de mejores resultados en matrícula, permanencia y acceso equitativo a oportunidades de aprendizaje y desarrollo para la primera infancia.</p>

2.2.2. Efectividad

Este criterio evaluó en qué medida los objetivos planteados y las decisiones adoptadas por los países en relación con el entorno habilitante, la oferta y la demanda, habrían sido efectivas para lograr el aumento

en la cobertura, calidad y equidad del acceso a la educación y aprendizaje temprano de niñas y niños entre 3 y 6 años de edad.

Factores que favorecen la efectividad

Entorno habilitante

Voluntad política para aumentar el gasto público en educación para la primera infancia. El contar con un acuerdo político y social que priorice este nivel educativo, incidió en mayores inversiones; factor fundamental para avanzar con las metas propuestas. Todos los países aumentaron el gasto público destinado a la educación en general y también incrementaron la inversión pública para la educación para la primera infancia, a excepción de Jamaica donde disminuyó*.

Continuidad de las políticas entre gobiernos. Al elevar la educación para la primera infancia a política de Estado, las metas en cobertura, calidad y reducción de brechas trascendieron los cambios de gobierno y se avanzó sobre lo construido. Se destaca el caso de Perú que implantó los Programas Presupuestales por Resultado, que incluyeron explícitamente las metas en educación de calidad para la primera infancia, favoreciendo que fueran recogidas por las diferentes coaliciones de gobierno a lo largo del periodo analizado.

Marcos normativos. La progresiva consolidación de la educación para la primera infancia en diferentes cuerpos normativos, se consideró como un factor que favoreció la efectividad. Como se aprecia en la exposición de los casos, la educación en los primeros años fue considerada como un derecho en las Constituciones, políticas educativas nacionales y planes multisectoriales para el desarrollo de la primera infancia, por lo que fue desarrollada en sucesivos instrumentos creados, algunos de los cuales conllevaron a su obligatoriedad.

Trabajo intersectorial. En general, la coordinación intersectorial fue señalada como un factor relevante para mejorar la efectividad de los instrumentos de política y las actuaciones de los diferentes actores corresponsables de este derecho, puesto que asegura el cumplimiento de las metas.

Fortalecimiento de la institucionalidad. En todos los países se observó la designación de una entidad para facilitar la planificación, gestión intersectorial y la articulación entre diversos niveles de gobierno y actores involucrados, estableciendo funciones y responsabilidades claramente definidas. El principal ejemplo se observó en Jamaica con la creación de la Comisión para la Primera Infancia.

Información y evidencia para promover la demanda. En los casos en que se profundizó, el contar con información confiable y de calidad tanto de las instituciones que prestan los servicios, como sobre las características y condiciones de las familias y comunidades, contribuyó con la efectividad de las políticas y decisiones adoptadas. Se destaca la realización de estudios sobre la oferta y la demanda realizados en Perú que incidieron en la definición de las modalidades educativas y la caracterización de comunidades y zonas geográficas que requerían acceso a este tipo de programas educativos.

Campañas de comunicación para fomentar la educación en la primera infancia. También se observó la realización de campañas de comunicación dirigidas a comunidades y familias que, además de promover los derechos de la niñez, también sensibilizaron sobre la importancia de la educación y el aprendizaje temprano.

Diversificación de la oferta. En los casos de México, Perú y Uruguay, el incluir otras modalidades de educación para la primera infancia, como parte de la oferta, permitió ampliar la cobertura, adaptarse a las necesidades de la demanda y adelantar procesos de reconversión de centros no escolarizados en instituciones educativas para la primera infancia, lo que supuso la contratación de docentes adicionales para este nivel educativo.

Disponibilidad de mobiliario y materiales. Las medidas tomadas por los países implicaron una inversión significativa en infraestructura y materiales. Así, por ejemplo, en Chile, México y Uruguay se incluyeron aulas preescolares en las escuelas primarias. En Perú, la inversión en materiales abarcó tanto los programas de áreas urbanas como de zonas geográficamente dispersas.

Mecanismos de evaluación docente, sistemas de acompañamiento y de monitoreo a nivel local. El crear diversos mecanismos de evaluación, acompañamiento y monitoreo sobre el desempeño docente y los resultados de aprendizaje, fue clave para avanzar en la efectividad de la oferta. En la mayoría de los países se observaron procesos de inspección y monitoreo con la aplicación de protocolos de orientación, estandarización de indicadores de calidad; sistematización de procedimientos de supervisión y acompañamiento pedagógico para la educación intercultural bilingüe; implantación de sistemas públicos de concurso obligatorio para el ingreso y la promoción de la carrera docente; y la realización de evaluaciones de calidad educativa en forma de estudios específicos y líneas de investigación del ámbito educativo.

Formación de capacidades en equipos intermedios. La evaluación da cuenta de procesos de capacitación para fortalecer aquellos mecanismos que permiten aumentar el acceso, especialmente en el nivel local. Entre las acciones se identificó: el fortalecimiento del trabajo con personal docente y administrativo para su efectiva articulación con familias y comunidades; orientaciones técnicas para el desarrollo de manuales de gestión escolar a fin de mejorar la planeación y las acciones de mejora continua del aprendizaje; la formación docente en la aplicación de estándares junto con procesos de asesoría pedagógica y trabajo colegiado para el análisis y reflexión sobre la práctica.

Creación de espacios de formación terciaria. El impulso a la formación terciaria y especialización buscó mejorar la efectividad de los servicios educativos creando nuevos cargos relacionados con la educación para la primera infancia, lo cual también apuntó a suplir el déficit de docentes para los niveles de cero a seis años e incrementar la cobertura. Por ejemplo, en Chile también se impulsó la formación docente en instituciones privadas a fin de cubrir las nuevas plazas que surgieron producto de una mayor demanda.

Trabajo con las familias. En Jamaica, una práctica efectiva fue el fomento de la participación e involucramiento de padres, como un componente integrado al proceso de implantación de los estándares de calidad. Lo anterior, además de incentivar el involucramiento de los padres en los procesos, también supuso un trabajo conjunto con las familias para fortalecer las prácticas de crianza en el hogar.

Mayor valoración de la educación para la primera infancia por parte de las familias. Entre los países se observó un creciente reconocimiento por parte de la comunidad y las familias sobre la importancia de la educación y el aprendizaje temprano para la vida de los niños y niñas. Sin embargo, en algunos casos las familias prefieren que los niños y niñas de 3 años permanezcan en sus casas porque no perciben la importancia de la educación en esta edad y, además, porque este nivel educativo no es obligatorio.

Familias como demanda activa del servicio. Mientras en Jamaica las familias consultadas expresaron que la educación para la primera infancia es un servicio esencial que el Estado debe satisfacer, en Perú se decidió adelantar un proceso de consulta con familias, tanto para considerar sus puntos de vista, como para activar la demanda por este servicio al incrementar la sensibilización sobre los beneficios que tiene para sus hijos e hijas.

Continuidad de los servicios. Se observaron casos de instalación de aulas de educación para la primera infancia en establecimientos de educación primaria cercanos a las comunidades, no solo para ampliar la cobertura sino también para promover la continuidad de niños y niñas en el sistema educativo, como una forma de “asegurar” el cupo a la primaria, que en algunos casos fue reforzado con la activación de la demanda por obligatoriedad.

Acceso financiero. En la mayoría de los países participantes en esta evaluación, el acceso a la educación para la primera infancia pública es gratuito. En el caso de Uruguay, México y Perú, las familias no reconocen un conflicto financiero para matricular a sus hijos y asegurarse de que asistan a estos programas educativos. Sin embargo, plantean que existen ciertos cobros adicionales para algunos materiales o cuotas en centros de padres, pero no los sitúan como una barrera de acceso.

Factores que limitan la efectividad de las medidas adoptadas

Si bien, se han destacado las medidas y cambios introducidos que fueron efectivos para aumentar la cobertura, calidad y contribuir a disminuir las brechas de acceso a la educación para la primera infancia, lo cierto es ninguno de los países estudiados ha logrado cumplir totalmente las metas que se propuso, en razón a la persistencia de ciertos cuellos de botella que crean

problemas de inequidad en el acceso y dificultan el avance hacia la calidad. Aun cuando la información se presenta de manera separada para equidad y calidad, estos cuellos de botella se entrecruzan debido a que aún existe una disparidad significativa de acceso entre niños y niñas de los quintiles de mayor ingreso versus los de menor ingreso.

Brechas de equidad en acceso

Se observan importantes brechas de equidad en el acceso a la educación para la primera infancia, determinadas por: el área de residencia urbano-rural; el quintil de ingreso; edad para el nivel educativo (3 años versus 4 y 5 años de edad); y para las comunidades indígenas, por falta de docentes que lleguen a ubicaciones remotas y hablen la lengua local.

Chile. Para el año 2006 se muestra una importante disminución en las brechas. Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile (CASEN), 47 por ciento de las familias de mayores ingresos matricularon a sus hijos en programas de educación inicial (MIDEPLAN, 2005), comparado con un 32 por ciento de las familias de menores ingresos (MIDEPLAN, 2011). Esta disminución de la brecha según nivel socio económico se mantuvo en el tiempo tras la implementación de la Meta presidencial. Para 2013, la participación de niños del quintil I era de 45,6 por ciento y la de niños del quintil V era de 49,5 por ciento (CASEN, 2013).

Jamaica. La evaluación del Banco Mundial (2013) señaló que aún persiste un acceso desigual a programas de calidad en las instituciones de primera infancia entre niños y niñas de distintos grupos socioeconómicos. “Los niños y niñas pobres no tienen las mismas oportunidades para el aprendizaje en la primera infancia que aquellos del quintil no pobre. Proporcionalmente, los niños del quintil más pobre participan menos en actividades con adultos que los del quintil no pobre (JSLC, 2010). Los niños menores de 3 años se involucran menos en actividades con adultos que niñas y niños de 3 a 5 años.” (Banco Mundial, 2013).

Perú. Durante la evaluación se observó un incremento en el acceso por parte de la población más pobre y se priorizó el trabajo dirigido a niños y niñas de zonas rurales, en especial de las zonas más alejadas (zonas dispersas) donde, además, hay un alto porcentaje de población indígena. Si bien, hay una diferencia significativa de 6 puntos porcentuales en el acceso, a favor de niñas y niños no pobres, en 2015 la matrícula de niñas y niños de 3 a 5 años en situación de pobreza y en pobreza extrema, fue prácticamente la misma (80,3 por ciento y 80 por ciento, respectivamente) (Escale. Ministerio de Educación del Perú, 2015).

México. De acuerdo con los documentos analizados (INEEd, 2016), al observar la tasa de asistencia por grupos socioeconómicos, queda en evidencia que los niños de las poblaciones que viven en pobreza extrema asisten en menor medida al preescolar (50,6 por ciento). Esta situación es un común denominador en la región, puesto que los niños y niñas de sectores más vulnerables asisten en menor medida a programas educativos para la primera infancia, que aquellos que provienen de sectores más favorecidos.

Uruguay. Todavía existen diferencias entre los quintiles de ingreso y los diferentes niveles educativos. En el caso de los niños de 5 años no se observan brechas de acceso; en niños y niñas de 4 años se observa una alta participación. No obstante, existe una diferencia significativa entre los grupos más desfavorecidos y los más favorecidos económicamente; en el caso de los niños y niñas de 3 años del primer quintil de ingresos se aprecia una amplia diferencia en acceso comparada con los niños y niñas del resto de quintiles de mayor ingreso. (Elaboración propia con base en Reporte Uruguay 2015).

Brechas de equidad en acceso

Oferta

Insuficientes maestros especializados en educación para la primera infancia y fallas en la distribución del personal. Debido a que los cinco países estudiados registraron una gran expansión en cobertura, se presentó una generalizada insuficiencia de docentes especializados para este nivel educativo. Esta situación obedeció a dos factores interrelacionados. Por un lado, la educación para la primera infancia no se percibe como una profesión a cargo de la estimulación, educación y desarrollo de la infancia, en una etapa crucial de la vida, sino como un servicio de cuidado. Y por otro lado, los docentes de este nivel tienen los salarios más bajos del sector, circunstancia que influye en las condiciones laborales y en su deseo de perseguir una carrera en este campo.

Además de lo anterior, muchos países bajaron las calificaciones requeridas para desempeñarse como docente de educación para la primera infancia. Por ejemplo, anteriormente en Uruguay se requería que luego de la formación en pedagogía se contara con una maestría en educación y aprendizaje temprano. Sin embargo, ante la expansión de la Meta Presidencial, los requerimientos se redujeron a una carrera terciaria o técnica, con dos años de estudios.

A su vez, la instalación de sistemas de evaluación y concurso público –como medida para favorecer la calidad– derivó en que los docentes con mejores resultados y mayores oportunidades para elegir su ubicación laboral, buscaran permanecer en áreas urbanas y en establecimientos mejor evaluados (Perú y Uruguay). En consecuencia, la educación para la primera infancia en áreas rurales y zonas geográficamente dispersas, recibió docentes menos calificados.

Aunque en Chile y Uruguay se abrieron nuevas carreras a fin de profesionalizar el servicio y aumentar la planta docente, la calidad de la formación no fue controlada, lo que llevó a que la oferta docente de educación terciaria fuera heterogénea.

Por su parte, en Perú se encontró que el aumento del puntaje de corte para iniciar estudios en esta profesión, pensado como una medida para mejorar la calidad de los docentes, derivó en un importante descenso en la matrícula y la consecuente escasez de educadores para este nivel. Debido a su impacto negativo, esta decisión fue posteriormente revertida.

Problemas con la diversificación de las modalidades de los programas. Algo similar sucedió con la oferta de las distintas modalidades de educación para la primera infancia. Si bien esta diversificación incrementó la oferta y aumentó el acceso, no todas las modalidades contaron con docentes calificados para asegurar la calidad en el servicio. Por ejemplo, en Perú, los establecimientos del Programa no escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI), orientados a población altamente dispersa, son atendidos por un/a promotor/a, generalmente de la misma comunidad, sin formación pedagógica. En México, la educación comunitaria es atendida por personas sin estudios universitarios, que luego de la secundaria reciben una capacitación para ejercer esta función.

Brechas de equidad en acceso

Oferta

Formación de capacidades, disponibilidad de equipo humano y presupuestos a nivel regional. Con relación al desarrollo de capacidades del sector educativo se encontró que, aun cuando existen instancias de formación para desplegar nuevas estrategias de gestión y fiscalización de los establecimientos educativos, esta es aún limitada. Por ejemplo, en Perú los gobiernos regionales no cuentan con el suficiente equipo humano para adelantar supervisiones y hacer acompañamiento, o bien, el proceso se da con retrasos. Aunque Jamaica y Uruguay instalaron sistemas de inspección, Uruguay solo logró hacer dos visitas al año y en Jamaica solo 26,71 por ciento de las instituciones de primera infancia recibieron una segunda inspección.

Los presupuestos también resultaron insuficientes para abarcar todas las acciones que implica el aumento en cobertura. Los participantes consultados cuestionaron que la asignación presupuestal fuera principalmente centralizada. Aunque en Perú los Programas de Presupuestos por Resultado implican un esfuerzo conjunto de nación y territorios por definir ciertos aspectos del presupuesto, en el nivel local se advirtió que este proceso aún es exiguo en términos de participación real de las regiones en la toma de decisiones. Por su parte, en Jamaica las instituciones de primera infancia no son autónomas en la gestión de los recursos que requieren para alcanzar los estándares establecidos, a lo que se suma la falta de disponibilidad de los mismos.

Demanda

Necesidad de promoción de la educación para la primera infancia entre las familias. Se evidencian diversos factores que impiden la efectiva participación infantil en estos programas, especialmente de niñas y niños 3 años que pertenecen a las familias más vulnerables. Entre estos se destacan: la falta de sensibilización sobre la importancia de la educación para la primera infancia, lo cual afecta la tasa de matrícula; y las dificultades que enfrentan las familias para que sus hijos e hijas ya matriculados asistan continuamente a los programas, lo cual se traduce en altas tasas de inasistencia entre los diferentes grupos etarios.

Muchas veces los niños y niñas son matriculados por necesidad, pero no existe conciencia acerca de la relevancia de la educación y el aprendizaje temprano para su desarrollo ulterior. Por ejemplo, según registros administrativos de Uruguay, en 2012 la asistencia (de más de 140 días en el año lectivo) de niños y niñas de 4 y 5 años llegó a 62 por ciento. Sin embargo, al desagregar los datos por quintil de ingreso se evidencia una brecha en la asistencia continua que fue de 54,3 por ciento en el quintil de menor ingreso y de 73,1 por ciento en el quintil de mayor ingreso (INEEd, 2014).

Falta de priorización real de los niños y niñas con discapacidad en la educación para la primera infancia. Si bien la mayoría de los países priorizaron a las poblaciones más vulnerables, la evaluación evidenció que los niños y niñas con discapacidad no fueron específicamente focalizados, como lo demuestra la falta de programas y estrategias de educación inclusiva. En Jamaica, Chile, México y Uruguay, tanto los especialistas como las familias entrevistadas coincidieron en que, aunque los niños y niñas con discapacidad están incluidos en la oferta de educación y aprendizaje temprano, en la práctica no se cuenta con la capacidad instalada para garantizar que puedan acceder a estos programas en igualdad de condiciones que sus pares sin discapacidad.

Brechas de calidad

Como se indicó en el numeral 1.5. Criterios de evaluación, más que evaluar el impacto de los resultados de aprendizaje en niñas y niños, se buscó observar la calidad educativa de manera transversal, mediante una aproximación a la calidad de la oferta docente y al uso contextualizado de metodologías para responder a las características específicas de la población más vulnerable de niños y niñas entre los 3 y 6 años.

Para el caso de las poblaciones más vulnerables y excluidas, las brechas en calidad pueden ser especialmente perjudiciales, puesto que en vez de potenciar el desarrollo y aprendizaje de niños y niñas, pueden tener impactos negativos en esta primera y crucial etapa de la vida.

Los factores que limitaron la efectividad de las decisiones para lograr la equidad en el acceso, están estrechamente relacionados con la calidad en la prestación del servicio, por lo que se mencionan de manera sucinta.

Docentes y acompañamiento:

- » Falta de docentes capacitados para trabajar con niños y niñas pequeños, lo cual es fundamental para asegurar la calidad del proceso, fomentando interacciones que conduzcan al aprendizaje.
- » Necesidad de dar cumplimiento a metas económicas sectoriales (uso de recursos asignados a una plaza docente) lo que, en ocasiones, implicó contratar docentes no especializados.
- » Falta de medidas para lograr una adecuada distribución de la oferta docente, que derivó en que los educadores mejor calificados optaran por quedarse en zonas urbanas.
- » Falta de adecuado control de calidad en la expansión de alternativas de formación terciaria sobre educación para la primera infancia, lo que resultó en una oferta heterogénea de profesionales, en términos de las competencias requeridas.
- » Sistemas de acompañamiento en servicio insuficientes y, en ocasiones con demoras, lo cual es especialmente crítico para quienes se desempeñan en zonas rurales y de mayor dispersión geográfica.

Coficiente técnico y tamaño del grupo. Solo se encontró información sobre este tema en Uruguay, Chile y Jamaica, observando que el coeficiente técnico es mayor al recomendado por la OECD (un docente para 14 niños y niñas, relación 1:14). En Uruguay, según la ENIA el coeficiente técnico registrado es de 1:25 niños y niñas. Aunque el país se ha propuesto reducirlo a 1:15, esto no ha sido logrado, principalmente porque se requerirían más docentes. En Jamaica sucedió algo similar, solo un tercio de las instituciones de primera infancia alcanzaron el coeficiente sugerido por los estándares, que correspondía a 1:10 y, hacia fines del 2015, la mayoría contaba con coeficientes de 1:20 o mayor (Early Childhood Commission, 2015). En Chile, la normativa en educación para la primera infancia también se ubicó por debajo de las recomendaciones internacionales, por ejemplo, el decreto 315 establece en 1:32 el coeficiente técnico para los jardines infantiles.

Brechas de calidad

Aseguramiento de la calidad:

- » Los países no cuentan con una definición de calidad o con estándares en educación para la primera infancia, a excepción de Jamaica.
- » Existen escasas evaluaciones del servicio educativo para la primera infancia, que den cuenta de la calidad de los entornos de aprendizaje, así como de las interacciones dentro del aula.
- » No siempre se garantiza un mínimo de exposición a la intervención, porque existen altas tasas de inasistencia, principalmente en el nivel educativo de niños y niñas de 3 años, lo que pone en riesgo los resultados en desarrollo y aprendizaje. Esta situación se presenta en todos los países.
- » En el caso de Jamaica, con una apuesta concreta para mejorar la calidad de la educación para la primera infancia –soportada en una estructura institucional que desarrolló los estándares para los establecimientos educativos–, se observó que el factor limitante fue la falta de recursos para que estos pudieran cumplir con los requerimientos definidos.
- » Uruguay cuenta con un sistema de inspección y supervisión de la educación para la primera infancia y un protocolo orientador para hacer supervisión. Sin embargo, el equipo responsable es insuficiente, pues solo se logran hacer dos visitas al año, lo cual afecta los procesos de calidad.

“Escolarización” de la educación para la primera infancia. A lo largo de la evaluación y a partir de documentos y entrevistas, se encontró como efecto negativo no esperado la excesiva *escolarización* de la educación y el aprendizaje temprano. Esto se refiere al uso de metodologías propias de la educación primaria en la educación para la primera infancia. En consecuencia, esta medida implicó que este nivel educativo fuera absorbido por las lógicas y metas propias del sistema escolar, que buscan preparar a los niños y niñas para su paso a la primaria, con la consecuente pérdida de metodologías y experiencias de juego que se requieren para el desarrollo físico, socioemocional y cognitivo en la primera infancia.

- » Por otra parte, al entrar en la lógica administrativa y legal de las escuelas, una parte importante de la educación para la primera infancia empezó a ser regulada bajo nuevas normas, lo que significó una fragmentación del sistema en este subsector. En el caso de Chile, los docentes de preescolar que trabajaban en escuelas primarias reportaron contar con menos apoyo técnico que el que recibían cuando ejercían al amparo de alguna de las dos mayores instituciones de educación para la primera infancia (JUNJI e Integra).
- » En Chile, México y Uruguay, los niveles de transición para niños y niñas de 4 y 5 años se integraron a las escuelas, las cuales según los participantes consultados no se reestructuraron para acoger a los niños y niñas más pequeños. Esto desencadenó la escolarización de Kinder y Pre-Kinder. La incorporación de los niveles de transición en los colegios requería preparación para un contexto adecuado, más acogedor e inclusivo para el desarrollo de la primera infancia.
- » En el caso de México, la educación para la primera infancia está invisibilizada dentro de la educación primaria, la cual se incluye en este subsector.
- » En Jamaica, las visitas a los establecimientos educativos corroboraron lo mencionado por padres y especialistas, que el concepto de educación para la primera infancia era bastante *escolarizado*.

2.2.3. Eficiencia

La evaluación no encontró información suficiente y certera para dar cuenta del grado en que las medidas adoptadas fueron eficientes para que se dieran los cambios que cada país se propuso lograr. Tampoco se encontraron evaluaciones para establecer el costo-beneficio de las intervenciones emprendidas, ni estudios

de eficiencia sobre la inversión realizada frente a los programas y estrategias que fueron evaluados. Por lo anterior, se presenta un análisis aproximativo basado en la información que fue posible recabar y la apreciación sobre el uso de los recursos existentes, a partir de las entrevistas y visitas de campo.

Factores que favorecen la eficiencia

Entorno habilitante	<p>Uso y gestión de recursos. En Uruguay, Chile y Perú se observó una buena gestión de recursos en la medida en que estos países registraron avances en sus metas de cobertura. En Uruguay el incremento significativo de la inversión en educación para la primera infancia contribuyó a un aumento en el número de aulas, nuevos jardines y centros CAIF, así como nuevas plazas de docentes y personal administrativo. Aunque la ejecución de los recursos disponibles se cumplió parcialmente, se tradujo en mayor cobertura y menor inequidad en el acceso especialmente para los niños y niñas de 4 y 5 años.</p> <p>Fuentes de financiamiento. En todos los países las principales fuentes de financiamiento de los instrumentos evaluados fueron los mismos Estados, excepto en Jamaica puesto que el plan requirió de recursos provenientes de diferentes donantes y programas de cooperación internacional, los cuales financiaron un porcentaje de las intervenciones en educación para la primera infancia que fueron implementadas con la asistencia técnica del Banco Mundial.</p>
Oferta	<p>Modelos de administración dividida y unificada. De acuerdo con la literatura consultada (Pardo y Adlerstein, 2016) y (Pacheco, Elacqua y Brunner, 2005), la administración dividida (que consiste en tener separado el nivel de educación inicial de las escuelas primarias) es un modelo más eficiente que el modelo unificado en el que los dos niveles coexisten. Sin embargo, países como Chile, Perú y Uruguay se acercaron más al modelo de administración unificada, al considerar que de esta manera se hace un uso eficiente de los recursos destinados al aumento de infraestructura escolar, junto con la implantación de la jornada escolar completa.</p> <p>En esta lógica, la ampliación de la cobertura, incluyendo un aula de educación para la primera infancia en las escuelas primarias, fue considerada como una alternativa para asegurar la permanencia de niños y niñas en el sistema educativo. Por ejemplo, en Perú la reconversión de los PRONOEI a centros escolarizados aumentó la demanda pues los padres los percibieron como una institución, que más allá de brindar cuidado, constituía un espacio educativo para sus hijos e hijas. Sin embargo, como se ha mencionado, la evaluación encontró que esta medida tiene efectos negativos al <i>escolarizar</i> la educación para la primera infancia.</p> <p>Más y mejor información. En Jamaica, por ejemplo, se logró avanzar en la dirección correcta al introducir un sistema de mejoras en aspectos clave de calidad en la prestación del servicio. Entre los avances se destacan el registro de todas las instituciones de primera infancia, el establecimiento de un sistema de monitoreo a través de visitas a los centros, una mayor cantidad de docentes con grado profesional, y la entrega de materiales básicos para mejorar la infraestructura. Sin embargo, esta es una aproximación a la eficiencia en el uso de recursos, ya que no se cuenta con un análisis detallado de efectividad frente a los costos, que esté asociado a los resultados.</p> <p>Salvo este caso, la evaluación encontró que el resto países no cuentan con información sobre la rentabilidad de sus intervenciones, y no tienen procesos de modelación o pilotaje de las experiencias antes de escalar las intervenciones.</p>

Factores que limitan la eficiencia de las medidas adoptadas

Uso y gestión de los recursos. En algunas medidas tomadas por Perú y Uruguay se constataron problemas con la ejecución del presupuesto disponible, lo que afectó el cumplimiento de las metas establecidas. Si bien, en Perú se destaca la descentralización de algunos recursos, también se registran fallas para asegurar que la oferta docente contratada tenga las competencias necesarias para el cargo.

Otro factor que limita el uso eficiente de los recursos tiene que ver con su disponibilidad oportuna. Tanto los materiales o implementos para el desarrollo de las actividades en el aula, como las capacitaciones para docentes y personal administrativo, son esfuerzos importantes para el sistema que si no llegan a tiempo, pueden afectar la eficiencia de la inversión. Por ejemplo en Perú, se observó que algunos centros educativos comunitarios contaban con recursos de excelente calidad, pero estos eran utilizados solo una vez por semana cuando el/la promotor/a comunitario/a estaba presente.

En el caso de México, la naturaleza federal de su organización política constituyó un factor limitante para el uso eficiente de los recursos, pues a juicio de los entrevistados, en su distribución primó la capacidad de gestión administrativa de algunas entidades federales en detrimento de otras. Asimismo, según el (INEE, 2000 al 2012) el gasto para poblaciones vulnerables no se focalizó en los niños y niñas que pueden requerir mayor apoyo pedagógico y no se apropiaron suficientes recursos para mejorar en infraestructura, mobiliario y materiales de aprendizaje, entre otros aspectos, circunstancia que afectó principalmente a las poblaciones de zonas rurales.

Dado que la evaluación registró varios casos donde se presentaron dificultades asociadas con la proyección presupuestal y la capacidad para lograr una gestión eficiente de la inversión, en general cabe señalar que, los esfuerzos con la creación de políticas, establecimiento de objetivos y apropiación de recursos deben considerar un diseño institucional completo que abarque los pasos intermedios para la implementación de las metas definidas.

Ausencia de estudios de costo-eficiencia e impacto Existe escasa evidencia en relación con el impacto de las intervenciones implementadas, y no se encontró información respecto de la existencia de experiencias piloto que hubiesen sido evaluadas previamente. Así mismo, en general no hay estudios que demuestren que los recursos invertidos están dando frutos en términos de la efectividad y eficiencia de las intervenciones. En parte, esta falencia se puede atribuir a insuficientes recursos destinados para adelantar este tipo de evaluaciones, al privilegiar la destinación del presupuesto a la implementación de acciones.

Gestión poco eficiente de recursos a nivel local. Si bien se puede considerar como un avance que los gobiernos den mayor autonomía a las entidades subnacionales o locales para el uso de los recursos, esto representa un desafío cuando se trata de reducir las disparidades entre regiones, como fue el caso de México. La mayor autonomía de las entidades locales, requiere de una alta capacidad de coordinación y acompañamiento del nivel central para asegurar que los recursos lleguen oportunamente, sean bien utilizados y se cumplan con estándares para alcanzar los resultados esperados en el territorio y a nivel nacional.

2.2.4. Sostenibilidad

En el contexto de esta evaluación, la sostenibilidad se entiende como la capacidad política, técnica y financiera para que las acciones emprendidas perduren en el tiempo, al igual que la posibilidad de que los resultados obtenidos por estas acciones tengan continuidad. En

general los instrumentos de política, los programas y estrategias analizados se consideraron sostenibles en el tiempo, y los resultados obtenidos en términos de cobertura y equidad en el acceso tienden a aumentar en el tiempo y no a disminuir.

Factores que favorecen la sostenibilidad

Entorno habilitant

Institucionalidad y presupuesto. En esta revisión comparativa la sostenibilidad de los instrumentos analizados se asocia principalmente con la creación de un contexto habilitante para el desarrollo de la educación en la primera infancia. En la mayoría de los países este entorno propicio se reflejó en las reformas legislativas que elevaron la educación para la primera infancia a política de Estado y en la conformación de una institucionalidad respaldada por cuerpos normativos; circunstancia que llevó a que las políticas trascendieran los cambios de gobierno, logrando la continuidad tanto de los compromisos políticos, como de la inversión y los planes sectoriales.

Junto a esto, países como Perú, Chile y Uruguay contaron con financiación asegurada mediante leyes nacionales de presupuesto. Así, por ejemplo, el plan de los centros CAIF en Uruguay pasó de ser una experiencia apoyada inicialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo a tener un presupuesto nacional garantizado en el 2008. En Perú, los Programas de Presupuestos por Resultado, mecanismos de planificación y gestión utilizados también por otros sectores, demostraron efectividad y reportaron resultados positivos en ejecución presupuestal.

Lo anterior da cuenta de una serie de compromisos asociados con la forma de hacer política pública en cada contexto. Asimismo, en estos países se encontró un vínculo estrecho entre la entidad que maneja las finanzas y las instituciones que están a cargo del desarrollo social del Estado.

En Chile, desde 2006 al periodo de esta evaluación, se han dado importantes cambios de nivel legislativo que expresan un cambio de visión hacia la educación para la primera infancia, la cual ha comenzado a tener un tratamiento similar a los otros niveles del sistema educativo. Contar con este tipo de leyes es resultado de haber logrado cambios sostenibles de nivel político y social frente a la relevancia que tiene la educación y el aprendizaje temprano para la reducción de las inequidades sociales. Entre ellas se encuentra la ley de aseguramiento de la calidad que incluye al sistema de educación inicial (2011), el kínder obligatorio (2013), la Subsecretaría de Educación Parvularia (2015) y la Ley de Autorización de Funcionamiento (2015). A la par con estos avances, los docentes de educación para la primera infancia ingresaron a la carrera docente, lo que se traduce en mejores condiciones salariales basadas en evaluaciones de desempeño y años de trayectoria (2016).

Por su parte, en Jamaica se destaca la existencia de una institucionalidad que apoya la continuidad de los resultados esperados. Sin embargo, la dependencia de la cooperación internacional y del sector privado para financiar estos esfuerzos podría amenazar su sostenibilidad futura. No obstante, como se mencionó, la Comisión de la Primera Infancia se encuentra trabajando con los organismos asociados y el gobierno en una estrategia para lograr la financiación pública.

Oferta	<p>Continuidad de los servicios. La promoción de la educación para la primera infancia, como parte del sistema de educación primaria se considera un factor favorecedor para mantener el acceso. Por un lado, porque facilita una transición efectiva hacia la primaria, lo cual es percibido por las familias como algo positivo, que además puede contribuir a elevar el nivel de matrícula. En México, por ejemplo, con la integración de la educación y el aprendizaje temprano en la educación primaria obligatoria se logró crear un proceso continuo en el cual se garantiza este derecho desde los tres años.</p> <p>Por ejemplo en Chile y Uruguay se impulsó la sostenibilidad en el acceso al incluir los jardines infantiles en las instituciones de educación primaria. En Perú, ante la alta dispersión geográfica, la decisión de poner en marcha centros de educación para la primera infancia no escolarizados cercanos a las comunidades favoreció el acceso, pero puede representar un desafío si se presenta discontinuidad en el servicio al momento de la transición al primer grado, en casos en que los establecimientos de educación primaria estén distantes del lugar de residencia de las familias.</p>
Demanda	<p>Incentivos a la demanda y sostenibilidad de los aprendizajes. El que la sociedad esté sensibilizada frente a la importancia de la educación para la primera infancia es un factor que favorece la sostenibilidad de la oferta, en respuesta a la demanda por un mejor servicio. Entre los países estudiados se observó que las familias están más sensibilizadas sobre la importancia de la educación para niños y niñas de 4 y 5 años, lo que puede obedecer a campañas de difusión como las implementadas en Chile, Jamaica y Uruguay.</p> <p>En términos de sostenibilidad de los aprendizajes, por un lado, es necesario garantizar las condiciones mínimas que aseguren una educación centrada en el juego y las interacciones pedagógicas necesarias para aprendizajes significativos. Actualmente, todos los países evaluados se han propuesto metas en relación con la calidad del servicio a través de mejoras en sus bases curriculares, la creación de estándares de calidad, y el desarrollo y adecuada implementación de procesos de acompañamiento y supervisión.</p>

Factores que limitan la sostenibilidad de las medidas adoptadas

Entorno habilitante	<p>Falta de financiamiento interno. Tal como se señaló respecto del criterio de eficiencia, la falta de fuentes internas de financiamiento, así como su institucionalización a través de una ley nacional de presupuestos, puede ser un factor que limite la sostenibilidad de las acciones emprendidas. Este punto es especialmente importante para el caso de Jamaica.</p>
Oferta	<p>Abordaje limitado de condiciones para asegurar calidad. Aun cuando los países priorizaron el aumento en la cobertura y la reducción de las brechas de acceso, todos iniciaron acciones para mejorar la calidad. Esta parece ser la prioridad a futuro entre los países que han alcanzado una alta cobertura, ya que los resultados se ven mermados en circunstancias en que la calidad de los sistemas educativos no está asegurada.</p>
Demanda	<p>Percepción de las familias acerca de la educación para la primera infancia en niños y niñas menores de 3 años Si bien la valoración positiva de la educación y el aprendizaje temprano ha incrementado significativamente para los niños y niñas de 4 y 5 años, las familias aún no perciben la importancia de este nivel educativo para sus hijos e hijas de 3 años (como se apreció en Uruguay) y tampoco existe un consenso sobre el tipo de servicio educativo que se debe prestar.</p> <p>Como resultado de esta concepción, las familias tendrían menos inconvenientes para que los niños y niñas en esta edad falten a clases, con la consecuente reducción de exposición al programa situación que puede afectar los aprendizajes esperados.</p>



Recomendaciones

1. Fortalecer los marcos normativos y las políticas con una visión de largo plazo, basada en estándares internacionales y con un enfoque en derechos, género y discapacidad para aumentar la cobertura, calidad y equidad en el acceso a la educación para la primera infancia.
2. Planificar la implementación de políticas por etapas, comenzando con un diagnóstico de las necesidades de las poblaciones más excluidas y contando con la participación de familias y comunidades en el diseño, planeación, implementación y evaluación de las estrategias y programas.
3. Asegurar la participación de diversos actores relevantes a nivel nacional y subnacional, impulsar una coordinación intersectorial y realizar una eficiente asignación de recursos.
4. Definir estándares de calidad, currículo y propuestas pedagógicas que respondan a las diferentes etapas de desarrollo de niños y niñas, favoreciendo el aprendizaje basado en el juego y garantizando el apoyo para una transición adecuada a la escuela primaria.
5. Asegurar que en los presupuestos del sector educativo se apropien recursos suficientes para garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo para la demanda estimada.
6. Promover modelos rentables que garanticen cobertura, calidad y equidad, y que igualmente puedan ser replicados a escala.
7. Extender la aplicación de modelos que respondan a las necesidades de diferentes grupos de población dentro del marco de política del sector educativo nacional.
8. Desarrollar la capacidad de los equipos gerenciales, ejecutivos y supervisores para lograr la efectiva administración del servicio de educación para la primera infancia.
9. Fortalecer la planta de docentes especializados y calificados para el desempeño en diversos contextos a través de incentivos laborales y programas de desarrollo profesional en servicio; y supervisión y acompañamiento para mejorar el desempeño.
10. Crear sistemas que permitan identificar a los niños y niñas de 3 a 6 años que no asisten a la escuela o que están en riesgo de abandonarla, para asegurar su inserción, continuación y transición hacia niveles de educación superior.



Referencias

Bainbridge, Jay, et al., 'Who Gets an Early Education? Family Income and the enrollment of three- to five-year-olds from 1968 to 2000', *Social Science Quarterly*, vol. 86, no. 3, septiembre de 2005, págs. 724-745.

Banco Mundial, *El efecto del poder económico de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2012.

Barnett, William Steven, 'Benefit-Cost Analysis of the Perry Preschool and its Policy Implications', *American Educational Research Association*, vol. 7 no. 4, Winter 1985, págs. 333-342.

Barnett, William Steven, 'Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes', *The Future of Children*, vol. 5, no. 3, Winter 1995, págs. 25-50.

Barnett, William Steven, *Preschool Education and its Lasting Effects: Research and policy implications*, University of Colorado, Education and the Public Interest Center, University of Arizona, Education Policy Research Unit, Bolder, Colo., y Tempe, Ariz., septiembre de 2008.

Barnett, William Steven y Donald J. Yarosz, *Who Goes to Preschool and Why Does It Matter?: Preschool policy matters*, no. 8, agosto de 2004, National Institute for Early Education Research, New Brunswick, N.J., agosto de 2004.

Barnett, William Steven, Cynthia Lamy y Kwanghee Jung, *The Effects of State Prekindergarten Programs on Young Children's School Readiness in Five States*, National Institute for Early Education Research, New Brunswick, N.J., diciembre de 2005.

Bauer, Martin y George Gaskell, *Qualitative Researching with Text, Image and Sound: A practical handbook*, SAGE Publications Ltd., Londres, mayo de 2000.

Baxter, Pamela y Susan Jack, 'Qualitative Case Study Methodology: Study design and implementation for novice researchers', *The Qualitative Report*, vol. 13, no. 4, 2008, págs. 544-559.

Belfield, Cleave R., et al., 'The High/Scope Perry Preschool Program: Cost-benefit analysis using data from the age- 40 followup', *Journal of Human Resources*, vol. 41 no. 1, diciembre de 2006, págs. 163-190.

Berlinski, Samuel, Sebastián Galiani y Marco Manacorda, 'Giving Children a Better Start: Preschool attendance and school-age profiles', *Journal of Public Economics*, vol. 92, no. 5-6, junio de 2008, págs. 1416-1440.

Berrueta-Clement, John R., et al., *Changed Lives: The effects of the Perry preschool program on youths through age 19*, High/Scope Press, Ypsilanti, Mich., 1984. Monographs of the High Scope Educational Research Foundation.

Blamey, Avril y Mhairi Mackenzie, 'Theories of Change and Realistic Evaluation Peas in a Pod or Apples and Oranges?', *Evaluation*, vol. 13, no. 4, octubre de 2007, págs. 439-455.

Brooks-Gunn, Jeanne, 'Do You Believe in Magic? What we can expect from early childhood intervention programs', *Social Policy Report*, vol. 17, no. 1, Spring 2003, págs. 1-15.

Camilli, Gregory, et al., 'Meta-Analysis of the Effects of Early Education Interventions on Cognitive and Social Development', *Teachers College Record*, vol. 112, no. 3, marzo de 2010, págs. 579-620.

Campbell, Frances A., et al., 'The Development of Cognitive and Academic Abilities: Growth curves from an early childhood educational experiment', *Developmental Psychology*, vol. 37, no. 2, abril de 2001, págs. 231-242.

Cojocar, Stefan, 'Clarifying the Theory-Based Evaluation', *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, vol. 26, septiembre de 2009, págs. 76-86.

Connell, James P. y Anne C. Kubisch, 'Applying a Theory of Change Approach to the Evaluation of Comprehensive Community Initiatives: Progress, prospects, and problems', vol. 2 en *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Theory, measurement and analysis*, editado por Karen Fulbright-Anderson, Anne C. Kubisch y James P. Connell, The Aspen Institute, Washington, D.C., febrero 2009, págs. 15-44.

Cortázar, Alejandra, 'Long-Term Effects of Early Childhood Education on Academic Achievement in Chile', *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 32, 3er. Quarter 2015, págs. 13-22.

Chen, Huey-Tsyh, *Theory-Driven Evaluations*, Sage Publications, mayo de 1994.

Chen, Huey-Tsyh, 'Theory-Driven Evaluations: Need, difficulties, and options', *Evaluation Practice*, vol. 15, no. 1, febrero de 1994, págs. 79-82.

Dearing, Eric, Kathleen McCartney y Becker A. Taylor, 'Does Higher Quality Early Child Care Promote Low-Income Children's Math and Reading Achievement in Middle Childhood?', *Child Development*, vol. 80, no. 5, septiembre-octubre de 2009, págs. 1329-1349.

Downer, Jason, Terry J. Sabol y Bridget Hamre, 'Teacher-Child Interactions in the Classroom: Toward a theory of within- and cross-domain links to children's developmental outcomes', *Early Education and Development*, vol. 21, no. 5, 2010, págs. 699-723.

Duncan, Greg J. y Jeanne Brooks-Gunn, 'Family Poverty, Welfare Reform and Child Development', *Child Development*, vol. 71, no. 1, enero-febrero de 2000, págs. 188-196.

Flick, Uwe, *Introducción a la investigación cualitativa*, 3a. ed., Editorial Morata, Madrid, febrero de 2012.

Heckman, James J., *Invest in the Very Young*, Documento de trabajo, University of Chicago, Harris School of Public Policy Studies, Chicago, 2000.

Heckman, James J., 'Noncognitive Skills and Socioemotional Learning', presentación de PowerPoint al Simposio de Investigación sobre el Aprendizaje, The Center for Universal Education, The Brookings Institution, diciembre 6 de 2012.

Heckman, James J., Rodrigo Pinto y Peter Savelyev, 'Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes', *American Economic Review*, vol. 103, no. 6, octubre de 2013, págs. 2052-2086.

- Janesick, Valerie J., *“Stretching” Exercises for Qualitative Researchers*, 4ta edición, Sage Publications Ltd., California 2015.
- Kagan, Sharon L., ‘American Early Childhood Education: Preventing or perpetuating inequity’, Proyecto de documento para el Simposio de Equidad 2008, Teachers College, Columbia University, 17-18 de noviembre de 2008.
- Loeb, Susanna, et al., ‘Child Care in Poor Communities: Early learning effects of type, quality, and stability’, *Child Development*, vol. 75, no. 1, enero de 2004, págs. 47–65.
- Magnuson, Katherine A., Christopher C. Ruhm, y Jane Waldfogel, ‘Does Prekindergarten Improve School Preparation and Performance?’, *Economics of Education Review*, vol. 26, no. 1, febrero de 2007, págs. 33–51.
- Magnuson, Katherine A., et al., ‘Inequality in Preschool Education and School Readiness’, *American Educational Research Journal*, vol. 41, no. 1, enero de 2004, págs. 115–157.
- Manley, James y Felipe Vásquez, *Childcare Availability and Female Labor Force Participation: An empirical examination of the Chile Crece Contigo Program*, Documento de Trabajo, diciembre de 2013.
- McKay, A. y H. McKay, ‘Primary School Progress after Preschool Experience: Troublesome issues in the conduct of follow-up research and findings from the Cali, Colombia Study’, en *Preventing School Failure: The relationship between preschool and primary education*, editado por K. King y R. Myers, International Development Research Center, Ottawa, 1983, págs. 36–41.
- Martin, Shirley, ‘An Early Childhood Intervention Programme and the Longterm Outcomes for Students’, *Child Care in Practice*, vol. 16, no. 3, 2010, págs. 257–274.
- Ministerio de Educación, *Niños, niñas y adolescentes: Síntesis de resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*, MINEDUC, Santiago de Chile, 2013.
- Ministerio de Educación, *Estado del arte de la Educación Parvularia en Chile*, MINEDUC, Santiago de Chile, 2014.
- Ministerio de Educación, *Impacto de asistir a educación parvularia*, MINEDUC, Centro de Estudios, Santiago de Chile, julio de 2013, Serie Evidencias.
- National Institute of Child Health and Human Development, *Child-Care Effect Sizes for the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development*, NICHD, Early Child Care Research Network, Rockville, Md., 2006.
- Nelson, Geoffrey, Anne Westhues y Jennifer MacLeod, ‘A Meta-Analysis of Longitudinal Research on Preschool Prevention Programs for Children’, *Prevention and Treatment*, vol. 6, no. 1, diciembre de 2003, págs. 1–67.
- Nores, Milagros y W. Stevens Barnett, ‘Benefits of Early Childhood Interventions Across the World: (Under) Investing in the very young’, *Economics of Education Review*, vol. 29, no. 2, abril de 2010, págs. 271–282.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OCDE, Paris, 2012.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, ‘Atención y educación de la primera infancia, informe regional: América Latina y el Caribe’, Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia, UNESCO, Moscú, 27-29 de septiembre de 2010.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Estrategia de educación de la UNESCO 2014-2021*, UNESCO, Paris, 2015.

Pacheco, Paula, Gregory Elaqua y José Joaquín Brunner, *Educación preescolar: Estrategia bicentenario*, Ministerio de Educación, Serie Bicentenario, Santiago de Chile, 2005.

Peters, Ray DeV., et al., *The Better Beginnings, Better Futures Project: Findings from grade 3 to grade 9*, Wiley-Blackwell, Washington, D.C., Series Monográficas de la Society for Research in Child Development, diciembre de 2010.

Ramey, Craig T. y Sharon L. Ramey, 'Early Learning and School Readiness: Can early intervention make a difference?' *Merrill-Palmer Quarterly*, vol. 50, no. 4, octubre de 2004, págs. 471-491.

Robson, Colin, *Real World Research: A resource for users of social research methods in applied settings*, 3rd. ed., John Wiley & Sons Ltd, Chichester, Reino Unido, 2016.

Rosero, José, *On the Effectiveness of Child Care Centers in Promoting Child Development in Ecuador*, Documento de Debate, Tinbergen Institute, Amsterdam, 2012.

Schweinhart, Lawrence J., et al., *Lifetime Effects: The high/scope Perry Preschool study through age 40*, High/Scope Educational Research Foundation, Ypsilanti, Mich., 2005.

Shonkoff, Jack P. y Deborah A., eds., *From Neurons to Neighbourhoods: The science of early child development*, National Research Council, Institute of Medicine, Washington, D.C., 2000.

Shore, Rima, *Rethinking the Brain: New insights into early development*, Families and Work Institute, Nueva York, 1997.

Siegel, Daniel J., *La mente en desarrollo: Cómo interactúan las relaciones y el cerebro para modelar nuestro ser*, Desclée De Brower, Bilbao, España, noviembre de 2007.

Temple, Judy A. y Arthur J. Reynolds, 'Benefit and Cost of Investments in Preschool Education: Evidence from the child-parent centers and related programs', *Economics of Education Review*, vol. 26, no. 1, febrero de 2007, págs. 126-144.

Walshe, Kieran, 'Understanding What Works--and Why--in Quality Improvement: The need for theory-driven evaluation', *International Journal for Quality in Health Care*, vol. 19, no. 2, abril de 2007, págs. 57-59.

Watt, Norman F., et al., 'Early Intervention Programs and Policies', vol. 4 en *The Crisis in Youth Mental Health: Critical issues and effective programs*, Praeger Press, Westport, Conn., 2006, págs. 291-317.

Weiss, Carol Hirschon, 'Nothing as Practical as Good Theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families', vol. 1 en *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, methods, and contexts*, The Aspen Institute, Washington, D.C., febrero de 2009, págs. 65-92.

