

Educación antes de la escuela primaria en América Latina

Análisis de la educación
para la primera infancia en
Colombia, Honduras,
Paraguay y Uruguay



CERLALC

Centro Regional para el Fomento del
Libro en América Latina y el Caribe
Bajo los auspicios de la UNESCO



Observatorio Iberoamericano de
cultura y educación para
la primera infancia

Con el apoyo



fundación sm



Patricia Balbuena
Ministra de Cultura de Perú
Presidenta del Consejo

Silvia Elena Regalado
Ministra de Cultura de El Salvador
Presidenta del Comité Ejecutivo

Marianne Ponsford
Directora

Alberto Suárez
Secretario general (e)

Francisco Thaine
Subdirector técnico

Argentina

Bolivia

Brasil

Chile

Colombia

Costa Rica

Cuba

Ecuador

El Salvador

España

Guatemala

Honduras

México

Nicaragua

Panamá

Paraguay

Perú

Portugal

R. Dominicana

Uruguay

Venezuela

Documentos Cerlalc

Primera Infancia

Educación antes de la escuela primaria en América Latina

Análisis de la educación
para la primera infancia en
Colombia, Honduras,
Paraguay y Uruguay

Con el apoyo



Publicado por

Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (Cerlalc)

Calle 70 n.º 9-52

Bogotá, Colombia

Tel. (57-1) 518 70 70

libro@cerlalc.org

www.cerlalc.org



Documento preparado por Carolina Snaider y Mariano Narodowski.

Coordinación editorial

José Diego González M.

Revisión editorial

Juan Camilo Orjuela

Diagramación

Carolina Medellín

Mayo 2018



Este documento se publica bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-No comercial-No derivar 3.0 (CC BY-NC-ND).

Contenido

Resumen ejecutivo	7
Capítulo I. La educación de la primera infancia en Latinoamérica: desigualdad en la región y potencial de la educación inicial	13
Capítulo II. El caso de Uruguay	23
Capítulo III. El caso de Paraguay	41
Capítulo IV. El caso de Colombia	55
Capítulo V. El caso de Honduras	75
Conclusión	91
Bibliografía	99

Resumen ejecutivo

Durante la última década en América Latina ha aumentado significativamente la matrícula en instituciones educativas para la primera infancia y los respectivos gobiernos han implementado nuevas políticas públicas, que en algunos casos se han articulado con otras que son de las más antiguas del mundo.

Este fenómeno se alinea con evidencia de diferentes investigaciones que indican que una educación de la primera infancia, EPI, de calidad tiene el potencial de promover en los niños un desarrollo más saludable y de traducirse en resultados a corto y largo plazo, como la mejora del rendimiento académico en la educación básica, el aumento de las tasas de graduación, la reducción de las tasas de encarcelación y de embarazo adolescente. En consecuencia, la EPI ha ganado un lugar central en las agendas de política educativa de las sociedades occidentales y América Latina no es una excepción.

Las tasas de escolarización para este grupo de edad han venido creciendo sostenidamente en la región. Sin embargo una EPI de calidad para todos los niños plantea un proble-

ma: la calidad de los servicios suele ser muy heterogénea a la vez que el acceso dista de estar equitativamente distribuido.

El objetivo de este estudio es comprender con mayor precisión cuál es la forma de organización que adopta la provisión de la EPI en América Latina, describiendo los programas diversificados existentes. Interesa analizar qué niveles de equidad y segregación presenta y hasta qué punto se alcanzan niveles de calidad educativa acordes a las necesidades de la población, especialmente de los sectores más pobres.

Para responder a estos interrogantes se han seleccionado cuatro casos: Uruguay, Paraguay, Colombia y Honduras, asumiendo que estos países tienen diversos grados de desarrollo socioeconómico y de avance respecto a los programas y políticas de EPI. Para cada uno de los países ofrecemos un contexto estadístico descriptivo y relevamos las principales modalidades en las que ofrecen servicios, poniendo énfasis en los sistemas educativos y estudiando sus modalidades institucionales.

El análisis por país de cada modalidad opera en dos niveles: (a) nivel estructural, en el cual exploramos modos de regulación, financiamiento y provisión y (b) nivel de la provisión del servicio, en el que exploramos variables estructurales, programáticas y de proceso. Por último, y considerando en su conjunto las diferentes modalidades de EPI, analizamos los niveles de cohesión social, libertad de elección de escuela, equidad y costo-efectividad derivados.

Independientemente de los resultados obtenidos por cada país —los cuales muestran no pocas diferencias entre sí—, el estudio arroja resultados coincidentes para el conjunto de los casos estudiados. Uno de ellos es la tensión existente entre una perspectiva programática y una perspectiva de sistemas. Un enfoque de sistemas atiende no solo a los programas, sino que cuenta con la estructura que permite sostener acciones de calidad a gran escala y a largo plazo, incluyendo agencias gubernamentales con autoridad para establecer, entre otros, los objetivos comunes para la primera infancia en el país, estándares de calidad, mecanismos de evaluación y supervisión alineados al currículo y planes de formación y desarrollo profesional docente.

La mayoría de los países analizados demuestra haber dado pasos iniciales al respecto aunque queda un largo camino por recorrer, puesto que persisten diferencias entre las condiciones que se aseguran a los niños según sea el tipo de centro infantil al que atienden.

Otro tema en tensión es el desarrollo de programas focalizados o programas universales. El análisis desarrollado indica que la tendencia en Latinoamérica, LATAM, es a desarrollar servicios focalizados en poblaciones de

menores recursos. Si bien esta decisión se sustenta en un argumento costo-eficiencia (p. ej., priorizar los recursos escasos en sectores sociales más vulnerables), acarrearía como consecuencia no deseada un alto nivel de segregación social. Además, la evidencia expuesta permite inferir que los servicios focalizados en niños de familias más pobres no son, como sería esperable, de mayor calidad y en consecuencia más equitativos. Por el contrario, su efecto no deseado parece consistir en la posible profundización de desigualdades.

Para finalizar, es menester señalar que la metodología que utilizamos para desarrollar el estudio estuvo basada en una revisión documental. Persiste el desafío de llevar a cabo minuciosos trabajos de campo que recolecten, sistematicen y publiquen información precisa sobre las diferentes modalidades de EPI existentes.

**Capítulo I. La educación
de la primera infancia en
Latinoamérica: desigualdad
en la región y potencial de la
educación inicial**

A partir de los años sesenta con el ingreso sostenido de más mujeres en el mercado laboral las instituciones de educación de la primera infancia, EPI, aumentaron considerablemente la matrícula, incluyendo niños de diferentes estratos sociales. A su vez, investigaciones en diferentes disciplinas (p. ej., educación, neurociencias, psicología del desarrollo, economía) han demostrado que los primeros años de vida son una etapa crítica en la que se sientan las bases de gran parte del futuro desarrollo físico, cognitivo y socioemocional del niño, y que intervenciones en esta etapa resultan en mayores tasas de retorno que inversiones en etapas posteriores (Couse, Recchia, 2016; Shonkoff, Phillips, 2000; Heckman, Moon, Pinto, Savelyev, Yavitz, 2010).

La evidencia indica que una EPI de calidad tiene el potencial de promover en los niños un desarrollo más saludable y de traducirse en resultados a corto y largo plazo (p. ej., mejorar el rendimiento académico en la educación básica, aumentar las tasas de graduación, reducir las tasas de encarcelación y de embarazo adolescente) (Kagan, 2009; Wechsler, Melnick, Maier, Bishop, 2016). En consecuencia,

durante las últimas décadas la EPI ha ganado un lugar central en las agendas de política educativa de las sociedades occidentales (Farrell, Kagan, Tisdall, 2016).

Latinoamérica concentra la mayor tasa de desigualdad del mundo y una de las mayores tasas de pobreza en la niñez (Banco Mundial, 2016). Muchos niños¹ aun no tienen acceso a una adecuada nutrición ni a servicios sanitarios y de salud apropiados (Eclac, 2016; Kagan, et ál., 2016; Vegas y Santibanez, 2010; Unicef, 2016). En consecuencia, la EPI en la región se considera especialmente crítica para el desarrollo de los niños y la prosperidad de las sociedades y se ha convertido en uno de los principales componentes de las agendas políticas. Desde esta perspectiva la EPI promueve mayor justicia social, “nivelando el campo de juego” al igualar oportunidades entre niños de familias de bajos recursos y familias socioeconómicamente más aventajadas (Johnson, Brooks-Gunn, Mateo Díaz, Rodríguez-Chamussy, 2016). Durante la última década, la región ha aumentado significativamente la matrícula en instituciones educativas para la infancia y los gobiernos han implementado nuevas políticas públicas de EPI, a la vez que, para algunos casos, las han articulado con otras tradicionales.

Tabla 1

LATAM. Matrícula EPI (0 a 5 años), selección de 5 países, 2003-2015

	Argentina	Chile	Bolivia	Perú	México
2003	1.281.401	n/d	2.679.197	n/d	3.635.903
2004	1.325.426	283.139	2.750.559	n/d	3.742.633
2005	1.363.847	297.130	2.792.164	n/d	4.086.828
2006	1.375.504	313.090	2.792.633	n/d	4.452.168
2007	1.425.895	319.161	2.801.973	n/d	4.739.234
2008	1.485.899	323.504	2.797.908	1.290.809	4.745.741
2009	1.526.915	326.576	2.745.013	1.367.651	4.634.412
2010	1.553.418	341.128	2.712.740	1.393.804	4.608.255
2011	1.563.013	346.167	2.707.810	1.373.648	4.641.060
2012	1.610.845	350.850	2.719.956	1.387.134	4.705.545
2013	1.652.657	365.072	2.758.828	1.585.121	4.761.466
2014	1.687.543	378.052	2.783.894	1.631.039	4.786.956
2015	1.733.374	381.945	n/d	1.659.885	4.804.065

¹ De acuerdo a lo sugerido por las normas APA, priorizando la economía de lenguaje utilizamos el plural masculino para hacer referencia a casos que incluyen diversidad de géneros.

	Argentina	Chile	Bolivia	Perú	México
Δ % 2003-2015	35%	35%	12%	29%	32%

Fuente: elaboración propia con base en Argentina, Ministerio de Educación y Deportes, Dirección Nacional de Información y Educación Estadística; Chile, Ministerio de Educación, Unidad de Estadísticas, Centros de Estudios; Bolivia, Ministerio de Educación, Dirección General de Planeamiento; Perú, Ministerio de Educación, Ministerio de Educación, Estadísticas sobre la Calidad Educativa y; México, Secretaría de Educación, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa.

Entre 2000 y 2013 la tasa de escolarización para la sala de cinco años aumentó más de diez puntos porcentuales y esta sala ya es obligatoria en Chile, Colombia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. Recientemente, otros países como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Panamá y Uruguay han disminuido la edad obligatoria de inicio de la educación obligatoria a la sala de cuatro años. Algunos países como Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Venezuela han establecido la sala de tres años como inicio de la educación obligatoria (SITEAL, 2015).

Tabla 2

LATAM 18 países. Tasa de escolarización, jardín de infantes, 2000-2013

Año	2000	2013
Argentina	73,3	94,8
Bolivia	47	62,5
Brasil	65,9	86,6
Colombia	77,7	82,4
Costa Rica	38,3	77
Chile	71,8	94
República Dominicana	64,3	82,2
Ecuador	75,2	93,7
El Salvador	50,9	66,5
Guatemala	21,8	47,1
Honduras	54,8	73,2
México	85,2	96
Nicaragua	60,5	62
Panamá	68,6	80,7

Año	2000	2013
Paraguay	53,1	72,2
Perú	74,7	91,4
Uruguay	91,9	98,6
Venezuela	81,2	93,3
Total	74,1	84,3

Fuente: adaptado de SITEAL, 2015.

Sin embargo, si bien la EPI tiene el potencial de traducirse en beneficios a corto y largo plazo, es necesaria una EPI de calidad para convertir estas promesas en realidad (Kagan, 2009; Waldfogel, 2006). Por el contrario, la calidad de los servicios de la EPI en LATAM es muy heterogénea a la vez que el acceso a servicios está inequitativamente distribuido (Araujo, López-Boo, Puyana, 2013; Kagan, Araujo, Jaimovich, Cruz Aguayo, 2016; Malajovich, 2009; López, 2009, Vegas, Santibáñez, 2010).

La expansión de la EPI en LATAM suele comenzar entre los estratos socioculturales más privilegiados y posteriormente se extiende a los niños de los sectores sociales más pobres (López, 2009). En su estudio sobre la EPI en LATAM, Araujo, López-Boo y Puyana (2013) encontraron que, en general, la oferta para las familias de bajos ingresos sigue siendo insuficiente. Por ejemplo, más del 80% de los programas para niños de 0 a 3 años tienen listas de espera.

Además existen deficiencias en la calidad de la oferta: “La escasa evidencia sobre la calidad de los servicios existentes sugiere que es heterogénea y, en muchos casos, a niveles mínimos peligrosos” (Araújo, López-Boo, Puyana, 2013, p. 15). Atendiendo a las inequidades en el acceso en las últimas décadas los gobiernos han implementado o reforzado políticas y programas que, en términos generales, se basan en la provisión de servicios de bajo costo dirigidos específicamente a los niños de familias de bajos ingresos (Araujo, López-Boo, Puyana, 2013; Eclac, 2016; Kagan et ál., 2016).

En este sentido, un modelo que ha sido adoptado en varios países implica que el Estado financie a terceros (organizaciones comunitarias, fundaciones o individuos) para ser proveedores de servicios (Araújo, López-Boo, Puyana, 2013). En esa línea hemos investigando en profundidad el caso de los Centros de Infancia, CPI, en Buenos Aires, Argentina, señalando las consecuencias en términos de segregación socioeconómica, desigualdad e inequidad para esta estrategia de tercerización (Narodowski, Snaider, 2017; Snaider, 2014).

Por eso es preciso comprender con precisión cuál es la forma de organización que adopta el sistema de provisión de la EPI en LATAM, cómo se articulan los diferentes actores y cuáles son las consecuencias de la expansión de programas diversificados en vez de adoptar un enfoque sistémico. Interesa analizar, en consecuencia, qué niveles de equidad y segregación presenta la EPI en la región y hasta qué punto se alcanzan niveles de calidad educativa acordes a las necesidades de la población, especialmente de los sectores más empobrecidos.

Enfoque metodológico

Para responder a estas preguntas se han seleccionado cuatro casos: Uruguay, Paraguay, Colombia y Honduras, asumiendo que estos países tienen diversos grados de desarrollo socioeconómico y de avance respecto a los programas y políticas de EPI y al desarrollo de su infraestructura educacional para permitir cambiar el enfoque programático por un enfoque de sistemas.

Para cada uno de los países, relevamos las principales modalidades en las que ofrecen servicios de la EPI. Como es esperable, existen intervenciones para la EPI que se desarrollan en ámbitos no institucionales (p. ej., visitas al hogar), así como políticas y programas que se focalizan en aspectos de nutrición y salud. Si bien todos estos aspectos son necesarios para atender de forma coordinada e íntegra a fin de brindar a las futuras generaciones condiciones de desarrollo óptimas, en el presente trabajo nos focalizamos en los sistemas educativos y estudiamos las modalidades institucionales que ofrecen los servicios educativos.

La evidencia estadística analizada surge de datos oficiales disponibles en forma pública por lo que nos centramos en el análisis de fuentes primarias, complementándolas con fuentes secundarias (OCDE, Unesco, etc.) para darle mayor robustez a las fuentes primarias. Cuando las bases de datos disponibles no son publicadas hemos optado por no utilizarlas, explicando el caso. Adicionalmente, en el caso colombiano hemos trabajado también con microdatos de elaboración propia, lo que puede generar pequeños errores o distorsiones que no son relevantes en términos estadísticos ni interpretativos.

Efectuamos el análisis de cada modalidad en dos niveles: (a) modos de regulación, financiamiento y provisión, y (b) variables de calidad. Por último, a nivel nacional, considerando en su conjunto las diferentes modalidades de la EPI analizamos los niveles de cohesión social, libertad de elección de escuela, equidad y costo-efectividad derivados.

Regulación, financiamiento y provisión

Las regulaciones son el conjunto discursivo que tiene como intención —explícita o implícita, directa o indirecta— normatizar las acciones por medio de estatutos públicos, usualmente estatales. Se considerarán no solamente aquellas del más alto nivel legislativo, leyes, sino también las de segundo o tercer orden que impacten en la EPI, sean o no del ámbito educativo.

El financiamiento consiste en el flujo de fondos públicos o privados para proveer al desarrollo de la EPI en cualquiera de sus fases. Analizaremos el flujo de recursos directos —a la oferta, a la demanda, o a ambos— y el indirecto —por medio de exenciones impositivas—.

La provisión consiste en la efectiva realización de la EPI en un tiempo y un espacio determinados. Usualmente, la provisión es estatal, privada, de la sociedad civil, cooperativa o familiar. Las formas híbridas deben ser precisadas en función de su extensión.

Variables de calidad en la EPI

Las variables de calidad de la EPI suelen clasificarse en dos tipos: estructurales y de proceso. En este trabajo, a fin de ganar mayor claridad en la organización de la información relevada, utilizamos la categorización de Neuman, Devercelli (2013), basada en cuatro tipos de variables cuyas dimensiones e indicadores específicos se habrá de considerar en cada modalidad de la EPI, ellas son:

Variables estructurales: son aquellas que se observan como “duras” en el sentido de las mayores dificultades de su franqueabilidad. Incluyen, por ejemplo: el tamaño del grupo, la ratio de alumnos por docente y los requerimientos respecto a la infraestructura y el material didáctico.

Variables docentes: son las vinculadas al componente humano del fenómeno educativo, implicando a todos los que directamente —maestros— o indirectamente —personal directivo, de conducción, técnico, de apoyo, etc.— inciden a partir de sus prácticas educativas. Incluye acreditaciones y títulos habilitantes requeridos, salario, planes y posibilidades de desarrollo profesional. En el presente documento, considerando las limitaciones de extensión, nos hemos focalizado en el las variables del equipo directivo y los docentes, titulares y asistentes, aunque reconociendo la importancia de la labor de otros que trabajan en las instituciones de epi relevadas (p. ej., trabajador social, psicólogo, cocinero, etc.).

Variables programáticas: son las vinculadas a la oferta pedagógica de la escuela y de los educadores. Sus dimensiones son: nivel de exposición —medio día, día completo—, alcance del currículo y la relación con las familias.

Variables de proceso: comprenden la puesta en acción en articulación de las demás variables y por eso presentan en mayor grado de complejidad. Aluden al “clima afectivo” predominante, basado en la calidad de las interacciones entre adultos-niños, solo entre adultos y solo entre niños. Son las más difíciles de evaluar y estandarizar y precisan de un trabajo de campo riguroso y de larga duración. En el presente trabajo consideramos si hay referencia a las variables de proceso en el diseño de los programas.

Cohesión social, elección de escuelas, equidad y costo-efectividad

Por último, para discutir el campo de la EPI en cada uno de estos cuatro países, utilizamos el modelo desarrollado por H. Levin (2002) y analizamos sus cuatro categorías: libertad de elección de escuela, cohesión social, equidad y costo-efectividad.

En términos de Levin (2002), la “libertad de elección” se refiere al derecho de las familias a elegir escuelas, u otros formatos educacionales para sus hijos, dentro de la oferta existente y en referencias familiares en términos políticos, religiosos, pedagógicos, de tiempos, de espacios, etc.

Costo-efectividad es la maximización de los resultados de la educación dado cualquier recurso y en relación con determinadas restricciones. La creciente demanda para la educación y las limitaciones financieras asociadas a la concesión de cobertura completa identifican este escenario.

Los criterios de “equidad” y “cohesión social” determinan de algún modo la compensación en relación con los dos anteriores. De acuerdo con Levin, la equidad opera en el acceso a la educación y los recursos y los resultados por género, clase social, raza, lengua y localización de los estudiantes. En articulación, la cohesión social conforma la existencia de una oferta uniforme, suficiente para proporcionar a los niños la experiencia educacional habitual en el ejercicio de los valores de una sociedad dada.

Estas categorías están caracterizadas por una situación de *trade off*: A mayor libertad de elección de escuela, menor es la posibilidad de asegurar la cohesión social, y viceversa. Del mismo modo, los objetivos de lograr mayor equidad en el sistema educativo (p. ej., invirtiendo más recursos humanos y materiales en aquellos sectores más desfavorecidos) indefectiblemente aumentan los costos. Un menor nivel de inversión, por el contrario, va en detrimento del costo-efectividad.

Capítulo II. El caso de Uruguay

La EPI en el sistema educativo uruguayo

La educación en los primeros años de vida en Uruguay se organiza en dos tramos: (a) educación de la primera infancia, 0 a 3 años, que está por fuera de la estructura formal del sistema educativo, y (b) educación inicial, 3, 4 y 5 años, que conforma el primer nivel educativo del sistema de educación formal.

De acuerdo a lo establecido por la Ley n.º 18.437 General de Educación, en Uruguay “la educación en la primera infancia comprenderá el ciclo vital desde el nacimiento hasta los tres años, y constituirá la primera etapa del proceso educativo de cada persona, a lo largo de toda la vida”, artículo 38². La sala de 5 años es obligatoria desde 1998, Ley n.º 17.015, mientras que en el 2007 se extendió la obligatoriedad a la sala de 4 años, Ley n.º 1815.

2 Cabe aclarar que dicha delimitación (p. ej., del nacimiento hasta los tres años) es operativa y no conceptual. De acuerdo a la convención internacional, la primera infancia corresponde al periodo que se extiende del nacimiento hasta los ocho años.

Los servicios educativos para la primera infancia en Uruguay se proveen a través de diferentes modalidades institucionales. Por el artículo 97 de la Ley n.º 18.437 General de Educación:

toda institución que desarrolle actividades de educación de niños, entre cero y cinco años de edad, en forma presencial, por periodos de doce horas o más semanales, deberá estar habilitada o autorizada para funcionar por dichos organismos competentes.

Dichos organismos son el Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay, INAU, la Administración Nacional de la Educación Pública, ANEP, y el Ministerio de Educación y Cultura, MEC, artículo 96, Ley n.º 18.437 General de Educación. Los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia, CAIF, y los Centros Diurnos dependen del INAU. La ANEP regula los jardines de infantes públicos y privados con reconocimiento oficial, en tanto instituciones escolares. Por último, del MEC dependen los servicios educativos de gestión privada pero que no cuentan con reconocimiento oficial expedido por la ANEP.

Por otro lado, la Ley n.º 18.437 General de Educación creó el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia, CCEPI, órgano conformado interinstitucionalmente: lo presiden representantes del MEC y además lo integran representantes del CEIP-ANEP, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), del Ministerio de Salud Pública, de los educadores en primera infancia de los Centros de Educación Infantil Privados, artículo 99, Ley n.º 18.437 General de Educación, y representantes del Sistema Nacional de Cuidados creado en el marco del programa Uruguay Crece Contigo, UCC.

Los principales objetivos del CCEPI son promover una educación de calidad en la primera infancia, articulando y coordinando los diversos programas y proyectos existentes, promoviendo la profesionalización de los educadores, y asesorando al MEC en la autorización y supervisión de los centros de educación infantil privados, entre otras líneas de acción, artículo 100, Ley n.º 18.437 General de Educación.

Uno de los principales avances derivados del trabajo interinstitucional del CCEPI fue la creación en el 2004 del Marco Curricular para la Atención y Educación de Niñas y Niños Uruguayos Desde el Nacimiento a los Seis Años (UCC, CCEPI, 2004) que establece objetivos y lineamientos de trabajo comunes para los diferentes servicios educativos para la primera infancia existentes. Desde el año 2017 se cuenta, además, con tutoriales audiovisuales para su im-

plementación que fueron elaborados coordinadamente por diversos actores (p. ej., INAU, ANEP, CCEPI, MEC) (<http://www.mec.gov.uy>).

Además, a fines del 2012, se crea dentro de la oficina de Planeamiento y Presupuesto el programa Uruguay Crece Contigo, ucc, el cual tiene como principal objetivo implementar un Sistema de Protección Integral de la Primera Infancia (Resolución n.º 006-2012). UCC realiza tanto acciones de alcance universal como otras específicamente focalizadas en situaciones de vulnerabilidad social que afectan a mujeres embarazadas y niños menores de 4 años (<http://crececontigo.opp.gub.uy>).

Evolución de la matrícula y niveles de cobertura

“Uruguay es el país de la región con mayor cobertura educativa en el nivel inicial y presenta, además, la menor brecha socioeconómica en el acceso” (CEIP-ANEP, 2016, p. 28). Tal como indica la Tabla 3, en 2015 se registraron casi 28.000 niños más de 0 a 5 años asistiendo a una institución educativa en comparación con la matrícula del 2007; en términos porcentuales, implica un crecimiento del 17%.

Tabla 3

Uruguay. Matrícula educación de la primera infancia (0 a 2 años) y educación inicial (3 a 5 años) según tipo de gestión, 2007-2015

	Total	Pública	Gestión asociada	Privada	MEC
		(ANEP)	(INAU)	(CEIP-ANEP)	
2007	157.679	82.446	35.114	25.702	14.417
2008	179.956	86.001	47.928	27.005	19.022
2009	174.972	83.854	42.549	28.037	20.532
2010	177.777	81.875	46.514	27.944	21.444
2011	173.488	79.405	45.237	28.839	20.007
2012	176.477	79.985	45.620	29.617	21.255
2013	177.733	80.200	46.905	29.594	21.034
2014	181.1517	80.865	49.654	30.045	20.953
2015	185.497	82.982	52.455	29.935	20.125

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Uruguay y los anuarios estadísticos 2007 a 2015, Ministerio de Educación y Cultura Dirección de Educación, División de Investigación y Estadística.

El mayor crecimiento se dio en las instituciones cuya gestión es asociada, financiamiento público con provisión privada, que dependen del INAU. El crecimiento de la matrícula en estas instituciones representa más de un 62% del crecimiento total. El crecimiento del sector privado se ubica en segundo lugar, explicando aproximadamente un 35% del aumento total de la matrícula para el periodo 2007-2015. Por el lado del sector público el aumento de la matrícula fue mínimo, con apenas 536 niños más matriculados durante el 2015 con respecto al 2007, lo que presenta, apenas, un 0,6%.

Al desglosar la matrícula de 2015 en función de la edad de los niños se observa que a medida que aumenta la edad aumenta también la asistencia a una institución educativa. Del total de la matrícula, más de la mitad (51,58%) corresponde a niños de 4 y 5 años, en línea con la obligatoriedad que rige para dichos niveles. Asimismo, para estas edades en que la asistencia es obligatoria, casi el 93% de la matrícula corresponde a las instituciones habilitadas por ANEP ya sea de gestión pública o privada. Por el contrario, para los primeros dos años de vida, más del 86% de la matrícula corresponde a los centros del INAU o privados del MEC.

Tabla 4

Uruguay. Matrícula educación de la primera infancia (0 a 2 años) y educación inicial (3 a 5 años) según franja etaria, 2015

	Total	Pública	Gestión Asociada	Privada	
		(ANEP)	(INAU)	(CEIP-ANEP)	MEC
0 a 2 años	28.631	131	21.797	2.256	4.447
2 años	25.600		14.637	4.876	6.087
3 años	35.574	10.533	13.167	6.271	5.603
4 años	48.575	35.384	2.627	7.932	2.632
5 años	47.117	36.934	227	8.600	1.356
Total	185.497	82.982	52.455	29.935	20.125

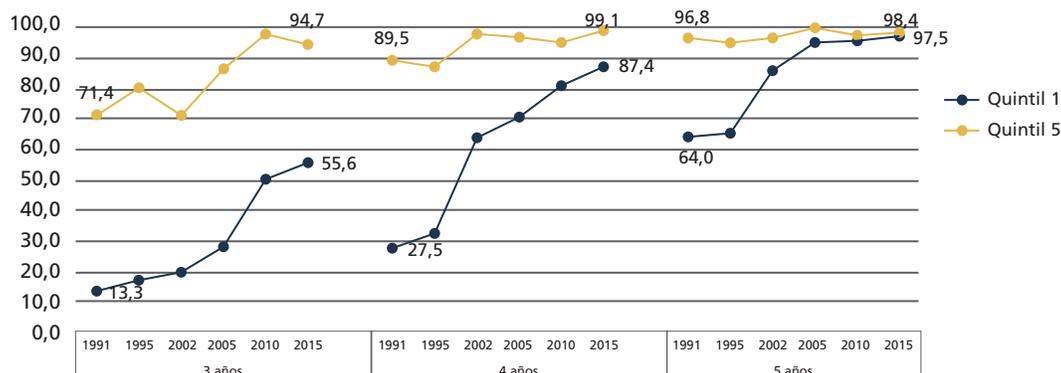
Fuente: elaboración propia con base en los datos de Uruguay y el anuario estadístico 2015, Ministerio de Educación y Cultura Dirección de Educación, División de Investigación y Estadística.

Respecto a las tasas de escolarización, al haberse alcanzado la universalización de la sala de 5, y estar cerca de lograrla en la sala de 4, ya casi no se registran diferencias de acceso en función del nivel socioeconómico de las

familias de los alumnos. A inicios de la década de 1990 la cobertura en 4 años era de 27,5% y la de 5 años de 64% (CEIP, 2016). Sin embargo, existía una amplia diferencia entre los niños de familias del quintil de mayores ingresos y los del quintil más pobre. Por el lado de la sala de 3 años, si bien la brecha socioeconómica se está reduciendo, aún persisten diferencias notables en la cobertura de matrícula según los niveles socioeconómicos.

Gráfico 1

Uruguay. Tasas de cobertura educación inicial, según quintil de ingresos



Fuente: CEIP-ANEP (2016). Orientaciones de políticas educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria. Quinquenio 2016-2020.

Modos de provisión del servicio educativo

Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI)

El plan CAIF constituye la principal política pública que atiende a la franja etaria de 0 a 3 años, y se focaliza en niños que provienen de familias en situación de pobreza³. La expansión del plan CAIF desde su creación a la fecha es notable: entre 1988 y 2014 la cantidad de centros aumentó de 8 a 363 y la matrícula ascendió en cerca de 47.000 niños (Antía, Midaglia, 2015). Las dos

3 Nuestros Niños fue un programa para la primera infancia que desde 1990 estuvo a cargo de la Municipalidad de Montevideo. Desde 2016, Nuestros Niños pasó a depender del INAU, integrándose sus 17 centros (que también son de gestión asociada y atienden a la población de 0 a 3 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica) al Plan CAIF (<http://www.inau.gub.uy>).

principales líneas de acción de los CAIF son (a) estimulación oportuna y (b) educación inicial.

Estimulación oportuna es el programa dirigido a bebés y niños menores de dos años y sus familias. Se implementa semanalmente mediante talleres de aproximadamente tres horas de duración. Acompañados por un adulto referente, los talleres se desarrollan a cargo de un psicomotricista y apuntan a fortalecer el vínculo de los bebés y niños pequeños con sus familias, fortaleciendo las prácticas de crianza, la alimentación saludable y la estimulación psicomotriz (Unesco, 2007; <http://www.caif.org.uy>). Actualmente la modalidad de atención diaria —en lugar de la atención semanal— para niños de un año se encuentra en expansión (Rubio, 2015).

El programa educación inicial se dirige a niños de dos y tres años, los niños asisten diariamente a los centros y participan de propuestas pedagógicas basadas en las orientaciones definidas en los diseños curriculares vigentes.

Los Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI)⁴ —también identificados como Centros Diurnos—, al igual que los CAIF atienden a niños hasta los tres años edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Actualmente funcionan 35 centros que atienden a 1.650 niños. Una de las metas para el periodo 2016-2019 es abrir cinco nuevos centros (<http://www.inau.gub.uy>).

Gestión: los CAIF son de gestión asociada, sustentándose en alianzas intersectoriales entre el Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil, osc: el INAU firma convenios con osc (de acuerdo las pautas establecidas en el Reglamento General de Convenios del INAU, Resolución n.º 3420/013), las cuales se hacen responsables de la gestión de los centros. Las organizaciones que gestionan los CAIF son principalmente asociaciones civiles, fundaciones o cooperativas de trabajo (PIOD-CAIF, 2014).

Por el contrario, los CAPI son de gestión pública atendidos por funcionarios del INAU.

Regulación: tanto los CAIF como los CAPI dependen del INAU, el cual es responsable de la supervisión, el monitoreo y el apoyo a la gestión de los centros.

Con base a lo establecido en el reglamento general de convenios del INAU, (Resolución n.º 3423/013), el INAU controla, supervisa, evalúa y audita de for-

4 Se incluye la descripción de los CAPI dentro del apartado CAIF en función de sus características comunes y dado que, con base a nuestro relevamiento, la información que existe de manera sistematizada y de acceso público es sumamente limitada.

ma periódica y sistemática la ejecución de los proyectos educativos en cada centro y el uso de los recursos transferidos (artículos 31 y 32).

En cuanto a los centros CAIF que no cumplan con los lineamientos establecidos o no alcancen los resultados esperados de acuerdo con la línea de base establecida en el proyecto institucional del centro y del plan del CAIF, son pasibles de sanciones, las que podrán llegar hasta la rescisión del convenio (perfiles centros CAIF, artículo 16, Resolución 1671/2010).

Con el fin de aunar criterios de evaluación y orientar las acciones de los supervisores de los CAIF, se creó un “protocolo para el monitoreo y evaluación de los centros CAIF,” (Cambón, Doldán, Pérez, Uturbey, 2015). El protocolo estipula los requisitos del perfil de los supervisores y recomienda una supervisión mensual como óptima, a adecuarse en función de las fortalezas o debilidades constatadas en cada centro. Para realizar la supervisión, se cuenta con la *Pauta de evaluación y monitoreo para centros CAIF*, la cual constituye una rúbrica de evaluación de diversos aspectos del plan, alineada con los documentos que definen su diseño e implementación, (p. ej., cobertura, situaciones familiares, infraestructura, equipamiento y materiales en sala, estado de las salas, higiene y seguridad, estado de la cocina y baños, adecuación a la estructura organizativa, entre otros) (Cambón, Doldán, Pérez, Uturbey, 2015)⁵.

Financiamiento: en el caso de los CAIF, el Estado, a través del INAU, transfiere los recursos económicos mensualmente mientras que la OSC se responsabiliza de la provisión del servicio. Existen siete tipos de convenios posibles, en los cuales se define el monto mensual a transferir a partir de la interrelación entre la cantidad de alumnos atendidos y los requerimientos de recursos humanos y materiales para el funcionamiento del centro (INAU-CAIF, 2007). La relación aproximada del total de la transferencia es del 80% para cargas salariales y un 20% para “gastos varios” de funcionamiento (Rubio, 2015).

Por su parte, los CAPI se financian con presupuesto del INAU y el servicio para las familias es gratuito. El costo promedio por alumnos en el año 2015 fue de 66.080 USD (INEED, 2017).

Variables de calidad

Variables estructurales: las ratios educador-niños permitidas varían según la edad de los alumnos, a saber (Rubio, 2015): doce niños con su referente y un coordinador para el programa experiencias oportunas; doce niños para edades

5 En el relevamiento de la documentación, no hemos encontrado mayor precisión en la información referente a la modalidad CAPI.

de un año con dos educadores a cargo; doce niños en modalidad diaria en el nivel de dos años con un educador a cargo⁶. Cabe señalar que la cantidad de niños por grupo se mantiene estable (p. ej., doce) a lo largo del *continuum* a fin de garantizar continuidad a la familias en la provisión del servicio. Los requerimientos edilicios (p. ej., metros cuadrados mínimos por sala) también varían según la cantidad y la edad de niños atendidos (Rubio, 2015).

Respecto al material didáctico, el INAU facilita a las OSC un listado de un “set básico de materiales”, indicando tipo de equipamiento, cantidad y características recomendadas tanto para el programa Experiencias oportunas como para el programa de Educación inicial. Dicho detalle no tiene carácter obligatorio sino que funciona a modo de recomendación (PIOD-CAIF, 2014, Anexo VII).

Variables docentes: el equipo de trabajo de los CAIF está conformado por diferentes perfiles técnicos definidos por el INAU, entre ellos, (INAU, 2007): un coordinador del centro, que debe tener el título de maestro con especialización en educación inicial o título de licenciado en educación inicial (otorgados por los institutos habilitados a tal efecto); maestros, que también deben contar con el título respectivo con especialización en educación inicial o con título de licenciado en educación inicial; y educadoras, en este caso, no es requisito el título de docente, pero es necesario acreditar la enseñanza secundaria completa y formación o experiencia previa en primera infancia.

Es relevante considerar que las educadoras —para las cuales no es requisito el título docente— son quienes están diariamente a cargo de los grupos de los niños, mientras que es menor la cantidad de docentes titulados contra-

6 A modo de referencia, se presentan los ratios docente-alumno y tamaños óptimos para facilitar relaciones apropiadas entre los adultos y los niños según la naeyc (National Association for the Education of Young Children) con base en los Estados Unidos pero referente en primera infancia a nivel internacional:

Edad	Adulto-niño	Tamaño máximo de grupo
Menos de 6 semanas	1:3	6
6 semanas a 18 meses	1:4	8
10 meses a 36 meses	1:5	12
3 años	1:7	18
4 años	1:8	21
5 años	1:9	24

Fuente: <https://www.naeyc.org>.

tados por cada centro y a su vez tienen una menor carga horaria de trabajo. Ante la falta de capacitación, desde el año 2000 el INAU dicta junto al Centro de Formación y Estudios, Cenfores, la carrera de Formación básica de educadores en primera infancia (Cenfores-INAU, 2013).

Variables programáticas: en cuanto a la intensidad los CAIF deben permanecer abiertos un mínimo de cuarenta horas semanales⁷ (perfiles centros CAIF, artículo 7, Resolución n.º 1671/2010) funcionando entre cuatro y ocho horas diarias. Para los niños de un año, el servicio de ocho horas debe ser excepcional (Rubio, 2015). Las osc definen la franja horaria diaria en que está abierto el centro a fin de adecuarse a las necesidades de las familias y a las características de la zona.

Respecto al currículo que se implementa, cada centro elabora un proyecto institucional en el cual detalla los objetivos pedagógicos y los planes de trabajo previstos para alcanzarlos, y debe estar alineado con lo estipulado en los diseños curriculares del MEC y el marco curricular para niños de 0 a 6 años (INAU, 2007; UCU, CCEPI, 2016).

Variables de proceso: en el diseño curricular para niños de 0 a 36 meses (MEC, 2006) se hace una breve referencia al rol del educador y el tipo de vínculo que se espera establezca con los niños. Se indica que el educador debe propiciar momentos de atención individualizada y otras de atención grupal, debe establecer relaciones de confianza, atender a las necesidades de los niños empáticamente, respetar los ritmos y la diversidad cultural de las familias, y estar accesibles físicamente.

El Marco Curricular para la Atención y Educación de Niñas y Niños Uruguayos Desde el Nacimiento a los Seis Años (UCC, CCEPI, 2014), en la misma línea establece como uno de los principios fundantes de la educación inicial el principio de relación, que establece que “es necesario promover interacciones significativas entre niños y con las personas adultas que conforman su entorno” (UCC, CCEPI, 2014, p. 17), y define un eje de aprendizaje basado en la convivencia, que, entre las competencias a desarrollar, incluye que el niño pueda “sentirse reconocido y aceptado en su singularidad” (p. 32).

Por último, en la *Pauta de evaluación y monitoreo para centros CAIF* se encuentra el ítem *clima de trabajo en el centro*. La pauta aclara que para evaluar el clima del centro el supervisor debe estar atento cómo la institución lo recibe a él y a las familias, las relaciones y el modo de comunicación que se establece con los niños, las familias, el equipo, la supervisión y la osc, el lenguaje cor-

7 Para la modalidad rural se reduce a un mínimo de diez horas.

poral y verbal en las interacciones, las actitudes de solidaridad y colaboración o de competitividad, entre otros aspectos (Cambón, Doldán, Pérez, Uturbey, 2015).

Centros de educación infantil privados (CEIP)

Los CEIP son establecimientos de gestión privada que brindan servicio educativo a niños de 0 a 5 años sin tener el reconocimiento oficial de la ANEP, según la Ley General de Educación n.º 18437, se considera CEIP a toda institución que, independientemente de su razón social, “desarrolla actividades educativas para niños de 0 a 5 años de edad, en forma presencial, por periodos de doce o más horas semanales; y que no esté habilitada por la ANEP o por el INAU (artículos 97 y 102)⁸.

Gestión: como su nombre lo indica los CEIP son gestionados de forma privada.

Regulación: desde 2008 el CCEPI define los requisitos para el funcionamiento de los CEIP. La dirección de educación del MEC realiza la autorización de funcionamiento, que debe ser renovada cada dos años (artículo 1, Decreto EC/1327). El MEC supervisa los centros ya habilitados, contando con autoridad para aplicar sanciones en caso de que no cumplan con los requerimientos de funcionamiento establecidos (artículo 102, Ley General de Educación n.º 18437; artículos 1 y 14, Decreto EC /1327).

Financiamiento: los CEIP se financian de manera privada, mediante el cobro de cuotas mensuales a las familias de los niños.

Variables de calidad

Variables estructurales: respecto a las condiciones edilicias, los CEIP deben contar con las certificaciones correspondientes de higiene, salud y seguridad. El inmueble, además, no puede ser la vivienda de ninguna persona, ya sea vinculada o ajena al CEIP, y en caso de que se comparta locación con otra institución (p. ej., club deportivo o centro comunitario), debe contar con instalaciones de uso exclusivo para los niños del CEIP (artículo 13, Decreto EC/1327). Los requisitos definidos por el CCEPI establecen criterios respecto al

8 Anteriormente se identificaban como “guarderías” y su funcionamiento se enmarcaba en la Ley de guarderías n.º 16.802 de 1996, a partir de la cual se comienza a regular este servicio, con supervisión del Ministerio de Educación, que lleva a cabo las regulaciones básicas y otorga la habilitación de los centros (Unesco, 2007).

mobiliario, la cocina, el comedor, entre otros. La disponibilidad del espacio exterior no es obligatoria (CCEPI, n/d).

Respecto al ratio niños-adulto, los CEIP deben contar con un adulto cada tres niños menores de un año, cinco niños de un año, siete niños de dos años, quince niños de tres años y veinte niños de cuatro y cinco años (artículo 6, Decreto EC/1327). Con excepción de los niños de cuatro y cinco años, en el resto de los casos se debe contar además con un adulto presente en el CEIP que no necesariamente debe estar a cargo del grupo.

Variables docentes: los CEIP deben contar con un director responsable de la gestión de la institución, deberá poseer título de nivel terciario vinculado al área educativa o social y de la salud. Debe permanecer en la institución un mínimo de cuatro horas diarias en el turno de mayor afluencia de niños.

Mientras que el artículo 103 de la Ley General de Educación establece que el CEIP debe “contar con personal idóneo para la atención de niños”, el artículo 104 especifica en mayor detalle que se requiere que al menos la mitad del personal sea egresado de carreras o cursos específicos en las áreas de educación, social o salud, cuyos planes de estudio supongan más de quinientas horas de duración, dictadas durante un año lectivo completo.

Específicamente para los grupos de niños de cuatro y cinco años (para los cuales la educación inicial es obligatoria) los adultos a cargo deben ser docentes con título habilitante (artículo 8, Decreto EC/1327).

Variables programáticas: la Ley n.º 18.437 General de Educación determina que los CEIP deben orientar sus actividades hacia fines educativos, implementando proyectos institucionales con lineamientos curriculares específicos. Los proyectos educativos deben detallar metas y modalidades de trabajo, las actividades diarias del centro, el trabajo con las familias y con la comunidad, y estar fundamentados en el Marco Curricular para la Atención y Educación de Niñas y Niños Uruguayos Desde el Nacimiento a los Seis Años (UCC, CCEPI, 2004), en el diseño curricular del MEC (2008) y, de atender a niños mayores a tres años, en el programa de educación inicial y primaria del CEIP-ANEP (2008).

Variables de proceso: más allá de las especificaciones respecto a las relaciones que deben promoverse entre el niño y el educador y para con las familias en el diseño curricular del MEC y el Marco Curricular para la Atención y Educación de Niñas y Niños Uruguayos Desde el Nacimiento a los Seis Años (UCC, CCEPI, 2004) (que hemos mencionado en el apartado sobre CAIF), en la normativa que regula específicamente los CEIP no hemos encontrado referencias a variables de proceso.

Colegios privados (con niveles de 0 a 5 años) o jardines de infantes privados

La oferta para la EPI también incluye colegios privados —aquellos que cuentan con salas de 0 a 5 años y además con oferta de nivel primario o secundario— y los jardines de infantes cuyo servicio se circunscribe para los niños de 0 a 5 años.

Gestión: al igual que los CEIP, estas instituciones son de gestión privada.

Regulación: la ANEP es el ente que habilita y supervisa los colegios privados autorizados siguiendo las normas de habilitación y el protocolo de habilitación de centros privados aprobados por el Consejo Directivo Central de la ANEP (Ordenanza n.º 14, 1996). Ante cualquier omisión de la Ordenanza n.º 14 o la Ley n.º 18.437 General de Educación de Educación, la ANEP puede solicitar a los responsables del establecimiento a realizar las correcciones necesarias, suspender las clases, o revocar la habilitación.

Financiamiento: el financiamiento se da de manera privada a través de los pagos que realizan las familias a las instituciones. La educación privada en Uruguay no recibe subsidios directos del Estado, aunque existe cierto financiamiento público indirecto mediante la exención de ciertas cargas impositivas. En 2015 el gasto promedio por alumno en el sector de primera infancia y educación inicial privado fue de 42.558 USD (aproximadamente 1.500 USD, al valor corriente) (INEED, 2017).

Variables de calidad

Variables estructurales: para obtener y mantener la habilitación, los locales deben ajustarse a las condiciones de higiene determinadas por los municipios y son supervisados por la División de Arquitectura (Ordenanza n.º 14, 1996).

Los tamaños del grupo y los ratios alumno-docentes son también aquellos establecidos por el CCEPI para los establecimientos privados dependientes del MEC.

Variables docentes: para ejercer el rol de director es necesario contar con título de maestro nacional, o extranjero revalidado (Circular n.º 24 del 26/12/96). La designación del personal docente es de competencia y responsabilidad exclusiva de la institución, y solo pueden ejercer la docencia los que cuenten con título habilitante (Ordenanza n.º 14, 1995).

Variables programáticas: de acuerdo con las normas de habilitación y el protocolo de habilitación de centros privados, los colegios deben ajustarse a los planes y programas vigentes (artículo 5, Ordenanza n.º 14) para estar habilitados. En este caso corresponde a las instituciones enmarcar la tarea educa-

tiva con base en el Marco Curricular para la Atención y Educación de Niñas y Niños Uruguayos Desde el Nacimiento a los Seis Años (UCC, CCEPI, 2004), en el diseño curricular del MEC (2008) y, de atender a niños mayores a tres años, en el programa de educación inicial y primaria del CEIP-ANEP (2008).

Variables de proceso: los aspectos referentes a las variables de proceso son aquellas mismas que se identificaron en el diseño curricular para niños de 0 a 36 meses (MEC, 2006) y en el Marco Curricular para la Atención y Educación de Niñas y Niños Uruguayos Desde el Nacimiento a los Seis Años (UCC, CCEPI, 2014) en el apartado previo sobre los CAIF.

Escuelas comunes públicas con nivel inicial

Las escuelas comunes públicas con nivel inicial son reconocidas oficialmente por la ANEP y ofrecen, en su mayor parte, servicios para los niños de 3 a 5 años.

Gestión: estas escuelas son de gestión estatal.

Regulación: la ANEP es el organismo que supervisa estos establecimientos (artículo 62, Ley de Educación n.º 18437). Más específicamente, la Inspección Nacional de Educación Inicial es el órgano técnico del CEIP que establece los lineamientos generales de acción a nivel de la educación inicial pública (ANEP-CEIP, 2011).

Financiamiento: el servicio para las familias es gratuito y los gastos son cubiertos por el presupuesto de la ANEP, que cuenta con los recursos que le son asignados a través de las leyes de presupuesto nacional y de rendición de cuentas, y el balance de ejecución presupuestal (INEED, 2017).

Estándares de calidad

Variables estructurales: de acuerdo con lo consultado con autoridades del sistema educativo uruguayo el ratio docente-alumno es también el determinado por el CCEPI: para niños menores de un año, un adulto cada tres niños; para niños de un año, un adulto cada cinco niños; para grupos de dos años, un adulto cada siete niños; para grupos de tres años, un adulto cada quince niños y en el caso de salas de cuatro y cinco años el ratio permitido es 1:20.

Los servicios pueden ser de media jornada o de jornada completa, y en este caso funcionan de 8:30 a. m. a 4:00 p. m. (Circular n.º 79, 2013). El número máximo de alumnos por grupo para clases de jardín (cinco años) es de 35 alumnos (artículo 3, Circular n.º 555, 2001).

Variables docentes: al tratarse de escuelas públicas con reconocimiento oficial, su tarea se enmarca dentro de lo establecido en el Estatuto del Docen-

te (Ordenanza n.º 45, 1993). Los docentes titulares cuentan con estabilidad en el cargo, que se adquiere mediante concurso (artículo 4) y los cargos directivos también son parte del escalafón docente. La dirección de cada establecimiento educacional estará integrada por el director y los subdirectores (si los hay). El cargo de director no podrá quedar acéfalo (artículo 20).

Los docentes se presentan a concursos de oposición siguiendo las normas establecidas por el “reglamento general de concursos”. Es requisito contar con título de maestro y especialización o formación específica en educación inicial en el ámbito de la ANEP (ANEP, Acta n.º 6, Resolución 29, 2009). La oposición consta de tres pruebas: (a) teórica en ciencias de la educación, (b) teórica en didáctica y (c) prueba práctica en el aula.

Variables programáticas: al igual que el resto de los servicios educativos para la educación de la primera infancia y la educación inicial, la tarea pedagógica debe guiarse con base en el Marco Curricular para la Atención y Educación de Niñas y Niños Uruguayos Desde el Nacimiento a los Seis Años del UCC, CCEPI, y los diseños curriculares vigentes: En el caso del nivel de 0 a 3 años, el diseño curricular que se implementa es el desarrollado por el MEC (2008), mientras que para los casos de educación inicial (3 a 5 años), que son la vasta mayoría, en este tipo de oferta, la tarea pedagógica se fundamenta en el programa de educación inicial y primaria del CEIP-ANEP (2008).

Dicho programa define con base en cada edad (p. ej., 3, 4 y 5 años), objetivos de aprendizaje y contenidos de enseñanza en cinco áreas de conocimiento: lenguas, matemáticas, artística, naturaleza y social. El juego se postula como metodología didáctica prioritaria.

Variables de proceso: no se encontraron definiciones explícitas a la importancia de las variables de proceso y cómo hacer más efectivas las salas más allá de los mismos aspectos señalados sobre el diseño curricular para niños de 0 a 36 meses (MEC, 2006) y el Marco Curricular para la Atención y Educación de Niñas y Niños Uruguayos Desde el Nacimiento a los Seis Años (UCC, CCEPI, 2014) en apartados previos. Puede agregarse que en el programa de educación inicial y primaria (CEIP-ANEP, 2008), uno de los aspectos señalados como específico del nivel inicial es el clima del aula, en el cual “se prioricen los vínculos afectivos y la solidaridad entre pares” (p. 13).

Discusión

La revisión del sistema educativo para la primera infancia en Uruguay nos revela que este país ha avanzado notablemente en cuanto a los niveles de cobertura de la EPI. Para la sala de 3 años, de asistencia optativa, la cobertura es

casi del 100% en los sectores de mayores ingresos mientras que ha aumentado en más de 42 puntos porcentuales para los niños de familias de menores recursos económicos. Para las salas de 4 y 5 años obligatorias, los niveles de cobertura se acercan a la universalidad.

Además, en los últimos años el gobierno uruguayo ha tomado decisiones de política educativa no solo en pos de aumentar la cobertura sino también para aumentar la calidad del servicio educativo. Mencionamos los nuevos lineamientos evaluativos para los centros CAIF, la carrera terciaria ofrecida por el Cenfores para los educadores de primera infancia, la creación del CCEPI con el consecuente incremento en los requerimientos para la autorización de centros privados.

De todas maneras aun persiste el desafío principal de avanzar hacia un enfoque de sistemas para la primera infancia, en el cual todos los diferentes tipos de oferta estén coordinadas bajo una infraestructura que les dé un sentido en común. La creación del CCEPI y la elaboración de un marco curricular común para los niños de 0 a 6 años que tiene vigencia para todas diferentes modalidades de provisión de servicio es un primer paso en este sentido. Sin embargo, persisten notables divergencias en la calidad del servicio dependiendo del tipo de oferta. Por ejemplo, en los CEPI que dependen del MEC y en los CAIF del INAU, no necesariamente los adultos a cargo, responsables de los niños son profesionales docentes con título habilitante. El régimen laboral en el que se enmarca su tarea es el que rige el derecho privado, implicando condiciones de contratación más precarias. Los requerimientos edilicios (p. ej., la disponibilidad de un espacio de juego externo) también son menores para estos establecimientos que para aquellos reconocidos como oficiales por la ANEP, ya sean públicos o privados.

En su conjunto, estos y otros factores permiten disminuir el gasto público que implica la provisión del servicio educativo: el costo anual promedio de un alumnos en un CAIF es casi la mitad (57% menos) que un alumnos en un centro público reconocido oficialmente por la ANEP (p. ej., 37.715 USD y 66.080 USD respectivamente) (INEED, 2017). En el caso de la educación privada, al no existir políticas de subsidios, para el Estado el costo por alumno es casi nulo. Entre 2007 y 2015 la mayor expansión del nivel se explica por el crecimiento de la matrícula en los CAIF y en el sector privado. De hecho, el 97% del aumento de la matrícula entre 2007 y 2015 se sustentó en la oferta de gestión asociada (CAIF) y la oferta privada, financiada de forma privada por las familias.

En suma, Uruguay ha adoptado una política costo efectiva que si bien permite aumentar la cantidad de niños atendidos, puede deteriorar la calidad del servicio. Existen consecuencias también en términos de equidad y segregación social. Mientras los CAIF, en términos generales, son de menor calidad y están dirigidos exclusivamente a poblaciones de mayor vulnerabilidad socioeducativa, las familias con mayores recursos socioeconómicos pueden afrontar el costo de la cuota mensual y elegir entre diversas opciones privadas.

Durante los últimos años Uruguay ha avanzado en términos del reconocimiento de la importancia de la primera infancia y otorgándole a la educación de esta franja etaria un espacio destacado en la agenda política. Notables avances se evidencian también en términos de la cantidad de niños que asisten a un establecimiento educativo en sus primeros años de vida. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la calidad de los servicios resulta limitada y la distribución de los recursos no es del todo equitativa. Persisten, todavía, importantes desafíos para lograr conformar un sistema de primera infancia, en el cual sin importar la institución a la cual un niño atienda, se asegure que recibe una educación de calidad.

Capítulo III. El caso de Paraguay

La EPI en el sistema educativo paraguayo

El sistema educativo de Paraguay se estructura en tres niveles: (a) la educación inicial y la educación escolar básica; (b) la educación media y (c) la educación superior (artículo 27, Ley General de Educación n.º 1264). La educación inicial se divide en dos etapas (artículo 6, Resolución n.º 2249/06): la etapa 1 se denomina maternal y abarca a niños menores de 3 años y la etapa 2 incluye prejardín (3 años) y jardín (4 años). El preescolar (5 años) es el primer año de los nueve que forman la educación escolar básica. Desde 2010 el preescolar es obligatorio y gratuito en los establecimientos de gestión pública (Ley n.º 4088, 2010).

La Dirección de Educación Inicial, DEI, dentro de la Dirección de Educación Inicial y Escolar Básica, DGEIEB, del MEC es la principal responsable de planificar, ejecutar y supervisar la educación inicial. La normativa vigente establece que la DEI debe trabajar conjuntamente al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, MSPBS, y la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, SNNA, (artículo 15, Resolución n.º 2249/06). A fin de facilitar la coordinación entre los diferentes órganos de gobiernos responsables de la educa-

ción inicial a nivel nacional (p. ej., MEC, MSPBS, SNNA) y a nivel departamental, gobernaciones, y local, municipalidades, la DEI gestiona una red nacional de educación inicial cuyos actores y funcionamiento se detalla en el Reglamento de Educación Inicial y Preescolar (Título III, Resolución n.º 2249/06).

Por último, cabe mencionar que en 2011 Paraguay lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, PNDIPI, de elaboración conjunta entre el MEC, el MSPBS y la SNNA, con apoyo de Unicef-Paraguay. El PNDIPI define los principales objetivos a alcanzar en un plazo de diez años y acciones a seguir en relación a la política sobre la primera infancia en el Paraguay. Entre otros, el PNDIPI (2011) establece entre sus objetivos aumentar gradualmente la cobertura de sala de tres y cuatro años y a la vez universalizar el acceso a el preescolar, aspectos que desarrollamos a continuación.

Evolución de la matrícula y niveles de cobertura

Como puede observarse en la Tabla 5, la matrícula total para la educación inicial en Paraguay creció en 2.000 alumnos entre 2007 y 2013 (último año con estadísticas oficiales disponibles), lo que significa un incremento del 1,3%. Sin embargo en los últimos años hubo una caída significativa de la matrícula en las escuelas públicas y simultáneamente un aumento de la matrícula de educación privada. En todo el periodo analizado la escuela pública disminuyó su matrícula en más de cinco puntos porcentuales mientras que el sector privado no subvencionado y el subvencionado aumentaron su matrícula alrededor de 23% y 16% respectivamente. Por el lado de las instituciones no formales la caída de la matrícula fue aún mayor alcanzando el 48,29%.

Tabla 5

Paraguay, matrícula educación inicial y preescolar según tipo de gestión, 2007-2013

	Total	Formal			
		Pública	Privada no subvencionada	Privada subvencionada	No formal
2007	151.727	104.096	22.336	22.868	2.427
2008	159.327	108.526	24.213	24.339	2.249
2009	154.424	105.137	24.076	23.393	1.818
2010	155.013	105.274	24.519	23.299	1.921
2011	152.242	101.862	25.516	23.565	1.299
2012	151.226	98.747	26.089	24.852	1.538

	Total	Formal			
		Pública	Privada no subvencionada	Privada subvencionada	No formal
2013	153.921	98.818	27.400	26.448	1.255

Fuente: elaboración propia con base en la Dirección General de Estadísticas, encuestas, censos y compendios estadísticos.

Al desagregar la matrícula según las edades atendidas, se observa que la escolarización aumenta notablemente a medida que aumenta la edad de los niños: El 76% de la matrícula total corresponde a alumnos que asisten al preescolar y un 19% a la sala de cuatro años.

Respecto a los sectores de gestión, la participación de la matrícula pública sobre el total aumenta considerablemente a medida que aumenta la franja etaria, tal como sucede en el caso de Uruguay. Para las edades de 0 a 3 años la matrícula pública representa no más del 9% del total, mientras que en sala de cuatro años asciende a un 45%. En preescolar el 78% de los niños asisten a escuelas de gestión pública.

Tabla 6

Paraguay. Matrícula educación inicial según franja etaria, 2010⁹

	Total	Pública	Privada no subvencionada	Privada subvencionada	No formal
Maternal (0 a 2 años)	2.271	202	1.576	191	302
Prejardín (3 años)	4.383	339	2.569	926	549
Jardín (4 años)	31.058	14.049	8.553	7.663	793
Preescolar (5 años)	119.649	92.868	11.821	14.683	277
Total	157.361	107.458	24.519	23.463	1.921

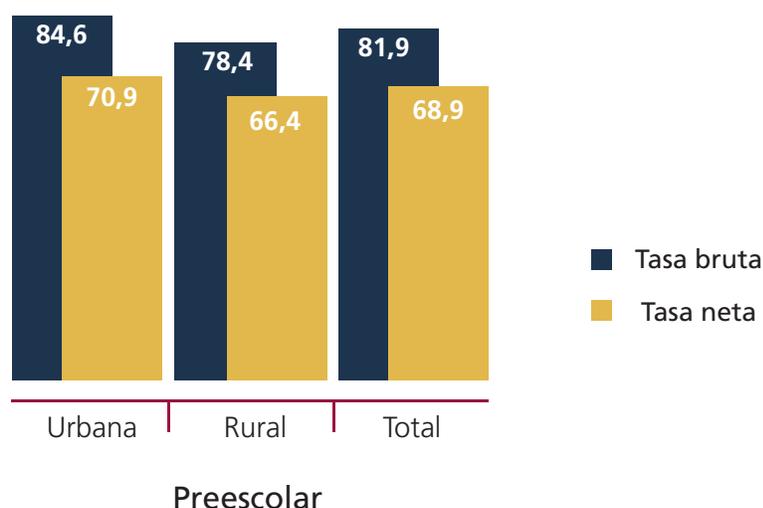
Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, Anuario 2010.

⁹ 2010 es el último año de información oficial publicada al respecto. Las cifras no coinciden con la Tabla 3, ya que los compendios estadísticos son publicados posteriormente a los anuarios del MEC, con la estadística refinada.

Por último, respecto al alcance de la cobertura, la tasa neta de escolarización preescolar en 2010 (año más reciente con datos disponibles) es del 68,9% en el total país, ascendiendo a 70,9% específicamente para el ámbito urbano y siendo de 66,4% para las zonas rurales (MEC-DGPE, 2010).

Gráfico 2.

Paraguay. Tasa de cobertura preescolar, 2010



Modos de provisión del servicio educativo

La normativa vigente distingue dos modalidades en las que se proveen los servicios de educación inicial¹⁰: la modalidad formal incluye los servicios graduados, normados y supervisados sistemáticamente, gestionados en instituciones escolares públicas y privadas; y la modalidad no formal se ofrece en instituciones no escolares (Resolución n.º 22449/06); son servicios que “funcionan en casas de familia, escuelas, iglesias, municipalidades, clubes y otros” (MEC, s. f., p. 1).

Cabe mencionar que el PNDIPI establece entre sus acciones la “implementación de estrategias de mejoramiento de la atención integral para niños, en la

¹⁰ El reglamento de educación inicial y preescolar de Paraguay reconoce también la modalidad informal, en referencia a acciones no institucionalizadas ni sistemáticas (p. ej., medios de comunicación, familias).

modalidad formal, y (b) la implementación de estrategias de mejoramiento de la atención integral en la modalidad no formal... en servicios existentes" (Cebifa, Mitâ Róga, y otros centros no formales)" (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia, y Ministerio de Educación y Cultura, 2011, p. 29). En este marco, algunas de las acciones mencionadas en el plan son el reacondicionamiento y construcción de espacios físicos para la EPI, la gestión efectiva de las asignaciones presupuestarias y el "mejoramiento del currículo de la formación docente de la educación inicial y escolar básica incorporando el enfoque de desarrollo infantil integral, los derechos del niño, la protección social integral y la interculturalidad" (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia, y Ministerio de Educación y Cultura, 2011, p. 33).

Centros educativos de educación inicial y preescolar públicos

Gestión: estas instituciones de EPI son reconocidas como "educación formal" y son gestionadas y solventadas por "el Estado, sea central departamental o municipal" (artículo 26, Resolución n.º 22449/06).

Regulación: los centros de EPI de gestión estatal son administrados por la Dirección de Educación Inicial (DEI), dentro de la Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica, DGEIEB, del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). La DEI es responsable del monitoreo y la evaluación (artículo 15, Reglamento escolar) y tiene un carácter fundamentalmente técnico. La supervisión de los servicios educativos del sistema se da a través de la supervisión educativa, de carácter zonal-departamental, actualmente con una atención diferenciada en la Red Nacional de Técnicos de Educación Inicial.

Financiamiento: los servicios con reconocimiento oficial de gestión estatal son gratuitos, de acuerdo a lo establecido por la Ley n.º 4088 del 2010, mediante la cual se estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial. Se financian a través del presupuesto general de la nación, "a través de transferencias de recursos para la inversión de capital y gastos corrientes, según la cantidad de alumnos de las instituciones educativas" (artículo 1, Decreto n.º 6162, 2011).

Variables de calidad

Variables estructurales: el reglamento de la educación inicial y preescolar (Resolución n.º 22449) determina los requerimientos edilicios y el mobiliario necesarios para la habilitación de los servicios. Establece que “los centros infantiles deben contar con los requisitos básicos para garantizar higiene, seguridad, nutrición” (artículo 28, inciso b). El ratio máximo permitido de niños por educador es de cinco, para niños de hasta un año; ocho y quince para la sala de dos y tres años respectivamente (artículo 28, incisos c y d). No hemos encontrado en la normativa revisada especificaciones respecto al tamaño máximo de grupo en maternal. Para niños de tres, cuatro y cinco años, el tamaño máximo permitido es de 25 niños por sala (artículo 29, incisos d y e).

Respecto a los horarios de atención, el reglamento establece que los servicios de 0 a 3 años pueden adecuarse a las necesidades de la comunidad (artículo 28, inciso f) mientras que los servicios dirigidos a niños mayores de cuatro años “tenderán progresivamente hacia las cuatro horas diarias” (artículo 29, inciso f),

Variables docentes: el director debe cumplir los requisitos previstos en los concursos de oposición (artículo 32, Resolución n.º 22449). Respecto a los docentes, el ejercicio de la tarea está regulado bajo el Estatuto del Educador (Ley n.º 1.725/2001, Decreto 488/2003). El acceso a la función y los ascensos se realizan por concurso de oposición (artículo 13) y deben contar con título habilitante de profesor o licenciado en educación inicial o parvularia (artículo 37, Resolución 22449/06).

Cabe destacar que si bien la Ley General de Educación n.º 18437 establece que la educación inicial será impartida por profesionales de la especialidad (artículo 30), también agrega que en caso de imposibilidad de contar con suficiente personal, se podrá autorizar a profesionales no especializados en la materia para ejercer dicha docencia, con expresa autorización del viceministro de educación. El Reglamento de Educación Inicial y Preescolar establece que en “en las zonas donde no se cuenta con candidatos del perfil requerido, sino con el título de profesor de educación escolar básica, se establecerá un periodo de tiempo adecuado para la especialización del docente en servicio” (Artículo 38, Resolución 22449/06).

Variables programáticas: la tarea de los centros debe enmarcarse en el Marco Curricular para la Educación Inicial (MEC-BID, 2005), que adopta un enfoque integral y de derechos. El documento define objetivos según edades y con base en tres áreas de aprendizaje: (a) desarrollo personal y social, (b)

pensamiento, expresión y comunicación, y (c) relación con el medio natural, social y cultural. Respecto a la relación de los centros de EPI con las familias, el marco establece dentro de sus fundamentos que “la familia y a institución educativa... requieren una estrecha vinculación entre ambas” (MEC-BID, 2005, p. 19).

Se destaca que el Reglamento de Educación Inicial y Preescolar establece que debe realizarse un monitoreo de desarrollo físico de los niños a través de personal médico. (artículo 28, inciso i); además, en las escuelas públicas los niños son beneficiarios del Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario (artículo 29, inciso q).

Variables de proceso: si bien no hay definiciones precisas y detalladas en relación al tipo de vínculo que se espera los docentes establezcan con los niños y su forma de evaluación, en el Marco Curricular para la Educación Inicial (MEC-BID, 2005) se establece que los aprendizajes “dependen de la calidad de vínculos afectivos que se establezcan... entre pares o con los adultos” (p. 20).

Centros educativos de educación inicial y preescolar privados

Gestión: la segunda modalidad de EPI en Paraguay son las instituciones reconocidas oficialmente como “formales,” pero que son de gestión privada. Los centros educativos privados son gestionados por “personas físicas o jurídicas; asociaciones o empresas privadas” (artículo 26, Resolución n.º 22449/06).

Regulación: la supervisión de estos servicios educativos, al igual que aquellos de gestión estatal, se da a través de la supervisión educativa, de carácter zonal-departamental, actualmente con una atención diferenciada en la Red Nacional de Técnicos de Educación Inicial.

Financiamiento: la principal fuente de financiamiento son los aportes de las familias a través de las cuotas mensuales a las instituciones. En algunos casos el Estado otorga financiamiento a través de subvenciones, priorizando a las instituciones de sectores más vulnerables, las cuales se identifican con base en indicadores de pobreza o de riesgo educativo de los estudiantes (artículo 66, Ley n.º 1264 General de Educación; Resolución n.º 3302, 2015).

Variables de calidad

Variables estructurales: al regularse bajo el Reglamento de la Educación Inicial y Preescolar (Resolución n.º 22449/06), los requerimientos edilicios y mobiliarios, los ratios máximos permitidos de niños por educador, el tamaño máximo del grupo y los horarios de atención son los mismos que rigen para las instituciones de gestión estatal descritas en el apartado previo.

Variables docentes: los directores deben ser docentes titulados o tener un título universitario, tener conocimiento del marco curricular y como mínimo deben contar con tres años de experiencia en educación inicial. Respecto a los educadores, deben tener título habilitante de profesor o licenciado en educación inicial o parvularia (artículo 37, Resolución 22449/06). Su tarea, al igual que la de los educadores en instituciones de gestión estatal, está amparada bajo el Estatuto del Docente (Ley n.º 1.725/2001), con algunas salvedades (p. ej., en este caso se excluye el acceso a la función por medio de concursos de oposición).

Variables programáticas: al igual que para las instituciones oficiales de gestión estatal, la tarea de los centros debe enmarcarse en el Marco Curricular para la Educación Inicial (MEC-BID, 2005).

Variables de proceso: del mismo modo, si bien no hay definiciones precisas y detalladas en relación al tipo de vínculo que se espera los docentes establezcan con los niños y su forma de evaluación, en el marco curricular (MEC-BID, 2005) se establece que los aprendizajes “dependen de la calidad de vínculos afectivos que se establezcan... entre pares o con los adultos” (p. 20).

Modalidades no formales - centros Mitâ Rogá

Tal como hemos expuesto previamente, en Paraguay la normativa establece que la modalidad no formal se ofrece en instituciones no escolares (Resolución n.º 22449/06) y que son servicios que “funcionan en casas de familia, escuelas, iglesias, municipalidades, clubes y otros” (MEC, s. f., p. 1). Asimismo, el PNDIPI establece entre sus acciones la “implementación de estrategias de mejoramiento de la atención integral en la modalidad no formal... en servicios existentes (Cebinfá, Mitâ Róga, y otros centros no formales)” (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia, y Ministerio de Educación y Cultura I, 2011 p. 30).

La modalidad formal más relevante son los Mitâ Rogá. Cebinfá, por su parte, es un programa Nacional del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que ofrece “servicios sociales alternativos, de atención integral a los niños menores de 6 años, hijos de madres que trabajan” (<http://www.mspbs.gov.py>). Sin embargo, tanto para Cebinfá como para los mencionados “otros centros no formales” (2010, p. 30) en el PNDIPI no hemos logrado identificar marcos normativos, sustantiva información sistematizada y de acceso público, un aspecto sobre el que consideramos necesario y urgente avanzar.

El Programa Nacional de Educación Inicial No Escolarizada Mitâ Róga funciona dentro del MEC desde 1995. Los Mitâ Rogá ofrecen servicios educa-

tivos en hogares comunitarios para niños de 0 a 2 años y en centros educativos comunitarios para niños de 3 a 5 años (MEC-BID, 2005, p. 13). Esta modalidad atiende especialmente a poblaciones rurales, indígenas y en condiciones de extrema pobreza.

Gestión: los Mitâ Rogá son gestionados por organizaciones vecinales, municipales y organizaciones de la sociedad civil.

Regulación: los Mitâ Rogá funcionan bajo la órbita del MEC.

Sin embargo no hemos encontrado información sobre mecanismos sistematizados para la supervisión de estos espacios.

Financiamiento: son servicios sin fines de lucro y en algunos casos se solicita a la familia una colaboración o “donaciones mínimas para cubrir necesidades básicas” (Pacheco, 2015, p. 31). En algunos casos, reciben subvenciones de instituciones del Estado (artículo 26, Resolución n.º 22449/06).

Variables de calidad

Variables estructurales: dado que, tal como hemos explicado, el Reglamento de la Educación Inicial y Preescolar (Resolución n.º 22449/06) establece requerimiento para ambas modalidades —formal y no formal— así, los requerimientos edilicios y el ratio máximo permitido de niños por educador, son los mismos que aplican en las modalidades formales públicas y privadas (artículo 28, incisos c y d).

El reglamento, sin embargo, distingue los requisitos de horarios de atención requeridos en las modalidades no formales. Mientras que, al igual que en la modalidad formal, para maternal también establece que el horario de funcionamiento debe adaptarse en función de las necesidades de la comunidad (artículo 28, inciso f), el reglamento también indica que “para la modalidad no formal, en la etapa de tres y cuatro años, los horarios y frecuencia de clases podrán adaptarse a la disponibilidad de tiempo de los voluntarios encargados y a la disponibilidad del espacio” (artículo 29, inciso k).

Variables docentes: la formación y titulación docente no es obligatoria para los adultos a cargo de los niños en modalidades no formales. El Reglamento de Educación Inicial y Preescolar establece que el docente en maternal “podrá ser un voluntario, padre de familia, joven estudiante de formación docente, de enfermería o medicina, pedagogía, psicología o trabajo social” (artículo 40, Resolución n.º 22449/06). Para las salas de tres a cinco años, además, se especifica que debe contar con estudios de educación media concluidos (artículo 41).

Para el caso del preescolar, cuya asistencia es obligatoria, la normativa establece preferencia por la modalidad formal, aunque establece que “en los casos en que no exista oferta y no sea sostenible el servicio dentro de la modalidad formal, podrá ser impartido... dentro en una institución u organización no formal” (artículo 9, Resolución n.º22449/06).

Variables programáticas: la tarea de los Mitâ Rogá también debe basarse en el marco curricular. Además, se cuenta con el Manual para la Atención de la Primera Infancia en la Educación No Formal (Pacheco, 2015). Este documento fue elaborado por la Fundación Alba como una “contribución desde las organizaciones no gubernamentales” (Pacheco, 2005, p. 10) al Plan nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020. Si bien no tiene carácter vinculante, constituye un documento publicado oficialmente por las autoridades educativas de Paraguay en el cual se incluyen consideraciones sobre la calidad del servicio esperado para instituciones de EPI no formales. De forma amplia el manual establece que un servicio educativo de calidad incorpora el componente educativo entre sus objetivos centrales, “con la finalidad de atender todas las dimensiones del desarrollo humano: físicas sociales, emocionales y cognitivas” (Pacheco, 2015, p. 20).

Variables de proceso: en línea con el resto de las modalidades relevadas para Paraguay, en el marco curricular no se hace alusión indirecta a las variables de proceso. El Manual para la Atención de la Primera Infancia en la Educación No Formal (Pacheco, 2015) señala la importancia del clima emocional, estipulando que debe ser espacio donde “el niño se siente querido”, y en el cual el educador, entre otros aspectos, “respeto los tiempos y ritmos”, “da apoyo”, “da valor a lo que hace el niño” y “responde a sus emociones” (p. 24).

Discusión

La EPI también ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda política de Paraguay. En la última década, el país lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI) y creó la Red Nacional de Educación Inicial, fomentando que diferentes sectores del gobierno trabajen en forma coordinada en pro de la primera infancia. Asimismo, la normativa en vigencia adopta un abordaje integral e indica que personal médico debe monitorear el desarrollo físico de los niños en las escuelas. Además, en Paraguay aumentó la cantidad de los niños que atienden instituciones educativas de educación inicial aunque en niveles mínimos.

Si bien los avances son interesantes, aún persisten desafíos: en primer lugar el preescolar es obligatorio, pero aún no está universalizado. Hay niños que no reciben educación inicial alguna y muy pocos atienden por más de un año a centros de educación inicial. En segundo lugar, en los últimos años el crecimiento de la matrícula se dio en las instituciones privadas, mientras que la matrícula pública disminuyó. De estos datos podemos suponer, aunque de manera rudimentaria, que las familias que cuentan con recursos económicos para afrontar las cuotas de las instituciones privadas tienen mayores posibilidades de enviar a sus hijos a una institución de EPI, a la vez que cuentan con la capacidad de elegir escuelas. La privatización de la EPI, sumado al hecho de que las instituciones no formales (p. ej., Mitâ Rogá) se focalizan en poblaciones rurales, indígenas y en condiciones de extrema pobreza, estaría generando efectos en la segregación socioeconómica en la oferta. Además, en Paraguay hay un alto nivel de inequidad según sector de residencia, con notables diferencias en las tasas de escolarización entre zonas urbanas y rurales.

Otro aspecto relevante a resolver es el déficit de personal docente. Si bien la normativa indica que los docentes en escuelas oficiales deben contar con títulos habilitantes de profesor o licenciado en educación inicial o parvularia, también autoriza a que profesionales no especializados en educación inicial puedan ejercer dicha función.

A su vez, parece evidenciarse una alta inequidad en el sistema: de los datos disponibles se extrae que los centros no formales, que justamente atienden poblaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica, son centros de menor calidad. Los Mitâ Rogá no cuentan con fuentes de financiamiento sostenibles (p. ej., en algunos casos se solicita a la familia una colaboración o “donaciones mínimas para cubrir necesidades básicas” y en otros casos reciben subvenciones de instituciones del Estado), los educadores son voluntarios sin necesariamente tener formación profesional y la intensidad del servicio está sujeta a su disponibilidad de tiempo y espacio.

Por último, tal como hemos señalado previamente, hemos detectado una carencia de información sistematizada y pública sobre las modalidades no formales, un punto necesario de resolver a fin de, una vez relavada la información, tomar las decisiones de política pública en pos de la mejora de la calidad educativa.

Capítulo IV. El caso de Colombia

La EPI en el sistema educativo colombiano

La Ley n.º 115 General de Educación de 1994 establece que en Colombia el primer nivel del sistema educativo formal es la educación preescolar y se compone de tres niveles: (a) prejardín, para los niños de tres años de edad, jardín, dirigido a niños de cuatro años y transición, para los niños de cinco años. El nivel transición es de carácter obligatorio (artículos 17 y 18, Ley n.º 115 General de Educación). Por su parte la educación básica tiene una duración total de nueve años y se organiza en dos ciclos: básica primaria (cinco años) y educación básica secundaria (cuatro años). El último nivel de educación formal obligatorio es la educación media que tiene una duración de dos años (artículo 11, Ley n.º 115 General de Educación).

Colombia, a través de su Ministerio de Educación, define a la educación inicial como un derecho impostergable de la primera infancia cuyo objetivo es potenciar “el desarrollo integral de los niños desde su nacimiento hasta cumplir los seis años, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y favoreciendo interacciones que se generan en ambientes

enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado” (<http://www.mineducacion.gov.co>).

A favor de la atención integral de la primera infancia, Colombia implementó en 2010 la política De Cero a Siempre, vigente hasta la fecha y con carácter de ley desde 2016 (Ley n.º 1804). De Cero a Siempre reúne y coordina políticas, programas, proyectos, y servicios dirigidos a la primera infancia para garantizar protección, salud, nutrición y educación inicial desde el momento de la gestación y hasta los cinco años de edad (Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión, De Cero a Siempre, 2013).

En el marco de la política De Cero a Siempre se creó una Comisión Intersectorial de Primera Infancia, CIPI, (Decreto n.º 4875, 2011), conformada por ocho miembros de diferentes sectores: un delegado del presidente de la república, el director del Departamento Administrativo de la Presidencia, el ministro de salud y protección social, el ministro de educación, el ministro de cultura, el director general del Departamento Nacional de Planeación, el director de Prosperidad Social y el director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). La comisión tiene como objetivo “coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados” (artículos 1 a 9, Capítulo I, Decreto 4875 de 2011).

Evolución de la matrícula y niveles de cobertura¹¹

Colombia ha progresado positivamente en el desarrollo de la prestación de educación inicial. Sin embargo, en 2014, solo el 48% de los niños de tres años y el 75% de los de cuatro años se encuentran matriculados en educación para la primera infancia y solo dos tercios de los niños de cinco años están matriculados en el grado de transición, a pesar de ser obligatorio. Esto se debe

11 Como aclaramos en la metodología, este estudio se basa en el análisis de fuentes primarias de datos oficiales disponibles con base en su publicación. Para el caso colombiano hemos seguido idéntico criterio conscientes de que, tal vez, el estudio podría haberse beneficiado con los datos del Sistema de Información de Matrícula Estudiantil, simat, y Cuéntame los que, lamentablemente, no son de acceso público. Por otro lado para el caso colombiano hemos trabajado con microdatos de las bases disponibles lo que en algún caso puede generar pequeños errores o distorsiones que no son relevantes ni modifican las tendencias en el análisis.

a la escasa prestación y la falta de sensibilización sobre la importancia de la educación inicial y la atención integral a la primera infancia (Educación en Colombia, OCDE, 2016, p. 83).

A diferencia del resto de los países analizados en Colombia la matrícula de nivel inicial a lo largo de los últimos años ha disminuido (ver Tabla 7). Un dato interesante que se desprende de la misma tabla indica que la participación de los estudiantes de prejardín se ha mantenido casi inalterada a lo largo de los años analizados, rondando el 11,5% del total de los matriculados en preescolar. Sin embargo, la participación de los matriculados en jardín ha aumentado de 15,6% en 2006 a 18,2% en 2016 y como contrapartida, la participación de los matriculados en transición cayó de 72,7% a 70,3% en el mismo periodo.

Tabla 7

Colombia. Evolución de la matrícula en educación inicial, 2006-2016

Cantidad de estudiantes	Total	Prejardín	Jardín	Transición
2006	1.100.726	126.877	199.909	773.940
2007	1.061.908	124.645	184.948	752.315
2008	1.059.875	123.766	186.081	750.028
2009	1.044.638	117.104	176.383	751.151
2010	1.002.045	112.077	157.102	732.866
2011	1.009.403	115.935	159.653	733.815
2012	1.059.904	114.960	157.995	786.949
2013	1.045.217	112.926	157.915	774.376
2014	1.022.472	112.980	158.019	751.473
2015	1008792	115.088	156.042	737.662
2016	988.269	116.245	154.004	718.020

Fuente: elaboración propia en microdatos base a datos del Departamento Nacional de estadística, DANE.

En el mismo sentido, la tasa de cobertura disminuye a lo largo del tiempo. Como se observa en la Tabla 8, la tasa de cobertura bruta y neta pasó de 88,51% y 62,2% en 2011 a 84% y 54% en 2016, respectivamente; aunque estas caídas podrían explicarse por el efecto estadístico en la depuración de las bases de datos disponibles (Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026).

Tabla 8**Colombia. Tasa de cobertura bruta y neta en transición, 2011-2016**

Periodo	Tasa de cobertura bruta	Tasa de cobertura neta
2011	88,5%	62,2%
2012	97,1%	63,4%
2013	94%	58,9%
2014	88,3%	56%
2015	85,9%	55,5%
2016	84%	54%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

La Tabla 9 muestra la distribución de la población preescolar por sector de provisión del servicio educativo para el año 2015. En este caso se observa la misma tendencia que en otros países de la región: los niveles de prejardín y jardín son atendidos mayoritariamente en el sector no oficial, mientras que a partir de transición, que es obligatorio, la provisión oficial ocupa el primer lugar en cuanto a la proporción de la población que utiliza este servicio educativo.

Tabla 9**Colombia. Matrícula preescolar por grados y por sector, 2015***

	Total	Prejardín	Jardín	Transición
Total Nacional	1.010.504	115.088	156.139	739.277
Oficial	585.569	10.406	22.843	552.320
Privada	31.596	3.168	4.515	23.913
No Oficial	393.339	101.514	128.781	163.044

* Los datos totales de la presente tabla no coinciden exactamente con los datos presentados para 2015 en la tabla 7 ya que, como advertimos antes, al ser estos elaborados con base a microdatos provistos por el DANE se pueden generar pequeños errores o distorsiones no relevantes a los fines de este estudio.

Fuente: elaboración propia con base a datos del DANE (actualizado a 2017). Investigación de la educación formal.

Por último, puede observarse que en línea con el resto de los países, la población incorporada al sistema educativo aumenta a medida que aumenta la edad de los niños. Todos los alumnos atendidos en el Grado de Transición representan el 73,2% del total de la matrícula preescolar. Por otro lado, el 74,7% de estos se encuentran en establecimientos oficiales; mientras que para los niveles de prejardín y jardín esta proporción se revierte y el 88,2% y 82,5% de la matrícula en estos niveles respectivamente corresponden al sector no oficial.

Modelos de provisión del servicio educativo

Tras un análisis de las numerosas modalidades de atención a la primera infancia existentes, que operaban en diferentes sectores, con objetivos y criterios de calidad diversos, la CIPi realizó un unificó los criterios en la prestación de los servicios (Modalidades y Condiciones de Calidad para la Educación Inicial, 2014). Como resultado del proceso, se definieron dos principales modalidades de atención a la primera infancia: (a) modalidad institucional y (b) modalidad familiar¹².

Dentro de la Modalidad Institucional, la CIPi incluyó: (a) Centros de Desarrollo Integral, CDI, (b) Hogares Infantiles, HI, (c) Hogares Lactantes y Preescolares, HLP, (d) Hogares Comunitarios de Bienestar, HCB, en sus versiones jardín social, hogares múltiples y hogar empresarial y (e) Preescolar integral.

A partir del trabajo de reunificación de criterios realizado por la CIPi la mayor parte de las regulaciones que aplican a las modalidades institucionales son comunes, con lo cual a continuación se presentan de manera conjunta, señalando excepciones en las cuales los parámetros difieren según el tipo de centro.

El preescolar integral se ha definido como una de las modalidades institucionales. Sin embargo, “cuenta con particularidades que obedecen a su articulación con el sistema educativo y a la atención de los niños de los grados prejardín, jardín y transición que hacen parte de instituciones educativas”. Además es de carácter universal (p. ej., sus servicios se dirigen a todos los

¹² Modalidad familiar: se dirige a mujeres gestantes, madres lactantes y niños hasta dos años de edad y sus familias, y se focaliza en familias que viven en zonas rurales o distantes que encuentran dificultades para acceder a la atención institucional. Se busca promover el desarrollo integral de la primera infancia a través de acciones pedagógicas, formación y acompañamiento a familias y cuidadores. Se realizan encuentros educativos en el hogar al menos una vez al mes y encuentros grupales una vez a la semana.

niños de tres a cinco años) y el resto de las modalidades institucionales se focalizan prioritariamente en la atención a la población con mayor vulnerabilidad socioeconómica. Con base en dichas distinciones, es que presentamos las características del preescolar integral en forma desagregada.

Centros de Desarrollo Integral (CDI), Hogares Infantiles (HI), Hogares Lactantes y Preescolares (HLP), Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB)

Dentro de la modalidad institucional, la CIPPI incluyó como principales a: (a) Centros de Desarrollo Integral, CDI, (b) Hogares Infantiles, HI, (c) Hogares Lactantes y Preescolares, HLP, (d) Hogares Comunitarios de Bienestar, HCB, en sus versiones jardín social, hogares múltiples y hogar empresarial.

Como lo mencionamos, todos estos servicios se focalizan en poblaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica (identificada mediante el sistema SISBEN¹³), así como también se prioriza la atención de víctimas de hechos violentos y niños remitidos de los centros de recuperación nutricional y con discapacidad (ICBF, 2017).

Gestión: los CDI, los HI, HLP y HCB, pueden ser administrados de dos formas: (a) por entidades sin fines de lucro y (b) por entes territoriales y organismos internacionales (ICBF, 2017).

En el primer caso, la gestión se realiza entre el ICBF y organizaciones sin fines de lucro, las cuales son denominadas por la normativa colombiana Entidades Administradoras del Servicio, EAS. Ejemplos de EAS son asociaciones de padres de familia, cooperativas, fundaciones y confesiones religiosas (ICBF, 2017).

La segunda forma de gestión es a través de las entidades territoriales que decidan brindar de forma directa el servicio de atención integral a la primera infancia (ICBF, 2017).

Regulación: las modalidades institucionales de atención a la primera infancia dependen del ICBF, que a través de diferentes mecanismos y comités se encarga del seguimiento y control de los servicios.

Desde la Dirección de Primera Infancia del ICBF se realiza el seguimiento y control de los servicios a través de:

- a) El ejercicio de la supervisión del contrato.

13 SISBEN es el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales, que a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas.

- b) Comités técnicos operativos zonales para cada contrato: “creados para coordinar acciones y hacer seguimiento técnico, administrativo y financiero al contrato, y establecer los procesos y procedimientos requeridos para la adecuada prestación del servicio” (Manual Operativo para la Atención a la Primera Infancia – Modalidad Institucional, p. 123). Lo integran un equipo del ICBF y otro del EAS a cargo del servicio y se reúne cada dos meses, como mínimo. Esta es la instancia donde se toman las decisiones técnicas y operativas para la implementación del servicio.
- c) Comités técnicos regionales: los Centros Zonales, la Dirección Regional y la Sede de la Dirección General del ICBF hacen seguimiento a la prestación de los servicios en las diferentes modalidades de atención en primera infancia.
- d) Formulación de indicadores a partir de los resultados de los instrumentos de supervisión y monitoreados desde la sede nacional: desde la Dirección de Primera Infancia se formulan indicadores que permiten evaluar y controlar la operación de las modalidades de educación inicial.
- e) Jornadas de rendición de cuentas de cada contrato al iniciar y al finalizar la ejecución de este.

Además, el Ministerio de Educación Nacional cuenta con el Sistema Nacional de Indicadores Educativos, desarrollado con el objetivo de brindar información consistente y estructurada para la evaluación y toma de decisiones. Este sistema cuenta con indicadores en cinco categorías: contexto, recursos, proceso, resultados e impacto (Sistema Nacional de Indicadores Educativos para los Niveles de Preescolar, Básica y Media en Colombia, 2014).

El país cuenta también con el Sistema de Seguimiento Niño a Niño, SSNN, desarrollado por el Ministerio de Educación y que articula la información producida por los actores involucrados en la atención integral a la primera infancia con el fin de hacer un seguimiento individual a cada niño en relación a la ruta integral de atenciones definidas en el marco de la estrategia De Cero a Siempre. De esta manera se puede detectar cuándo hay una atención incompleta o no se presta una atención prevista, generando alertas a nivel nacional y territorial. De esta manera se espera que se logren acuerdos de gestión entre los distintos niveles gubernamentales que permitan tomar acciones eficientes y efectivas en favor de los niños en primera infancia para corregir cada situación de vulneración de derechos. Este sistema cuenta con un tablero de con-

trol de atención integral que se encuentra en <http://ssnn.mineducacion.gov.co/ssnn/login>.

Financiamiento: el servicio para las familias es gratuito. Tanto los CDI como los HI son financiados íntegramente por el ICBF, mientras que los HCB tienen una financiación diferencial para cada tipo. Los jardines sociales son financiados por cajas de compensación familiar, fundaciones, ONG y organismos de cooperación y cofinanciados por recursos de Foninez¹⁴. En el caso de los hogares múltiples, se decide la cuota y el aporte para inversión en asamblea en conjunto con los padres de familia. En el caso de los hogares empresariales, el ICBF aporta el costo establecido para cada HCB y la empresa cofinancia instalaciones, dotación, equipo interdisciplinario, servicios generales, entre otros.

Variables de calidad

El Ministerio de Educación Nacional puso en marcha el Sistema de Gestión de la Calidad estableciendo directrices y condiciones de calidad entendidas como procesos y procedimientos interrelacionados e íntimamente asociados al concepto de mejora continua (Modalidades y Condiciones de Calidad para la Educación Inicial, 2014). En este marco se propuso a las diferentes modalidades de EPI de avanzar progresivamente hacia un servicio integral y de calidad en línea con seis componentes (ICBF, 2017):

- 1 Familia, comunidad y redes sociales:** este componente se centra en la participación, la formación y el seguimiento a las familias para fortalecer su rol de cuidado y crianza.
- 2 Salud y nutrición:** establece que las instituciones no solo verifiquen el acceso de los niños a los servicios de salud, sino que también se promueva la lactancia materna, se incluya en la propuesta la creación de hábitos saludables, que los espacios se encuentren en óptimas condiciones higiénico-sanitarias, y que se brinde un servicio alimenticio acorde a los requerimientos nutricionales de los niños. Se destaca que

¹⁴ “El Fondo de Niñez fue creado a partir de la Ley 633 de 2000, la Ley 789 de 2002 y el Decreto 1729 de mayo de 2008. Su objetivo principal consiste en administrar programas y proyectos sociales para responder a las necesidades de la población de bajos ingresos e incrementar el beneficio social. Así mismo, mejorar la calidad de vida de los niños desde cero hasta los seis años y con jornada escolar complementaria entre siete y quince años y/o aquellos que estén matriculados en algún grado del nivel de educación básica y media en un establecimiento educativo” (<https://www.cafam.com.co/educacion-y-formacion/foninez>).

dentro de los ocho días hábiles de ingreso a una unidad de servicio, un profesional dietista debe realizar un diagnóstico del estado nutricional de los niños y en caso de riesgo de desnutrición, se debe realizar de forma inmediata un plan de intervención individual (ICBF, 2017).

- 3 **Proceso pedagógico:** este componente hace referencia a las prácticas pedagógicas que promueven el desarrollo integral. Convoca a una tarea con intencionalidad pedagógica.
- 4 **Talento humano:** entendiendo que las capacidades profesionales del equipo que trabaja en las unidades de servicio es esencial para asegurar la calidad del servicio, en este componente se definen estándares de calidad indicando las competencias y habilidades según los cargos que desempeñan.
- 5 **Ambientes educativos y protectores:** incluye estándares de calidad que aseguran que los espacios se construyan o adecuen para favorecen el desarrollo, bienestar y seguridad de los niños.
- 6 El sexto y último componente de calidad es el **componente administrativo y de gestión** que refiere a las condiciones que aseguran que la institución se administra de una forma ordenada y coherente, recolectando y actualizando información sistemáticamente (p. ej., elabora un presupuesto de ingresos y gastos que permita mantener el equilibrio financiero) y promoviendo la armonía institucional.

Para cada componente de calidad se definieron estándares con un alto nivel de precisión y los mismos funcionan como referentes a los cuales las modalidades institucionales se deben adherir a fin de prestar un servicio integral de calidad (Modalidades y Condiciones de Calidad para la Educación Inicial, 2014).

Variables estructurales: las modalidades institucionales ofrecen servicios para niños desde los seis meses de edad priorizando la atención a aquellos entre dos y cinco años. Dependiendo del tipo de servicio, funcionan entre 220 (p. ej., CDI) y 200 días al año (p. ej., jardín social y hogares múltiples) (ICBF, 2017).

Los servicios funcionan durante cinco días a la semana en jornadas diurnas de ocho horas. No obstante, la normativa indica que “en los casos que se requiera, de acuerdo con las características y necesidades de las familias, podrá prestar el servicio en jornadas de menor tiempo, sin que sea inferior a cuatro horas” (ICBF, 2017, p. 48).

La ratio agente educativo-niños varían según el tipo de institución. Los CDI son los que presentan los menores ratios: diez niños por agente educativo

para los grupos de seis meses a dos años y veinte niños por agente educativo para los grupos de niños de entre dos y cinco años.

Para el resto de las modalidades, al igual que los CDI, el ratio máximo permitido es de un agente educativo cada diez niños de seis meses a dos años. Sin embargo, la proporción agente educativo-niños aumenta para grupos con niños de mayor edad, siendo veinticinco niños de entre dos y cinco años el máximo permitido por agente educativo. En los HI, para niños de tres a cinco años el ratio máximo permitido aumenta a treinta niños.

Para lograr el equilibrio técnico y financiero, deben tener una cobertura mínima sugerida de cien niños (ICBF, 2017).

Como se ha mencionado, uno de los componentes del sistema de gestión de calidad es el de ambientes educativos protectores que son definidos como “espacios que responden a las características, relaciones y reconocimiento del territorio y su cultura, diseñado, dotado y pensado para potenciar el desarrollo integral de los niños, garantizando la accesibilidad, la inclusión y la protección integral de sus derechos” (ICBF, 2017, p. 89). Los estándares de este componente incluyen especificaciones respecto a la adecuación de la infraestructura y el material didáctico.

Los CDI, los jardines sociales y los HCB múltiples funcionan en edificios especialmente contruidos para su fin (ICBF, 2017). Las unidades de servicio y sus ambientes se construyen o adecuan para favorecer el desarrollo, bienestar y seguridad de los niños. Se busca promover el uso adecuado del material didáctico, velar por el mantenimiento orden y seguridad de los espacios físicos, y conservar y mantener en buen estado la dotación y los recursos.

Por su parte, los hogares empresariales brindan atención en lugares adecuados por la empresa para los hijos de los trabajadores de más bajos ingresos y las jornadas se ajustan a los horarios de trabajo de los padres.

En cuanto a las especificaciones edilicias, para los niños de seis meses a dos años de edad se requiere un mínimo de 2m² por niño en el espacio pedagógico, el área de cunas debe ocupar hasta el 50% del espacio y debe tener acceso directo al área de aseo y control de esfínteres. En la zona de gateo el piso debe ser de un material antideslizante y de fácil limpieza. En los casos que se atiende a lactantes, debe disponerse de un espacio para la lactancia materna o extracción de leche que puede o no estar integrado al área de recepción, conservación y mantenimiento de la misma.

Para los niños de dos a cinco años de edad, el área requerida es de 2m² por niño como mínimo y el material pedagógico debe estar a disposición de los niños dentro del espacio pedagógico. Además los CDI deben contar con

espacios recreativos como patios, zonas verdes, ludotecas, etc. En caso de no contar con estos espacios se pueden utilizar zonas recreativas aledañas como ludotecas o parques.

VARIABLES DOCENTES: la contratación debe llevarse a cabo de acuerdo con los perfiles establecidos en las condiciones de calidad del componente talento humano, donde se definen claramente las competencias y habilidades con las que debe contar cada integrante del equipo (Anexo Competencias, habilidades y funciones del talento humano¹⁵).

Las EAS seleccionan el personal, priorizando “a aquellos agentes educativos que cuenten o estén cursando procesos de cualificación en el marco de la Ley 1804 de 2016” (ICBF, 2017).

Los estándares de calidad para el *componente talento humano* establecen que los coordinadores deben ser profesionales de la educación o de ciencias humanas, debe tener una experiencia mínima de un año dirigiendo programas o proyectos sociales para primera infancia o en centros educativos. Entre las habilidades requeridas se mencionan la capacidad de liderazgo y trabajo en equipo, la resolución de conflictos, la toma de decisiones y capacidad de comunicación oral y escrita.

Los agentes educativos pueden ser profesionales en pedagogía infantil, educación preescolar, educación inicial, psicopedagogía, educación especial, así como también normalista superior con un año de experiencia o técnicos en áreas de la pedagogía, desarrollo infantil y/o atención integral a la primera infancia, y deben contar con dos años de experiencia.

La planta funcional de los HI y HLP se conforma de la siguiente manera, teniendo como referencia una unidad de servicio de 90 niños. Un coordinador y un asistente administrativo. Para cada grupo de diez niños entre seis meses y dos años corresponde un agente educativo, para los niños de dos y tres años el tamaño del grupo oscila entre quince y veinticinco niños por agente educativo y para mayores de tres años corresponde un agente educativo por grupo de hasta treinta niños. Además, la institución también cuenta con un auxiliar pedagógico cada 50 niños, un profesional de apoyo psicosocial y uno de salud y nutrición cada 200 niños.

La organización es similar en el caso de los HCB en sus tres versiones (jardín social, hogares múltiples y hogares empresariales). Todos atienden a población infantil entre seis meses y cinco años de edad. Para los grupos de seis meses a dos años, corresponde un agente educativo y un auxiliar pedagógico

15 Anexo del Manual Operativo para Atención de la Primera Infancia – Modalidad Institucional.

cada diez niños, mientras que para los grupos de dos y tres años, tres y cuatro años y cuatro y cinco años corresponde un agente educativo y un auxiliar rotativo cada veinticinco niños.

Se requiere además que las instituciones elaboren planes para la capacitación permanente de sus equipos, y se detallan las temáticas básicas abordar (p. ej., nutrición, salud, prevención de violencia).

Variables programáticas: de acuerdo a los estándares de calidad, cada institución debe elaborar participativamente un proyecto pedagógico, incluyendo a todos los profesionales de la institución y a las familias (icbf, 2017). El proyecto que cada institución elabore debe responder a las orientaciones pedagógicas nacionales y territoriales de educación inicial, así como también contemplar la participación de las familias y especificar cómo se realizará el seguimiento al desarrollo integral de cada niño.

Asimismo, toda institución educativa debe elaborar y poner en práctica, con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional (artículo 14 del Decreto 1860 de 1994). Este proyecto expresa y detalla la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio. Asimismo, cada institución “goza de autonomía para formular, adaptar y poner en práctica su propio proyecto educativo institucional sin más limitaciones que las definidas por la ley y ese reglamento” (artículo 15).

La propuesta pedagógica se construye sobre cuatro pilares: el juego, la literatura, el arte y la exploración del medio. Sin embargo no se definen contenidos temáticos o disciplinares específicos sino que se definen a partir de los intereses, gustos, preferencias o preguntas que surgen en la relación cotidiana de los niños con los adultos. El énfasis está puesto en caracterizar y valorar los procesos de desarrollo a partir del reconocimiento de las particularidades de los niños (*Sentido de la educación inicial*, pp. 77-78).

Variables de proceso: la educación inicial debe promover el desarrollo de los niños a través de ambientes e interrelaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes, contribuyendo a la constitución de sujetos de derecho. Para esto, el trabajo pedagógico se materializa en dos aspectos fundamentales: acciones de carácter pedagógico y de cuidado. Las acciones pedagógicas impulsan el desarrollo de los niños a través del juego, la exploración del medio, la literatura y el arte. Por otra parte, en los momentos de cuidado se satisfacen condiciones básicas de afecto, alimentación, protección e higiene, entre otras. Se reconoce a estas acciones como formativas y potenciadoras del desarrollo

infantil (Modalidades y Condiciones para la Calidad de la Educación Inicial, p. 29).

Además se promueve la participación de la familia con el objeto de articular los procesos promovidos desde el hogar y el entorno educativo.

Preescolar integral

El preescolar integral se desarrolla en los grupos de prejardín, jardín y transición de los establecimientos educativos oficiales que son adecuados y dotados para garantizar la atención integral a la primera infancia, teniendo en cuenta las particularidades de los niños y el contexto social y cultural donde se desarrollan. Dispone además de un equipo humano completo así como también de los requerimientos nutricionales de acuerdo con la extensión de la jornada.

Gestión: el Ministerio de Educación Nacional es quien dicta la política pública de educación inicial y el ICBF es el operador de los servicios. Es importante tener en cuenta que no todas las entidades territoriales cuentan con la capacidad administrativa para realizar la operación directa del servicio, por lo cual existe la posibilidad de contratarla de manera total o parcial con una entidad sin ánimo de lucro, EAS gestión asociada.

Regulación: las distintas formas de provisión del servicio de educación inicial enmarcadas en la modalidad institucional se regulan de la misma manera. Todas dependen del ICBF y el seguimiento y control se realiza con los mismos parámetros.

Financiamiento: se financia con aportes de ICBF, la entidad territorial y la caja de compensación familiar¹⁶.

Variables de calidad

Variables estructurales: el número de niños por grupo y el número de maestros asignados dependen del proceso de matrícula en cada territorio. En cuanto al espacio físico donde se desarrolla la actividad pedagógica, se requiere

16 Las cajas de compensación familiar son corporaciones de derecho privado con patrimonio propio y sin fines de lucro, cuya función inicial es la de administrar las prestaciones de seguridad social, con las que se busca el desarrollo y el bienestar del trabajador y su familia (“Cómo funcionan las cajas de compensación familiar”, *El Tiempo*, 28/9/17). En el área de educación formal los servicios se prestan de la siguiente manera: becas o subsidios a la matrícula o al plan de estudio, instalaciones o infraestructura como construcción de colegios, desarrollo de colegios, o entidades en concesión (<http://www.asocajas.org.co>).

un área de 2m² por cada niño, atendido con ventilación e iluminación natural y una puerta de acceso que permita la fácil evacuación. Además, debe contar con un espacio interno o externo de recreación (Anexo Servicio de Preescolar Integral, ICBF, Tabla 12, p. 51).

Variabes docentes: el establecimiento educativo cuenta con un rector para el establecimiento educativo y una maestra por grupo (depende de la matriculación en cada entidad territorial). Se da como referencia una proporción mínima de treinta y dos alumnos por docente en áreas urbanas y veintidós en áreas rurales (artículo 11, Decreto 3020 de 2002). Sin embargo, en el documento “Guía para la presentación propuestas de modificación en las planta de cargos docentes, directivos docentes y administrativos organizada conjuntamente por la nación y la entidad territorial, financiada con cargo al sistema general de participaciones”, de 2005, en particular para el preescolar, la relación es de veinticinco alumnos por docente en áreas urbanas y veintidós en áreas rurales.

Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere el título de licenciado en educación o de posgrado expedido por una universidad o por una institución superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, y además estar inscrito en el escalafón nacional docente, salvo las excepciones contempladas en la ley y en el Estatuto Docente (artículo 116, Capítulo 3, Título VI, Ley 115).

Por otro lado, para el cargo de profesional de acompañamiento pedagógico situado (uno cada veinticinco grupos) se requiere ser profesional de las ciencias de la educación con título en licenciatura en educación preescolar o educación infantil, educación para la primera infancia o pedagogía infantil, o en licenciaturas en educación básica, educación especial, artes plásticas y visuales, música o artes escénicas y dramáticas; además de título de posgrado en educación o ciencias humanas o sociales (en caso de no poseerlo, se debe acreditar veinticuatro meses de experiencia adicional). Para acreditar experiencia se requieren al menos seis meses de experiencia como maestro y veinticuatro meses de experiencia en procesos de formación de maestros y agentes educativos en programas relacionados con educación inicial, pedagogía infantil, educación preescolar, educación infantil, educación para la primera infancia, en procesos de fortalecimiento, asesoría o acompañamiento pedagógico en campos relacionados con la educación para la primera infancia e infancia.

Variables programáticas: este programa atiende 57.000 niños en 363 colegios oficiales distribuidos en once entidades territoriales (ICBF, comunicado de Prensa, 29/II/17).

Toda institución educativa debe elaborar y poner en práctica, con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional (artículo 14, Decreto 1860 de 1994). Este proyecto expresa y detalla la forma como se han decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio. Asimismo, cada institución “goza de autonomía para formular, adaptar y poner en práctica su propio proyecto educativo institucional sin más limitaciones que las definidas por la ley y ese reglamento” (artículo 15).

Variables de proceso: la educación inicial busca potenciar y promover el desarrollo del aprendizaje de los niños de manera integral a través de experiencias, ambientes e interrelaciones de calidad, oportunas y pertinentes que se construyen en la cotidianeidad del aula, donde interactúan los intereses de los niños con los saberes de los maestros dando sentido al proceso pedagógico. A través de la planeación pedagógica se organiza y orienta la práctica para potenciar desarrollos y aprendizajes acordes a la edad de los niños.

Las acciones pedagógicas ofrecen experiencias retadoras para los niños que impulsan su desarrollo y aprendizaje. Esto se logra a través de la promoción de actividades propias de la primera infancia como el juego, la exploración del medio, la literatura y el arte.

Además, se promueve la participación de la familia con el objeto de articular los procesos promovidos desde el hogar y el entorno educativo.

Instituciones privadas de educación preescolar

Gestión: además de las modalidades institucionales mencionadas anteriormente, funcionan en Colombia también instituciones privadas que brindan el servicio público de educación en el nivel preescolar.

Regulación: estas instituciones deben contar con licencia de funcionamiento otorgada por la Secretaría de Educación de la entidad territorial (Decreto 3433 de 2008). La autorización para el funcionamiento está a cargo de la Secretaría de Educación de cada entidad territorial, ya que el sistema educativo colombiano es descentralizado.

La supervisión, vigilancia y control del servicio educativo están a cargo de las secretarías de educación de las entidades territoriales y cada una fija sus regulaciones en cuanto a esta tarea.

Financiación: los establecimientos educativos privados están autorizados a cobrar tarifas de matrícula, pensiones y otros cobros periódicos (Decreto 1075 de 2015).

Variables de calidad

Variables estructurales: en cuanto a las variables estructurales, deben respetarse los requerimientos mínimos establecidos que son de 2m² por alumno de nivel inicial.

No hay disposiciones en cuanto al tamaño mínimo del grupo. Sin embargo, deben respetarse los valores máximos establecidos. Para el nivel preescolar, el máximo es de treinta alumnos por docente.

Variables docentes: la contratación de docentes por parte de las instituciones educativas privadas se reglamenta en el código de trabajo (artículo 196, Ley 115 de 1994). Además, las normas sobre escalafón docente y capacitación que se aplican a los educadores privados corresponden al antiguo Estatuto Docente (artículo 4, Decreto 2277 de 1979).

Variables programáticas: tal como en el caso de las instituciones educativas públicas, las entidades privadas para obtener su licencia de funcionamiento deben presentar una propuesta de proyecto educativo institucional. El mismo debe incluir nombre del establecimiento, población objetivo, fines y oferta del establecimiento, lineamientos generales del currículo, organización administrativa y sistema de gestión, distribución de cargos, descripción de los medios educativos, soportes y recursos pedagógicos que se utilizarán, descripción de la planta física, etc. (artículo 4, Decreto 3433 de 2008).

Los lineamientos curriculares y del plan de estudios de estas instituciones deben estar en concordancia con lo establecido en el Capítulo 1 del Título II de la Ley 115 de 1994. En el artículo 14 se señala que en todos los establecimientos oficiales y privados es obligatorio cumplir con: a) el estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, b) el aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, c) la enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, d) la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y la formación en los valores humanos y e) la educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

Variables de proceso: la evaluación, como elemento regulador de la prestación del servicio educativo, permite valorar el avance y los resulta-

dos del proceso a partir de evidencias que garanticen una educación pertinente, significativa para el estudiante y relevante para la sociedad. Con el objetivo de mejorar la calidad, los establecimientos educativos privados deben realizar anualmente una autoevaluación institucional. Este proceso se apoya en el Manual de Evaluación y Clasificación de Establecimientos Educativos Privados (<https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-345218.html>) y para el nivel inicial existe un formulario independiente. Este reporte de autoevaluación anual es de carácter obligatorio y los rectores de los establecimientos deben enviarlo a la Secretaría de Educación de cada ente territorial (<https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Educacion-Privada/Calidad/236977:Evaluacion-Institucional>).

De acuerdo al puntaje obtenido en la autoevaluación cada institución se clasifica en un régimen particular, puntaje alto: libertad regulada; puntaje intermedio: libertad vigilada; puntaje bajo: régimen controlado. Esta clasificación implica reglas de juego diferentes para fijar la tarifa de la matrícula.

Discusión

La revisión del sistema educativo para la primera infancia en Colombia revela que este país ha avanzado en cuanto a la organización y legislación de EPI, sin embargo esto no se refleja en los niveles de cobertura. Se constatan caídas en los niveles de matrícula, pero las mismas parecen ser efecto de depuraciones estadísticas. Cabe destacar que las estadísticas que se publican, son microdatos y no se cuenta con datos del sistema en su conjunto.

Por otro lado, desde hace tiempo los gobiernos han tomado un conjunto de decisiones de política pública en pos de aumentar la cobertura y la calidad del servicio educativo, encontrándose no solamente diferentes programas focalizados en poblaciones diversas, sino también mecanismos institucionales de regulación y gestión que parecen tender a una articulación razonable de la oferta. El sistema de financiamiento luce adecuado y los procesos de estrés financiero son los típicos de las economías latinoamericanas.

En este sentido, Colombia presenta un grado de avance relevante en materia organizacional, creando una instancia de decisión capaz de unificar criterios, desarrollar estándares de calidad (aunque todavía difieren en algunos aspectos entre una prestación y otra) y elaborar un sistema de seguimiento integral de cada niño.

Colombia también ha incorporado una política costo efectiva que permite aumentar la cantidad de niños atendidos intentando mantener estándares en la calidad del servicio, aunque las consecuencias de este esquema en términos de equidad y segregación socioeconómica merecerían un estudio específico.

Capítulo v. El caso de Honduras

La EPI en el sistema educativo hondureño

El Sistema Nacional de Educación Formal en Honduras se organiza en cuatro niveles: (a) educación prebásica, de tres años de duración; (b) educación básica, de nueve años de duración; (c) educación media, de dos años de duración, y (d) educación superior; esta última de carácter optativo (Ley Fundamental de Educación, 2011).

Los servicios de educación prebásica atienden a la población de tres a seis años en tres salas: primer año (prekínder, para niños de tres a cuatro años), segundo año (kínder, para niños de cuatro a cinco años) y, por último, el tercer año, (preparatorio, para niños de cinco a seis años) (artículo 3, Acuerdo 1376-SE-2014). Si bien la Ley Fundamental de Educación establece que para ingresar a la educación básica se requiere al menos un año de prebásica obligatorio también aclara que este requisito aplica allí “donde existen condiciones de cobertura”. El Reglamento de la Educación Pre-Básica (Acuerdo 1376-SE-2014) define que la educación prebásica es obligatoria en su último año y que “el Estado, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, garantiza *gradual y progresivamente* con prioridad, la

universalización del grado obligatorio de la Educación Pre-básica [el destacado no es original]” (artículo 4).

Además, la legislación vigente en Honduras reconoce como parte del sistema educativo a la Educación No Formal (capítulo III, Ley Fundamental de Educación, 2012). La educación de los niños de cero a tres años aplica a esta categoría, bajo la denominación de educación inicial.

Por último, es dable mencionar que en el año 2013 Honduras aprobó la Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social, 2012) en la cual se comprometió a promover y ampliar los programas de educación prebásica. En el Plan Estratégico Institucional 2014-2018, una de las áreas priorizadas es aumentar el acceso a la EPI, y se establece con objetivo al 2018 haber universalizado el grado obligatorio en el nivel de educación prebásica. (Secretaría de Educación, 2014).

Evolución de la matrícula y niveles de cobertura

Para el caso de Honduras la información estadística con la que se cuenta es muy limitada en términos longitudinales. El Sistema de Estadística Educativa cuenta con datos para los años 2010-2012, mientras que en el Sistema de Administración de Centros Educativos, SACE¹⁷ cuenta con datos para el periodo 2014-2016.

La Tabla 10 muestra la evolución de la matrícula de educación inicial entre 2010 y 2012. La cantidad de niños que se incorporan al sistema educativo en cualquiera de sus formas va en aumento desde el prekínder hasta el preparatorio, aumentado notablemente del primer al segundo ciclo (entre un 360% y 380% dependiendo el año) y mostrando un aumento importante pero mucho menor de kínder a preparatorio (aproximadamente 100%). Por otro lado, la matrícula en todos los niveles se mantiene estable con un leve aumento en el año 2011 y se retrae en 2012.

Otro aspecto importante es que el sector oficial es mucho mayor al privado, captando el 81,6% del total de la matrícula de prebásica (es la suma de prekínder, kínder y preparatorio) para el año 2012.

¹⁷ SACE es una herramienta tecnológica con la función de automatizar, sistematizar y estandarizar los procesos administrativos de los centros educativos, así como lo relacionado con el registro, matrícula, evaluación y promoción de los estudiantes a nivel nacional.

Tabla 10

Honduras. Matrícula inicial por grado y por tipo de gestión, 2010-2012

	CEPPREB**				Prekínder			
	Total	Oficial	Privado	Otros*	Total	Oficial	Privado	Otros*
2010	70.670				11.310	8.117	3.107	86
2011	70.397				12.212	8.802	3.283	127
2012	66.727				11.887	8.375	3.449	63
	Kínder				Preparatorio			
2010	54.908	44.325	10.343	240	110.295	93.255	16.050	990
2011	56.556	45.346	10.783	427	112.074	94.581	16.402	1091
2012	54.700	43.267	11.164	269	110.620	93.002	16.633	985

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadística Educativa de Honduras.

*Otros: compuesto por la suma de municipal, semioficial y comunitario.

** Centros Comunitarios de Educación Prebásica.

La Tabla II muestra la distribución de la matrícula según los ámbitos rural y urbano para 2012. El 82,2% de la matrícula de los Centros Comunitarios de Educación Prebásica, CCEPREB, corresponde a zonas rurales. Este número cae a 58,8% en el caso de prebásica oficial. Para el caso de prebásica privada la proporción rural-urbana cambia y el 91,5% de la matrícula reside en zonas urbanas.

Tabla 11

Honduras. Matrícula CCEPREB y prebásica por zona de residencia y por tipo de gestión, 2012

	CCEPREB			Prebásica		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
Oficial			63.671	85.020	59.624	144.644
Privado			1.445	2.671	28.575	31.246
Otros			1.591	437	880	1.317
Total	54.815	11.892	66.707	88.128	89.079	177.207

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Estadística Educativa de Honduras.

Por último, respecto a los datos de cobertura, en el año 2009¹⁸, la cobertura de la educación prebásica fue de 44,2% para niños de cuatro a cinco años de edad, de acuerdo a los datos registrados en la Encuesta Permanente de Hogares con Propósitos Múltiples (49,7% del total son del área urbana y 40,7% del área rural). Además, la cobertura de la matrícula neta de la educación prebásica para niños de cinco años es de 60,28%, mientras que para el grupo de edad de tres a cinco años cae a 33,38% (Honduras: Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, p. 23).

Finalmente, según los datos de SACE, la Tabla 12 muestra los datos de matrícula para el sector oficial y privado para el periodo 2014-2016. Se observa una evolución errática de la cantidad de niños matriculados en el sector inicial, aumentando 3,1% entre 2014 y 2015, y luego cayendo 10% entre 2015 y 2016. En el sector oficial, que representa aproximadamente el 87% del total, la matrícula se distribuye 65,9% en promedio en el grado preparatorio, 28,8% en promedio en kínder y solo 5,3% en prekínder.

Tabla 12

Honduras. Matrícula inicial por grado y por tipo de gestión, 2014-2016

Año	Oficial				Total
	Prekínder	Kínder	Preparatorio	Total	
2014	8.975	59.760	152.872	221.607	253.959
	Privado				
	Prekínder	Kínder	Preparatorio	Total	
	2.561	10.605	19.186	32.352	
2015	Oficial				261.836
	Prekínder	Kínder	Preparatorio	Total	
	12.980	66.734	151.318	231.072	
	Privado				
	Prekínder	Kínder	Preparatorio	Total	
2.437	10.193	18.134	30.764		
2016	Oficial				235.693
	Prekínder	Kínder	Preparatorio	Total	
	12.971	62.317	129.016	204.304	
	Privado				
	Prekínder	Kínder	Preparatorio	Total	
2.669	10.743	17.977	31.389		

18 Lamentablemente es el último año sobre el que obtuvimos registro estadístico al respecto.

Fuente: elaboración propia con base en datos de SACE.

El sector privado tiene una distribución similar, que aumenta con la edad de la población infantil aunque con mayor participación en prekínder (8,1% en promedio) y kínder (33,4% en promedio) en comparación con el sector oficial.

Modelos de provisión del servicio educativo

Centro de educación prebásica, CEP

Gestión: los CEP son de gestión estatal, o en la jerga legal hondureña, de gestión oficial (Acuerdo 1361-SE-2014).

Regulación: dependen de la Subdirección General de Educación Prebásica en la Secretaría de Educación. Las principales normativas que los rigen son el Reglamento de los Centros Educativos (Acuerdo 1361-SE-2014), el Reglamento específico del nivel (Acuerdo 1376-SE-2014) y el Reglamento General de la Ley Fundamental de Educación (Acuerdo 1358-SE-2014).

Financiamiento: de acuerdo a la Ley Fundamental de Educación (2012), la educación ofrecida en los establecimientos oficiales es gratuita y el Estado garantiza su financiamiento (artículo 7, Ley Fundamental de Educación). La financiación está a cargo de la Secretaría Nacional de Educación que reparte los fondos con un criterio de racionalidad y equidad entre los distintos niveles educativos (artículo 54, Ley Fundamental de Educación) y con base en las normas y procedimientos establecidos en el Reglamento de Financiamiento de la Educación Pública (Acuerdo 1369-SE-2014).

Variables de calidad

Variables estructurales: en cuanto a la infraestructura, el material didáctico y el mobiliario, en 2014 la Subdirección de Educación Prebásica lanzó los “Estándares Básicos para la Gestión de un Modelo Educativo de Calidad del Nivel de Educación Prebásica” (Bardales Inestroza, Zambrano, Valdez García, Castellanos, López Escobar, 2014) que constituyen el marco de referencia “para la certificación de los centros educativos de nivel pre-básico” (Bardales Inestroza, et ál., 2014, p. 3). Los estándares indican, entre otros, que los centros deben contar con iluminación y ventilación adecuada, servicios básicos de agua potable y electricidad, inodoros de acuerdo de a la edad de los niños, área de juegos externa y cocina.

En relación al mobiliario, los estándares establecen que las aulas de educación prebásica deben contar con “mobiliario, equipo e insumos adecuados para la implementación de los espacios de aprendizaje” (Bardales Inestroza, et ál., 2014, p. 17). Entre otros materiales, indican que las aulas deben contar con espacios de construcción con bloques de diferentes materiales y tamaños, “espacio de desarrollo intelectual” (Bardales Inestroza, et ál., 2014, p. 18) con rompecabezas, juegos de letras, números, enhebradores, etc.; bibliotecas con libros de rimas, CD y DVD, revistas y periódicos; sector de dramatizaciones, de arte y de ciencias. Los estándares no solo listan en detalle los materiales que deben componer cada sector sino que también establece que estos se deben disponer al alcance de los niños.

Por otro lado, el máximo de alumnos para los tres grados que componen la educación prebásica es de treinta niños. (artículo 26, Acuerdo 1361-SE-2014). Para el último grado (sala con niños de cinco a seis años), la ratio docente-alumno mínimo es uno a quince y máximo es uno a veinticinco. Nótese que se establece un ratio mínimo, y se dispone que en los casos en que la cantidad de niños sea menor a quince niños, el servicio se ofrece mediante la modalidad de los CCEPREB con educadores voluntarios.

Los CEP deben funcionar 200 días al año por un mínimo de cinco horas diarias, en jornada matutina (6:00 a. m. a 12:00 m.) o vespertina (12:00 m. a 6:00 p. m.) (artículo 22, Acuerdo 1376-SE-2014).

Variables docentes: el Estatuto del Docente Hondureño (Decreto 136-97; Acuerdo 760-se-99), el Reglamento de la Carrera Docente (Acuerdo 1360-se-2014) y el Manual de Clasificaciones de Puestos y Salarios (Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, Subsecretaría de Asuntos Administrativos y Financieros, 2016) rigen el proceso de selección del personal docente y directivo de los cep, determinando funciones y competencias, requisitos académicos, y derechos y obligaciones al ejercer la función. Los puestos son asignados mediante concursos de selección (artículo 23, Acuerdo 1360-se-2014).

Tienen acceso a la docencia en los CEP quienes acrediten título de licenciatura en educación prebásica. Sin embargo, también “pueden considerarse otros profesionales de la educación afines al nivel tales como: maestros en educación primaria y licenciados en pedagogía (Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, Subsecretaría de Asuntos Administrativos y Financieros, 2016, p. 15). En este marco, resulta importante mencionar que el diagnóstico realizado en la Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social,

2012), concluyó que la cantidad de docentes resulta insuficiente para cubrir la demanda de los CEP.

El director es el responsable de la gestión del centro. (artículo 20, Acuerdo 1376-SE-2014). En cuanto los requisitos académicos, para acceder a la dirección del CEP el director puede, (a) acreditar el título de licenciado en pedagogía, ciencias de la educación o administración educativa o áreas afines a la administración y gestión de la educación, (b) ser licenciado en educación prebásica con posgrado en administración educativa o áreas afines o (c) ser licenciado en educación prebásica con diez años de experiencia en el área educativa (Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, Subsecretaría de Asuntos Administrativos y Financieros, 2016).

Variables programáticas: el abordaje de los CEP, por diseño, debe atender las diferentes áreas del desarrollo niño. La finalidad es “favorecer el crecimiento y el desarrollo integral de las capacidades físicas y motoras, socio afectivas, lingüísticas y cognitivas de los niños” (artículo 2, Acuerdo 1376-SE-2014).

Los CEP deben enmarcar la tarea pedagógica con base en el Diseño Curricular Nacional de Educación Prebásica (Secretaría de Educación, 2011); el cual se organiza con base en tres áreas de desarrollo: personal social, relación con el entorno, comunicación y representación, y define para cada área de desarrollo lo que se espera que los niños logren al finalizar la educación prebásica.

Variables de proceso: no identificamos en los documentos oficiales revisados regulaciones específicas respecto a las relaciones interpersonales que se establezcan en los centros de EPI. Tan solo podemos mencionar que el currículo propone al docente que “favorezca la interacción docente-alumnos más allá de los aspectos formales, empleando el diálogo, el debate y la confrontación de ideas” y “demuestre a los niños mucho amor, cariño, respeto y siempre sonría con ellos” (Secretaría de Educación, 2011, p. 30).

Instituciones de educación no gubernamentales

Gestión: en Honduras los organismos de gestión privada se identifican como “no gubernamentales”. De acuerdo a la Ley Fundamental de Educación, toda persona natural o jurídica tiene derecho a fundar centros educativos” (artículo 49, Capítulo III). Se entiende por “institución de educación no gubernamental” la creada y administrada con recursos propios de personas naturales o jurídicas, para ofrecer uno o más servicios educativos; su administración será de carácter privado (artículo 2, Acuerdo Ejecutivo 1363-SE-2014).

Regulación: la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación a través de la Subdirección General de Educación de Prebásica autoriza la creación y supervisa el funcionamiento de estos centros. Para operar, deben ajustarse a la Ley Fundamental de Educación y al Reglamento de Instituciones de Educación No Gubernamentales (Acuerdo Ejecutivo 1363-SE-2014).

La Dirección Municipal o Distrital de Educación realiza supervisiones periódicas a las instituciones y elaboran informes con sus fortalezas y aspectos a mejorar (artículo 22, Acuerdo Ejecutivo 1363-SE-2014). La licencia de funcionamiento debe renovarse cada tres años, y está sujeta a la implementación de las necesidades de mejoras indicadas en las supervisiones periódicas por parte de la Dirección Municipal o Distrital de Educación (artículo 21, Acuerdo Ejecutivo 1363-SE-2014).

Financiamiento: la principal fuente de financiamiento es el pago de matrículas y cuotas mensuales por parte de las familias. En el Reglamento de Instituciones de Educación No Gubernamentales se lee: “los centros educativos no gubernamentales, serán sostenidos y administrados con fondos provenientes del pago de los servicios brindados, inversiones financieras, así como por herencias, legados y donaciones (artículo 2, Acuerdo Ejecutivo 1363-SE-2014).

Si bien no hay subsidios directos del sector público, los propietarios de centros privados pueden deducir del impuesto sobre la renta los costos de operación del centro (artículo 74, Acuerdo Ejecutivo 1363-SE-2014).

Variables de calidad

A nivel general, los estándares de calidad esperados para estos centros son los mismos que para los CEP, ya que los Estándares Básicos de Calidad (Bardales Inestroza, et ál., 1014) y el Diseño Curricular Nacional de Educación Prebásica (Secretaría de Educación, 2011) también son documentos oficiales que regulan su funcionamiento. Sin embargo, algunos aspectos de calidad son diferenciales para los centros privados en comparación con los CEP. Las principales diferencias se detallan a continuación.

Variables docentes: el personal docente y directivo es contratado libremente por los propietarios y las autoridades de la institución (artículos 58 y 61, Acuerdo Ejecutivo 1363-SE-2014) y el sueldo base que se pague a los docentes no puede ser inferior al 60% del sueldo base que paga el Estado a aquellos que trabajan en escuelas de gestión estatal (artículo 69).

Variables programáticas: si bien deben enmarcar su tarea pedagógica en los currículos oficiales del nivel, las instituciones no gubernamentales cuen-

tan con un margen de maniobra para modificar los planes de estudio oficiales y las metodologías de enseñanza (artículos 23 y 39, Acuerdo Ejecutivo 1363-SE-2014).

Educación no formal y los Centros Comunitarios de Educación Prebásica, CCEPREB

La educación para niños menores de cuatro años se denomina educación inicial y es considerada, a diferencia de la educación prebásica, educación no formal.

De acuerdo al documento oficial “Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia” (Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social, 2012) para 2011 se registró una cobertura del 1,5% de la población de primera infancia para niños de 0 a 4 años. Esta cifra, sin embargo, no incluye la matrícula de centros privados, empresas y otras ONG.

Por otro lado, también existe educación para niños de cinco años ofrecida en instituciones del sector no formal. Si bien el gobierno hondureño se comprometió a expandir la oferta del último año obligatorio de sala prebásica, para lograr la universalidad se apoya en gran parte en la oferta de modalidades no formales, tal como se lee en el Reglamento del Nivel de Educación d Pre-Básica:

Para el logro de la universalización del grado obligatorio de la educación prebásica, fomentará modalidades alternativas de entrega de servicios educativos, y coordinará su ejecución con las instituciones no gubernamentales de educación. Modalidad alternativa es aquella en la que los servicios educativos formales son prestados a través de educadores comunitarios, con estrategias metodológicas flexibles y con el apoyo de fundaciones, organizaciones no gubernamentales, empresa privada u otros recursos de la comunidad. Las modalidades alternativas serán implementadas siempre y cuando no exista la posibilidad de ofrecer el servicio a través de un centro de educación prebásica. (artículo 6, Acuerdo 1376-SE-2014, 2014).

Del mismo modo, en 1998, considerando que “33.706 niños de cuatro a seis años carecen de educación preescolar formal, que la mayoría de los niños menores de tres años en particular los hijos de las madres que trabajan, no tienen programas educativos”, se decretó la Ley para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (Decreto n.º 313-98), con la finalidad, entre otras, de

“Prestar servicios educativos, de educación preescolar alternativa no formal... [a] los niños menores de seis años; no atendidos por el sistema educativo formal” (artículo 2, Decreto n.º 313-98).

Gestión: la información pública y sistematizada respecto a estas modalidades de educación no formal es a la fecha muy limitada. De forma general, podemos afirmar que es impartida por instituciones gubernamentales como el Instituto Hondureño de Niñez y la Familia, IHNFA, la Secretaría del Trabajo y Seguridad Social, la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación No Formal, Coneanfo, organizaciones no gubernamentales y privadas e instituciones pertenecientes al Comité Intersectorial de Atención a la Primera Infancia, CIAPI (Coneanfo, 2013; Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social, 2012).

La modalidad no formal principal con mayor información disponible son los Centros Comunitarios de Educación Prebásica, ccepreb, que son de gestión asociada. Organizaciones de la Sociedad Civil, osc, proveen el servicio con financiamiento estatal. Actualmente existen más de 6.000 ccepreb, sobre todo en áreas rurales y la Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu, ferema, es la ong líder en implementación de los ccepreb, (Secretaría de Educación, 2014).

Regulación: los CCEPREB dependen de la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal, Coneanfo, un organismo autónomo, descentralizado, con patrimonio propio encargado del Subsistema de la Educación Alternativa No Formal del Sistema Nacional de Educación y creado por la ya mencionada Ley de Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (Decreto n.º 313-98).

La Coneanfo hace un seguimiento permanente de la ejecución de los programas, preparando los insumos para que la Comisión Nacional presente cada año un informe del progreso de los programas al Gobierno central, vía Secretaría de Estado en el Despacho de Educación. Este se elabora con base a evaluaciones del funcionamiento y los resultados de los programas que periódicamente se llevarán a cabo (artículo 19).

La Coneanfo debe elaborar reglamentos para regular la tarea de los programas de educación no formal (artículo 21, Decreto n.º 313-98) y su organismo de máxima autoridad, la Comisión Nacional, “asegurará la formación, perfeccionamiento y acreditación en servicios de educadores comunitarios” (artículo 12, Decreto n.º 313-98).

Financiamiento: las municipalidades, a través de transferencias recibidas por el gobierno central, financian los CCEPREB. Hacen pagos a educadores voluntarios (en general a través de bonos bianuales), reparan locales y financian la alimentación (Secretaría de Educación, 2014).

Variables de calidad

Variables estructurales: tal como se ha explicado previamente, cuando la cantidad de niños sea menor a quince el servicio se ofrece mediante modalidad alternativa de los Centros Comunitarios de Educación Prebásica, CCEPREB. Aún más, la normativa vigente establece que “por razones de carácter económico no pueda atenderse el grado obligatorio de manera regular en un centro de educación prebásica... se podrá autorizar el funcionamiento de modalidades alternativas con un número mayor de quince niños, (artículo 7, Acuerdo n.º 1376-SE-2014). El máximo de niños por educadores permitido es veinticinco.

Los CCEPREB tienen la estructura organizativa que defina la institución no gubernamental que los patrocina, y es aprobada por las direcciones municipales de educación (artículo 21, Acuerdo 1376-SE-2014).

Variables docentes: “en las modalidades alternativas de educación prebásica se nombrarán educadores comunitarios para atender a los educandos” (artículo 24, Acuerdo 1376-SE-2014). Estos educadores son voluntarios (artículo 7).

Cabe mencionar que el diagnóstico de situación presentado en la Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia indica que al momento no existe en Honduras formación profesional integral a la primera infancia (0 a 5 años); la oferta formativa es limitada y suele focalizarse en la franja etaria de cuatro a seis años (educación prebásica, pero no educación inicial) (Secretaría de Desarrollo Social, 2012). Asimismo, con base en nuestro análisis del contenido de las guías de apoyo los educadores comunitarios (Secretaría de Educación 2013 y 2014) deducimos un notable bajo nivel de formación de los educadores comunitarios (p. ej., la guía contiene indicaciones sobre operaciones matemáticas y reglas gramaticales básicas).

Variables programáticas: el reglamento de la educación no formal indica que la Coneafo deberá formular el diseño curricular de la educación no formal, pero este reglamento aun no fue publicado oficialmente. Por otro lado, si bien no hay obligación de implementar el Diseño Curricular Nacional de Educación Prebásica, se menciona que la Secretaría de Educación elaboró una guía metodológica para los CCEPREB la cual está efectivamente basada

en el Diseño Curricular Nacional. El documento se compone de una guía de actividades como instrumento para orientar a los educadores de los centros, sobre todo para el trabajo de lectoescritura con los niños del último año que están prontos a ingresar a la educación primaria (Urquía, 2010).

Variables de proceso: no se han encontrado en los artículos revisados normativa u otros documentos oficiales que hagan referencia al tipo de interacciones interpersonales esperables en los centros. Podríamos mencionar que en la guía metodológica para los CCEPREB se recomienda que los niños sean los protagonistas de sus aprendizajes y propone a los educadores que: “demuestre y dé a los niños mucho amor, cariño, seguridad y confianza” (Urquía, 2010, p. 10), pero no identificamos ninguna indicación más concreta ni forma de supervisión de variables de proceso en los centros.

Discusión

Honduras aprobó recientemente su Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia y el Estado está desarrollando acciones en pos de su compromiso con la universalización del grado obligatorio de la educación prebásica. También ha desarrollado estándares básicos de calidad, los cuales aplican tanto para oferta oficial pública como privada. Los diseños curriculares oficiales también enmarcan la tarea de estas instituciones. Las privadas, sin embargo, cuentan con mayor margen de maniobra a nivel planta docente y programas de estudio.

Por otro lado, a diferencia del resto de los países, en Honduras no hay oferta oficial formal para niños menores de tres años y toda la oferta para esta franja etaria responde al ámbito no formal, a la vez que existe un vacío significativo de información. Del mismo modo, la información estadística de acceso público es limitada. Los datos disponibles indican una tendencia en aumento de la matrícula de EPI a la vez que la matrícula pública, financiada por el Estado y gratuita para las familias, es notablemente superior a la privada.

De todas formas, como en el caso de Paraguay, los datos evidencian inequidades según zonas de residencias urbanas y rurales y si bien el último año de prebásica es obligatorio, la oferta disponible no permite dar respuesta a este mandato. Para hacer frente a dicho déficit de oferta, desde 1998 el Estado da respuesta mediante el sector no formal, lo cual resulta costo-efectivo pero genera, una vez más, escenarios de EPI desiguales e inequitativos. En los CCEPREB, los docentes no tienen formación académica, sino que son educadores voluntarios. La normativa respecto a los ratios docente-alumno y cantidad de

alumnos por grupo es más flexible que en las modalidades oficiales. También, como en el caso previo de Paraguay, existe en el país un déficit de recursos humanos cualificados e incluso la cantidad de docentes en el sector oficial resulta insuficiente.

Entre los desafíos detectados, señalamos la necesidad de mayor información para poder tomar decisiones con base en evidencias. También la necesidad de avanzar desde la actual definición de estándares a la elaboración de marcos evaluativos de supervisión y sistemas de rendición de cuentas alineados. Sin duda, también es preciso generar la infraestructura que permita asegurar un sistema de calidad para todos los niños, con una distribución más equitativa de los recursos disponibles.

Conclusión

En el presente estudio revisamos las diferentes modalidades institucionales a través de las cuales se proveen servicios educativos a la primera infancia en Uruguay, Paraguay, Colombia y Honduras. El trabajo realizado nos permite dar cuenta que, en línea con el contexto internacional, la EPI está ocupando un lugar destacado en las agendas de política pública de los países latinoamericanos.

En todos los casos que relevamos, los documentos oficiales reconocen la importancia de las experiencias en los primeros años de vida para el desarrollo individual y de las sociedades. Enmarcadas en perspectivas integrales y de derechos, han desarrollado durante la última década diferentes políticas para la primera infancia. Colombia implementó en 2010 la política De Cero a Siempre, con carácter de ley desde 2016. En 2011, Paraguay lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, PNDIPI, y un año más tarde Uruguay implementó el Programa Uruguay Crece Contigo. Por último, en 2013 Honduras aprobó su Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

Además, la revisión de los datos estadísticos arrojó un aumento de la matrícula y de las tasas de cobertura —a ex-

cepción del caso colombiano, aunque supeditado al error estadístico—. De todas formas el crecimiento de la matrícula se sustenta principalmente por modalidades de la educación que no son de gestión estatal oficial.

Es así que el sector considerado no formal ocupa por lo general un lugar protagónico. A través de instituciones de gestión asociada, el Estado transfiere recursos económicos a ONG que gestionan los servicios, expandiendo la matrícula a un menor costo que el que implicaría hacerlo en modalidades oficiales. En Uruguay, por ejemplo, el plan CAIF demuestra una notable expansión y explica el mayor porcentaje del crecimiento de la matrícula. De forma similar, en Honduras se hace frente al déficit de oferta a través de los CEPREB. Por el lado de Paraguay, el crecimiento se dio a través de la educación privada y en los últimos años se presentó una caída de la matrícula en las escuelas públicas. Además, en los cuatro casos, a medida que aumenta la edad, también aumenta la asistencia a una institución educativa y para los grados obligatorios la participación del sector oficial gestionado por el Estado suele ser mayor.

Por otro lado, la oferta para la primera infancia es diversa, se ofrece en instituciones con diferentes formas de gestión, fuentes de financiamiento y no siempre son reguladas mediante normativas con estándares de calidad unificados.

Que la provisión de los servicios sea diversa no es un problema en sí mismo. La gravedad de este escenario fragmentado radica en sus consecuencias en términos de igualdad de oportunidades y equidad. Las diversas modalidades de atención responden a diferentes regulaciones y sectores gubernamentales. Por ejemplo, mientras algunos tipos de instituciones no requieren personal docente acreditado, no están obligadas a dirigir la tarea pedagógica bajo un currículo, responden a sectores de gobierno del área de desarrollo social; por otro lado existen modalidades de EPI que funcionan bajo estándares más estrictos donde, por ejemplo, los docentes deben tener título habilitante, los ratios adulto-niño y tamaño de grupos permitidos son más reducidos y en los cuales los requerimientos edilicios obligan a disponer de espacios de juego en el exterior, tan solo por nombrar algunos de los criterios en los que las regulaciones varían de un tipo de modalidad a otra. Los países precisan definir con precisión cuáles son las condiciones que deben asegurarse para que cada niño crezca y desarrolle su máximo potencial, y cuáles son las experiencias y los ambientes a los que se expone a un niño en sus primeros años de vida que indican que sus derechos están siendo respetados. En este sentido, la elaboración de estándares de calidad con indicadores precisos, y sistemas

de seguimiento y mejora alineados a dichos estándares son necesarios para resguardar los derechos de cada niño; sea cual sea la instrucción que atienda, podrían ser un instrumento de política pública para planificar y evaluar los intentos efectuados.

Para que todos los niños accedan a una EPI de calidad parece conveniente avanzar desde una perspectiva programática en la cual los países se comprometan y entablen acciones para expandir los servicios, y aumentar el acceso a la EPI, a una perspectiva de sistemas. Es decir, que la expansión de la matrícula debe estar acompañada de un planeamiento estratégico en el cual se avance hacia la construcción de la infraestructura: es necesario establecer agencias gubernamentales que cuenten con autoridad para definir objetivos y acciones y a la vez asuma responsabilidad por su cumplimiento y resultados. Una infraestructura incluye la previsión y locación de fuentes de financiamiento adecuadas y sostenibles en el tiempo, y formas de distribución eficientes y equitativas. Un sistema de EPI cuenta con estándares de calidad y mecanismos de evaluación y supervisión alineados al currículo, planes de formación y desarrollo profesional docente. Todos ellos, elementos sistémicos que son indispensables para que las instituciones de EPI puedan operar de forma efectiva y eficiente. Un enfoque de sistemas atiende no solo a los programas sino que cuenta con la estructura que permite sostener acciones a gran escala y a largo plazo y así lograr una EPI de calidad para todos los niños (Britto, et ál., 2014; Kagan, et ál., 2016; Kagan, K. Kauerz; 2015).

Algunos de los países relevados demuestran haber avanzado al respecto. Colombia presenta un grado de avance mayor, creando la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia como instancia de decisión capaz de unificar criterios, desarrollar estándares de calidad y elaborar un sistema de gestión de la calidad. Uruguay, por su parte, creó el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia y elaboró un marco curricular común que aplica a todos los tipos de ofertas educativas y Paraguay creó la Red Nacional de Educación Inicial.

Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer. Incluso en el caso colombiano persisten diferencias entre las condiciones que se aseguran a los niños según sea el tipo de centro infantil al que atiende (p. ej., los ratios adulto-niños permitidos son diferentes según cada modalidad así como las condiciones de contratación de los docentes). Uruguay ha mejorado la calidad de los CAIF, pero siguen existiendo profundas desigualdades y, por ejemplo, los adultos a cargo de los niños atendidos por un CAIF no tienen que ser docentes con título habilitante. Asimismo, las fuentes de financiamiento para las es-

cuelas oficiales son más previsibles y sostenibles que la asignación de fondos a las ONG para tercerizar la provisión de servicios.

Otro aspecto a considerar es el desarrollo de programas focalizados o universales. El análisis desarrollado indica que la tendencia en LATAM es a desarrollar servicios focalizados en poblaciones de menores recursos. Si bien esta decisión se sustenta en un argumento costo-efectividad (p. ej., priorizar recursos limitados en sectores más vulnerables), acarrea como consecuencia no deseada un alto nivel de segregación social. Los programas focalizados conglomeran a todos los niños de menores recursos en una misma institución, promoviendo que los niños de sectores socioeconómicos más aventajados y aquellos de sectores más vulnerables asistan a instituciones educativas diferentes. Además, el análisis realizado nos permite inferir que, para el caso de LATAM, los servicios focalizados en niños de familias más pobres no son, como sería esperable, de mayor calidad y en consecuencia equitativos. Por el contrario, su efecto no deseado parece consistir en la posible profundización de desigualdades, al ofrecer servicios regulados por normativas más flexibles (p. ej., los educadores no necesariamente son docentes formados, la supervisión pedagógica es menos frecuente, los ratios educador-niños son mayores, entre otros).

Para finalizar, es menester señalar que la metodología que utilizamos para desarrollar el estudio estuvo basada en una revisión documental. Persiste el desafío de llevar a cabo minuciosos trabajos de campo que recolecten, sistematicen y publiquen información precisa sobre las diferentes modalidades de EPI existentes. En muchos casos nos encontramos con el obstáculo de vacíos de información o incluso datos contradictorios. Una gran limitación para tomar decisiones en pos de mejorar las condiciones de la infancia es que la información pública sistematizada y disponible es sumamente limitada.

En suma, considerando los importantes avances operados, la política pública de los diferentes gobiernos de LATAM precisan agudizar su accionar hacia el hallazgo más concluyente de seis décadas de investigación en Evaluación Censal de Estudiantes, ECE: la alta calidad es una condición necesaria para obtener resultados positivos (Waldfoegel, 2006). Para evitar que se reproduzcan los círculos de inequidad cuando los niños de familias de bajos ingresos tienen menos probabilidades de asistir a instituciones de EPI y, en caso de que asistan, son más propensos a recibir un servicio de inferior calidad. El desafío es, pues, superar este efecto paradójico: la evidencia disponible constata que cuanto más desfavorecidos sean los niños, más se beneficiarán de las inter-

venciones de la primera infancia y mayores serán los retornos de las inversiones (Fuller, 2007; Yoshikawa, Weiland y Brooks-Gunn, 2016).

El potencial de la EPI podría brindar mayores y mejores resultados en la medida que se supere la fragmentación del campo. Muchas veces las políticas y programas de EPI se desarrollan independientemente entre sí, de forma desarticulada, superpuesta y a veces poco consistente. Un desafío esencial de la región es avanzar desde el actual enfoque programático a un enfoque de sistemas. Un sistema de primera infancia no solo está compuesto por programas y políticas de calidad, sino también por una infraestructura que los enmarca, les da un sentido y dirección en común (Kagan, Tarrant, Kauertz, 2012; Kagan, et ál., 2016; Neuman, Devercelli, 2013). Al mantener un enfoque en el nivel de programas las iniciativas varían en sus metas, sus fuentes de financiamiento y sus marcos normativos, entre otros, sin funcionar en contextos pro calidad y procedimientos regulares de monitoreo y evaluación (Araujo, López-Boo, Puyana, 2013; Vegas, Santibáñez, 2010; Kagan et ál., 2016).

Finalmente, un sistema de EPI debería proponer como base la infraestructura necesaria para asegurar fuentes de financiamiento sustentables, agencias que gobiernen y regulen definiendo estándares de calidad comunes y mecanismos institucionales de rendición de cuentas.

Bibliografía

Capítulo 1. La educación de la primera infancia en Latinoamérica: desigualdad en la región y potencial de la educación inicial

- Araujo, M. C., López-Boo, F., Puyana, M. (2013). *Overview of Early Childhood Development Services in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/3617>.
- Banco Mundial. (2016). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Mundial. Recuperado de: <http://pubdocs.worldbank.org/en/790971466605524063/Child-Poverty-ESPA-OL.pdf>.
- Couse, L. J., Recchia, S. L. (2016). Introduction. En L. J. Couse y S. L. Recchia (eds.). *Handbook of Early Childhood Teacher Education* (pp. xv-xvii). New York, NY: Routledge.
- Eclac. (2016). Social panorama of Latin America. Eclac. Recuperado de: <http://www.cepal.org/en/presentations/economic-and-social-panorama-latin-america-and-caribbean>.
- Farrell, A., Kagan, S. L., Tisdall, E. K. M. (2016). Early Childhood Research: An Expanding Field. En A. Farrell, S. L., Kagan, E. K. M. Tisdall (eds.). *The SAGE Handbook of Early Childhood Research* (pp. 1-11). London: SAGE Publications.
- Heckman, J., Moon, S., Pinto, R., Savelyev, P., Yavitz, A. (2010). The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, 94, 114-128.
- Johnson, A., D., Brooks-Gunn, J. (2012). Child Care and Early Education for Low-Income Families: Choices and Consequences. En W. Maholmes R. King (eds.). *The Oxford Handbook of Poverty & Child Development* (pp. 354-371). New York: Oxford University Press.
- Kagan, S. L. (2009). *American Early Childhood Education. Preventing or Perpetuating Inequity?* New York, NY: Teachers College, Campaign for Educational Equity.
- Kagan, S. L., Araujo, M. C., Jaimovich, A., Cruz Aguayo, Y. (2016). Understanding Systems Theory and Thinking: Early Childhood Education in Latin America and the Caribbean. En A. Farrell, S. L., Kagan, E. K. M. Tisdall (eds.). *The SAGE Handbook of Early Childhood Research* (pp. 163-184). London: SAGE Publications.

- Kagan, S. L., Tarrant, K., Kauerz, K. (2012). Planning an Early Childhood System. En S. L., Kagan, K., Kauerz, K. (eds.). *Early Childhood Systems: Transforming Early Learning* (pp. 137-154). New York, NY: Teachers College Press.
- Levin, H. M. (2002). A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24 (3), 159-174.
- López, N. (Coord). (2015). La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región. Unicef, IPE y Unesco. Recuperado de: <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/publicaciones/1186/la-inversion-en-la-primera-infancia-en-america-latina-propuesta-metodologica-y>.
- López, N. (Coord.). (2009). *Primera infancia en América Latina: La situación actual y las respuestas desde el Estado. Informes sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. Unesco, OEI. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001863/186328s.pdf>.
- Malajovich, A. (2009). Situación de la primera infancia en América Latina. En N. López (coord.). *Primera infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado. Informes sobre tendencias sociales y educativas en América Latina* (pp. 130-132). Unesco, oei.
- Mateo Díaz, M., Rodríguez-Chamussy, L. (2016). *Chasing in on Education. Women, Childcare and Prosperity in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25082>.
- Narodowski, M. Snaider, C. (2017). ¿Bebés en las escuelas? Infancias hiperescolarizadas en una cultura prefigurativa. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15(1), pp. 45-57.
- Neuman, M. J., Devercelli, A. E. (2013). What Matters Most for Early Childhood Development: A Framework Paper. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Working Paper, n.º 5. Washington, D. C.: The World Bank. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20174/901830NWP0no5000Box385307B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Shonkoff, J.P., Phillips, D. (Eds.). (2000). *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development. Washington, D. C.: National Academy Press.

- Snaider, C. (2014). El nivel inicial en la ciudad de Buenos Aires. Lógicas que ordenan ofertas crecientes diversas. (Tesis de Maestría). Buenos Aires, Argentina: Universidad Torcuato Di Tella.
- Unicef. (2016). Hacia una mejor inversión en la infancia, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. México: Unicef. Recuperado de: <https://www.unicef.org.ar/seminario2017/img/documentos/hacia-una-mejor-iversion-en-la-infancia-en-el-marco-de-los-ods.pdf>.
- Vegas, E., Santibáñez, L. (Eds.). (2010). *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: The World Bank. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079922573/ECD_LAC.pdf.
- Wechsler, M., Melnick, H., Maier, A., Bishop, J. (2016). *The Building Blocks of High-Quality Early Childhood Education Programs*. Palo Alto: Learning Policy Institute.

Capítulo II. El caso de Uruguay

- ANEP. (1996). Circular n.º 24. Montevideo: ANEP. Recuperado de: http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/codicen/1996/Circular24_96.pdf
- ANEP. (2008). Programa de educación inicial y primaria. Montevideo: ANEP. Recuperado de: http://www.ibe.unesco.org/curricula/uruguay/uy_pppr_fw_2008_spa.pdf.
- ANEP-CEIP. (2013). Circular n.º 79. Montevideo: ANEP. Recuperado de: http://cep.edu.uy/documentos/2013/normativa/Circular79_13.pdf.
- ANEP-Consejo Nacional de Educación Primaria. (2001). Circular n.º 555. Montevideo: ANEP. Recuperado de: http://www.ceip.edu.uy/documentos/2001/normativa/circulares/Circular555_01.pdf
- Antía, F., Midaglia, C. (2015). Revisando los procesos de universalización de las políticas sociales en América Latina. Análisis del caso Uruguayo. Documento de Trabajo. Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Cambón, V., Doldán, M. C., Pérez, M., Uturbey, N. (2015). Protocolo para el Monitoreo y Evaluación de los Centros CAIF. Coordinación General de Políticas de Primera Infancia y Familia - INAU CAIF.

- CCEPI. (n/d). Requisitos mínimos para acceder a la autorización. Montevideo: CCEPI. Recuperado de: http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/3053/1/requisitos_ccepi.pdf.
- CEIP-ANEP. (2008). *Programa de educación inicial y primaria*. Montevideo: CEIP-ANEP. Recuperado de: <http://www.ceip.edu.uy/IFS/documentos/2015/lengua/recursos/programaescolar.pdf>.
- CEIP-ANEP. (2016). *Orientaciones de políticas educativas del consejo de Educación Inicial y Primaria. Quinquenio 2016-2020*. Montevideo: CEIP-ANEP. Recuperado de: <http://www.ceip.edu.uy/documentos/2017/ceip/OpeCEIP2016-2020.pdf>.
- Cenfores-INAU. (2013). Carrera de educador en primera infancia (0 a 36 meses). Plan de estudios. Montevideo: Cenfores-INAU,
- INAU. (2007). Perfiles del equipo de trabajo requeridos para los centros CAIF. Colección: Primera infancia. Serie guías metodológicas n.º 7. Montevideo: INAU, CAIF y UNDP- Uruguay.
- INAU-CAIF. (2007). *Estructura organizativa de los centros CAIF en base a los fondos transferidos por el INAU*. Modalidad urbana. Montevideo: INAU-CAIF. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/documentos/item/63-estructura-organizativa-de-los-centros-caif>.
- INEED. (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay. 2015-2016*. Montevideo: INEED.
- Ley n.º 17.015. (1998). Educación Inicial.
- Ley n.º 18.437. (2007). General de Educación.
- MEC. (2006). *Diseño Curricular para niños y niñas de 0 a 36 meses*. Montevideo: MEC. Recuperado de: http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/2065/1/primera_infancia_diseno_basico_curricular.pdf.
- MEC. (2014). Decreto EC n.º 1327. Recuperado de: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/65305/1/decreto_268-14_reglamentario.pdf.
- Ordenanza n.º 14. (1995). Normas de habilitación de establecimientos privados de educación y protocolo de habilitación de centros privados.
- Ordenanza, n.º 45. (1993). Estatuto del Funcionario Docente.
- PIOD-CAIF. (2014). *Protocolo. Apertura de Centros CAIF*. Montevideo: PIOD-CAIF. Recuperado de: <http://www.inau.gub.uy/institucional/funcionarios/resoluciones-2015/item/2254-protocolo-de-apertura-caif>.

- Resolución n.º 1671. (2010). Perfiles Centros CAIF.
- Resolución n.º 3420/013. (2013). Nuevo Reglamento General de Convenios del INAU.
- Rubio, I. (Coord.). (2015). *Estructura organizativa de los Centros CAIF*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <http://www.plancaif.org.uy/documentos>.
- UCC, CCEPI. (2014). *Marco Curricular para la Atención y Educación de Niñas y Niños Uruguayos Desde el Nacimiento a los Seis Años*. Montevideo: UCC, CCEPI. Recuperado de: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/70997/1/marco-curricular_primera-infancia_version-digital-2.pdf.
- Unesco. (2007). *Atención y educación de la primera infancia*. Montevideo: Unesco.

Sitios web consultados

- <http://crececontigo.opp.gub.uy>.
- <http://www.caif.org.uy>.
- <http://www.inau.gub.uy>.

Capítulo III. El caso de Paraguay

- Decreto n.º 468. (2003). Por el cual se reglamenta la aplicación de la Ley n.º 1725, del 13 de septiembre de 2001, del Estatuto del Educador.
- Decreto n.º 6162. (2011). De reglamentación de la Ley n.º 4088.
- Ley n.º 1.725. (2001). Que establece el Estatuto del Educador.
- Ley n.º 1264. (1998). General de Educación.
- Ley n.º 4088. (2010). Establece la gratuidad de la educación inicial y de la educación media.
- MEC. (2006). Resolución n.º 22449/06. Reglamento de Educación Inicial y Preescolar. Modalidad formal y no formal. Asunción: MEC. Recuperado de: <https://mec.gov.py/cms?ref=294976-publicaciones-de-educacion-inicial>.
- MEC. (s. f.). *Estructura del Sistema Educativo Nacional*. Asunción: MEC. Recuperado de: http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/pgy-estructura_del_sistema_educativo_nacional_1.pdf.
- MEC-BID. (2005). *Marco Curricular de la Educación Inicial. Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar*, Asunción: MEC-BID.

MEC-DGP. (2011). *Anuario Estadístico 2010*. Asunción: MEC-DGP. Recuperado de: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Anuario2011/Anuario%20Estadistico%202011.pdf>.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia, y Ministerio de Educación y Cultura. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia*. Asunción: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, et ál. Recuperado de: https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_resources_resumen_1aInfancia.pdf.

Pacheco, C. (2015). *Manual para la atención de la primera infancia en la educación no formal*. Asunción: Children's Fund, Fundación Alda.

Resolución n.º 3302. (2015). Por la cual se establecen los criterios y procedimientos para otorgar subvención a instituciones educativas de gestión privada del nivel de educación inicial y escolar básica.

Sitios web consultados

<http://www.mspb.gov.py>.

Capítulo IV. El caso de Colombia

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007). *Política Pública Nacional de Primera Infancia: Colombia por la Primera Infancia*. Bogotá, D. C.: Consejo Nacional de Política Económica y Social. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf

De Cero a Siempre. (2013). *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión*. Bogotá, D. C.: De Cero a Siempre. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>.

Decreto n.º 1075. (2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

Decreto n.º 1860. (1994). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales.

Decreto n.º 2247. (1997). Por el cual se establecen normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar y se dictan otras disposiciones.

Decreto n.º 2277. (1979). Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

- Decreto n.º 3433. (2008). Por el cual se reglamenta la expedición de licencias de funcionamiento para establecimientos educativos promovidos por particulares para prestar el servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media.
- Decreto n.º 4875. (2011). Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, AIPI, y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles341810_archivo_pdf_sentido_de_la_educacion.pdf.
- ICBF. (2017). Manual Operativo: Modalidad Institucional para la Atención a la Primera Infancia. Bogotá, D. C.: ICBF. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/mo12_pp_manual_operativo_modalidad_institucional_v2.pdf
- Ley n.º 115. (2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- Ley n.º 1804. (2016). Por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.
- Ley n.º 715. (1994). Ley General de Educación.
- Ministerio de Educación de Colombia. (2014). *Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Educación de Colombia. Recuperado de: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/articles-341487_guia50.pdf.
- Ministerio de Educación de Colombia. (2014). *Sentido de la Educación Inicial*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Educación de Colombia. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles341810_archivo_pdf_sentido_de_la_educacion.pdf
- Ministerio de Educación de Colombia. (2017). Plan Nacional Decenal de Educación. Bogotá, D. C.: Ministerio de Educación de Colombia. Recuperado de: http://www.plandecenal.edu.co/cms/images/PLAN%20NACIONAL%20DECENAL%20DE%20EDUCACION%20DA%20EDICION_271117.pdf

OCDE. (2016). *Education in Colombia*. ISBN: 9789264250598.

Recuperado de: http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-in-colombia_9789264250604-en

Rubio, M., Pinzón L., Gutiérrez M. (2010). Atención integral a la primera infancia en Colombia: estrategia de país 2011-2014, Notas Técnicas #44, División de Protección Social y Salud. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sitios web consultados

Colombia Aprende <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-218255.html>.

DANE <http://www.dane.gov.co/>.

De Cero a Siempre <http://www.deceroasiempre.gov.co/>.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar <http://www.icbf.gov.co/>.

Ministerio de Educación Nacional <https://www.mineducacion.gov.co>.

Plan Decenal de Educación <http://www.plandecenal.edu.co/>.

SISBEN <https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/Que-es.aspx>.

Capítulo v. El caso de Honduras

Acuerdo 1360-SE-2014. Reglamento de la carrera docente. Recuperado de: https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/REGLAMENTO_DE_LA_CARRERA_DOCENTE_1.pdf.

Acuerdo 1369-SE-2014. Reglamento de financiamiento de la educación pública. Recuperado de: https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/REGLAMENTO_DEL_FINANCIAMIENTO_DE_LA_EDUCACION_PUBLICA_1.pdf.

Acuerdo n.º 1358-SE-2014. Reglamento general de la Ley Fundamental de Educación. Recuperado de: https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/REGLAMENTO_GENERAL_DE_LA_LEY_FUNDAMENTAL_DE_EDUCACION_1.pdf.

Acuerdo n.º 1361-SE-2014. Reglamento de centros educativos. Recuperado de: https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/REGLAMENTO_DE_CENTROS_EDUCATIVOS_1.pdf.

Acuerdo n.º 1363-SE-2014. Reglamento de instituciones de educación no gubernamentales. Recuperado de: <https://www.se.gob.hn/media/files/>

leyes/REGLAMENTO_DE_INSTITUCIONES_DE_EDUCACION_NO_GUBERNAMENTALES_1.pdf.

Acuerdo n.º 1376-SE-2014. Reglamento del nivel de educación prebásica.

Recuperado de: https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/REGLAMENTO_DEL_NIVEL_DE_EDUCACION_PRE-BASICA_1.pdf.

Bardales Inestroza, H. A., Flores Zambrano, J. M., Valdez García, M. I., Castellanos M. V., López Escobar, R. S. (2014). *Estándares para la gestión de un modelo educativo de calidad del nivel de educación pre-básica*. República de Honduras: Secretaría de Educación. Subsecretaría de Asuntos Técnicos Pedagógicos. Subdirección de Educación Prebásica.

Coneanfo. (2013). Política nacional de educación alternativa no formal (PNEANF). V2013-2020. Versión II. Recuperado de: http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas/II%20Versi%C3%B3n%20PNEANF%202013-2020%20Versi%C3%B3n%20Final%20Abril%202013.pdf.

Decreto n.º 313-98. (1998). Ley para el desarrollo de la educación alternativa no formal. Recuperado de: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/decreto_no._313-98_ley_para_el_desarrollo_de_la_educacion_alternativa_no_formal.pdf.

Estatuto del Docente Hondureño. Recuperado de: https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/LE_6.pdf.

https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/REGLAMENTO_DE_LA_CARRERA_DOCENTE_1.pdf.

Ley Fundamental de Educación. Decreto n.º 262, 2011. Recuperado de: https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/LE_5.pdf.

Secretaría de Educación. (2011). Diseño Curricular Nacional Educación Prebásica. Tegucigalpa: Secretaría de Educación. Recuperado de: https://se.gob.hn/prebasica_descargas/.

Secretaría de Educación. (2013). *Guía de Apoyo para las educadoras y educadores voluntarios de los Centros Comunitarios de Educación Prebásica*. Tegucigalpa: Secretaría de Educación.

Secretaría de Educación. (2014a). *Guía de apoyo para las educadoras y educadores voluntarios de los Centros Comunitarios de Educación Pre Básica-2*. Tegucigalpa: Secretaría de Educación.

- Secretaría de Educación. (2014b). *Propuesta de sostenibilidad de los CCEPREB desde el nivel descentralizado. Programa de educación primaria e integración tecnológica*. Tegucigalpa: Secretaría de Educación. Recuperado de: <https://educatrachoshn.files.wordpress.com/2015/05/propuesta-de-sostenibilidad-de-los-ccepreb.pdf>.
- Secretaría de Educación. (2014c). Plan estratégico institucional 2014-2018. Orientado a resultados con enfoque de valor público. Tegucigalpa: Secretaría de Educación. Recuperado de: <https://se.gob.hn/se-detalle-plan/>.
- Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social. (2012). Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Tegucigalpa: Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social.
- Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, Subsecretaría de Asuntos Administrativos y Financieros. (2016). Manual de Clasificaciones de Puestos Y Salarios. Tegucigalpa: Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, et ál. Recuperado de: <http://www.honducompras.gob.hn/Docs/Lic13CPN%20No.%20001-SSAAYF-DGA-SE-2017504-Aclaratoria.pdf>.
- Urquía, O. E. (2010). Guía metodológica de actividades a desarrollar en los Centros Comunitarios de Educación Pre Básica. CCEPREB. Tegucigalpa: Secretaría de Educación. Recuperado de: https://se.gob.hn/media/files/prebasica/Guia_Metodologica_CCEPREB_27mayo2015_version_final.pdf.

Sitios web consultados

<https://se.gob.hn/se-detalle-institucional/>.

Conclusión

- Britto, P. R., Yoshikawa, H., van Ravens, J., Ponguta, L. A., Reyes, M., Oh, S., ... Seder, R. (2014). Fuller, B. (2007). *Standardized Childhood. The Political and Cultural Struggle Over Early Childhood Education*. California: Stanford University Press.
- Kagan, S. L., Araujo, M. C., Jaimovich, A., Cruz Aguayo, Y. (2016). Understanding systems theory and thinking: Early childhood education in Latin America and the Caribbean. En A. Farrell, S. L., Kagan, E. K. M. Tisdall (eds.). *The SAGE Handbook of Early Childhood Research* (pp. 163-184). London: SAGE Publications.

- Kagan, S. L., K. Kauerz, K. (Eds.). (2012). *Early Childhood Systems: Transforming Early Learning*. New York, NY: Teachers College Press.
- Neuman, M. J., Devercelli, A. E. (2013). What matters most for early childhood development: A framework paper. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Working Paper, n.º. 5. Washington, D. C.: The World Bank. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20174/901830NWP0no5000Box385307B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Waldfogel, J. (2006). Early Childhood Policy: A Comparative Perspective. En D. Phillips, K. McCartney (eds.). *Blackwell Handbook of Early Childhood Development* (pp. 576-594). Malden, MA: Blackwell.
- Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J. (2016). When Does Preschool Matter? *The Future of Children*, 16(2), 21-35.

El Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (Cerlalc) es un organismo intergubernamental, bajo los auspicios de la Unesco, que trabaja en la creación de condiciones para el desarrollo de sociedades lectoras. Para ello orienta sus acciones hacia el fomento de la producción y circulación del libro; la promoción de la lectura y la escritura, y el estímulo y protección de la creación intelectual.

Son países miembros del Cerlalc: Argentina • Bolivia (Estado Plurinacional de) • Brasil • Chile • Colombia • Costa Rica • Cuba • Ecuador • El Salvador • España • Guatemala • Honduras • México • Nicaragua • Panamá • Paraguay • Perú • Portugal • República • Dominicana • Uruguay • Venezuela (República Bolivariana de)

