

INDICADORES
de la
EDUCACIÓN
de la
PRIMERA INFANCIA
en
AMÉRICA LATINA

PROPUESTA Y EXPERIENCIAS PILOTO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

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



INDICADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA

PROPUESTA Y EXPERIENCIAS PILOTO



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

Participaron de la realización del trabajo que da lugar a este informe a lo largo de sus diversas etapas:

Rosa Blanco. OREALC/UNESCO Santiago.

Ivan Castro de Almeida. OREALC/UNESCO Santiago.

Cesar Guadalupe. Instituto de Estadística de la UNESCO- OREALC/UNESCO Santiago.

Paula Louzano. OREALC/UNESCO Santiago.

Daniel Taccari. Instituto de Estadística de la UNESCO - OREALC/UNESCO Santiago.

Mami Umayahara. OREALC/UNESCO Santiago.

Paula Darville. Informe piloto de Chile y elaboración de la síntesis incluida en este documento.

Cándido Gomes. Informe piloto de Brasil.

Gloria Zambrano. Informe piloto de Perú.

Marcela Copetta. Asistente administrativa, OREALC/UNESCO Santiago.

Diseño y diagramación: Marcela Veas.

Los autores son responsables por el contenido de este informe. Las opiniones que aquí se expresan no representan necesariamente las de la UNESCO, por lo que no comprometen la responsabilidad de dicha institución.

Las denominaciones empleadas en esta publicación no implican por parte de sus responsables ninguna toma de posición respecto del estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

© UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe; con la colaboración del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS)

ISBN: 978-956-8302-98-6

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/santiago y puede ser reproducida en todo o en parte siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.

Santiago de Chile, septiembre de 2008



ÍNDICE

Presentación	7
1. Propuesta de Indicadores de Educación de la Primera Infancia en América Latina	9
ANTECEDENTES	9
OBJETIVO Y ALCANCE DE LA PROPUESTA	11
DEFINICIONES INICIALES	11
Indicadores educativos	11
Primera infancia	12
Atención integral de la primera infancia	14
Modelo de Análisis	15
Clasificación de los programas de educación de la primera infancia	16
CATEGORÍAS E INDICADORES PROPUESTOS	18
Contexto general	18
Contexto familiar	24
Sistema educativo	25
LISTADO DE INDICADORES	31
INDICADORES PROPUESTOS	32
Contexto General	33
Contexto Familiar	38
Programas Educativos	40
2. Programas de educación de la primera infancia en América Latina: lecciones a partir del estudio de casos	45
BALANCE	45
Antecedentes	45
Relevancia	51
Factibilidad de cálculo	62
Relevancia y Factibilidad	69
SÍNTESIS DE INFORMES NACIONALES	72
BRASIL	72
CHILE	77
PERÚ	90
3. Comentarios finales	101



PRESENTACIÓN

La educación y cuidado de la primera infancia son una preocupación fundamental de la UNESCO tanto en términos de la necesidad de garantizar los derechos que ésta tiene, así como prestando atención a la centralidad de dicho período en la vida de las personas. Así, constituye una necesidad insoslayable contribuir a que los Estados Miembros cuenten con herramientas y elementos de información suficientes para el desarrollo de políticas orientadas a la atención integral de la primera infancia.

En este marco de preocupaciones, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) ha venido desarrollando un esfuerzo durante los últimos años, destinado a mejorar las bases de información disponibles para alimentar los procesos de debate público y formulación de políticas para la atención integral de la primera infancia. Este esfuerzo está directamente enmarcado en los objetivos correspondientes que al respecto han sido fijados por el Marco de Acción de Dakar de Educación para Todos,¹ y las consideraciones contenidas en el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)²

La elaboración de una Síntesis Regional de Indicadores de la Primera Infancia,³ publicada en mayo de 2004, constituyó un primer aporte en esta dirección, que derivó en identificar la necesidad de desarrollar esfuerzos destinados a proponer un conjunto de información sobre la atención a la primera infancia.

En efecto, este esfuerzo fue iniciado de modo simultáneo a la conclusión de la Síntesis mencionada, lo que permitió elaborar una primera propuesta de indicadores que fue discutida en marzo de 2003, con el concurso de un conjunto importante de expertos en el tema. A este debate siguió la clara identificación de la necesidad de avanzar en dos frentes distintos: la información referida a los fenómenos nacionales que son objeto directo de las políticas, y aquella relativa al conocimiento detallado de los programas de intervención que se vienen desarrollando. Del mismo modo se estableció la necesidad de acotar el esfuerzo de la OREALC/UNESCO Santiago a los temas más propiamente educativos en

1 Véase *Marco de Acción de Dakar*, UNESCO, París, 2000.

2 Véase *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*, UNESCO, Santiago, 2002.

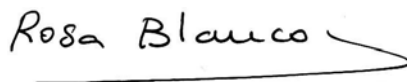
3 UNESCO (2004a) *Síntesis Regional de Indicadores de la Primera Infancia*. (Santiago, UNESCO) disponible en www.unesco.org/santiago

un marco de comprensión del desarrollo de la primera infancia como un fenómeno integral y que demanda de la intersectorialidad de las acciones.⁴

La presente publicación está compuesta de dos grandes secciones. En la primera se presenta la propuesta de indicadores para el seguimiento a escala nacional de la educación de la primera infancia, mientras que en la segunda se presenta una síntesis de los resultados de la aplicación piloto de esta propuesta en tres países de la región.

Cabe destacar que la propuesta de indicadores y su aplicación piloto atienden a la necesidad de mayor y mejor información *internacionalmente comparable* sobre la educación de la primera infancia, enriqueciendo lo actualmente disponible tanto en términos de la información propiamente dicha, como de la clasificación de los programas que es un elemento clave a efectos de asegurar una mayor cobertura de la información al tiempo que se mantenga la especificidad de las diversas maneras de entregar los servicios educativos.

Usualmente, se tiende a poner el énfasis en la necesidad de contar con información oportuna y confiable para la formulación de políticas; sin embargo, éstas no pueden ser las preocupaciones exclusivas especialmente en el terreno de la atención a la primera infancia. Es necesario asegurar que dicha información sea *relevante* y permita abordar aspectos sustantivos del tema objeto de interés. Así, la OREALC/UNESCO Santiago presenta este documento como un aporte a la construcción de mejores bases de información que, efectivamente, estén en condiciones de traducirse en sustento de los debates públicos y de la elaboración de políticas en el terreno de la educación de la primera infancia.



Rosa Blanco Guijarro
Directora (a.i.)

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

4 Al respecto véase (2004b) *Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: experiencias en América Latina*. (Santiago, UNESCO) disponible en www.unesco.org/santiago

PROPUESTA DE INDICADORES DE EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA

ANTECEDENTES

Desde 1979, “Año del Niño”, la preocupación por la primera infancia gana fuerza en el debate internacional, y entre los diversos aspectos que le incumben, la educación inicial. Asimismo, en 1990, la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia estableció como una de sus metas la “ampliación de las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas intervenciones apropiadas y de bajo costo con base en la familia y en la comunidad”.⁵

Sin embargo, fue la Declaración Mundial de Educación para Todos (EPT) de Jomtien (1990), en ese mismo año, la oportunidad en la que se define que “el aprendizaje comienza con el nacimiento”, y por lo tanto, “ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia,” planteando así el cuidado y desarrollo de la primera infancia como conceptos indisociables⁶. En este marco, la educación es parte de un concepto integral de bienestar de la primera infancia, que se inicia con la vida, y no al inicio de la escolarización primaria, como anteriormente se consideraba.

Asimismo, el Foro Mundial de Educación para Todos, celebrado en Dakar (2000) aprobó un Marco de Acción que plantea entre otros objetivos, “extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”⁷.

Diez años después de Jomtien, la Evaluación de EPT realizó un análisis de los avances logrados en educación a partir de un conjunto de 18 indicadores básicos para cada una de las áreas de acción, entre ellas el cuidado y educación de la primera infancia.

El área vinculada al cuidado y desarrollo de la primera infancia (ECCE) contó con 2 indicadores: (1) tasa bruta de matrícula en programas de educación de la infancia en los sectores público, privado y comunitario, y (2) porcentaje de nuevos alumnos que ingresan en el primer grado de enseñanza primaria a los que se ha dispensado cualquier tipo de programa organizado de desarrollo de la primera infancia⁸.

5 Annan, Kofi, *Nosotros los niños y las niñas. Cumplir las promesas de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia*, UNICEF, 2001.

6 WCEFA, *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990*. Documento de referencia de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 5 al 9 de marzo de 1990).

7 Véase *Marco de Acción de Dakar*, UNESCO, 2000.

8 Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. *Educación para Todos, Evaluación en el Año 2000: Directivas Técnicas*, UNESCO, 1999.

La elección de sólo dos indicadores para representar una área tan amplia como el cuidado y educación de la primera infancia, así como la calidad de los mismos se ha mostrado insuficiente, según las diversas agencias internacionales, organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en EPT⁹. En ese sentido, estos mismos agentes han buscado desarrollar mejores indicadores para esta área por medio de diversas iniciativas¹⁰.

En el ámbito regional, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) ha tenido un importante rol en la recolección y difusión de información acerca de la primera infancia. Esto se ha dado por medio de proyectos coordinados tanto por los especialistas en educación infantil de dicha oficina como por los especialistas en estadísticas educativas de su Sistema Regional de Información (SIRI) en coordinación con el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

En el año 2001, la OREALC/UNESCO Santiago estuvo involucrada en dos proyectos que abordaron el tema de indicadores de atención a la primera infancia. Por una parte, el equipo de especialistas en educación infantil inicia el proyecto Indicadores de Educación de la Primera Infancia: Seguimiento de Educación para Todos. La Síntesis Regional de los Indicadores de la Primera Infancia,¹¹ primera fase de este proyecto, sistematizó las definiciones conceptuales e indicadores de la primera infancia presentados en los informes nacionales de la Evaluación de EPT en el año 2000 y realizó 4 estudios de caso en países de la región¹² a fin de conocer los conceptos e indicadores utilizados por ellos en sus estadísticas. Por otra parte, el Proyecto de Indicadores Educativos de la Cumbre de las Américas (PRIE), entonces coordinado por el Ministerio de Educación de Chile, y donde la UNESCO juega un rol de conducción de los aspectos técnicos a través de sus especialistas en estadísticas educativas, incluyó en el conjunto de indicadores utilizados para evaluar la educación en la región de las Américas, 6 indicadores referentes a educación preescolar¹³ y promovió el análisis de posibles indicadores en este tema por parte de los técnicos en estadísticas educativas de países interesados.

En el año 2002, la OREALC/UNESCO Santiago inicia la segunda fase de este proyecto a cargo de los especialistas en educación infantil y en estadísticas educativas. Esta nueva fase tuvo por objetivo identificar un conjunto de indicadores de educación de niños entre 0 a 6 años que sean comparables entre los países de América Latina.

En marzo de 2003, el documento base **Indicadores de Educación de la Primera Infancia en América Latina** fue debatido en una reunión de expertos realizada en Santiago, Chile, cuyas observaciones han sido incorporadas en el presente documento. La tercera parte del proyecto consistió en la realización de pilotos en 3 países de América Latina – Brasil, Chile y Perú - para probar la pertinencia y factibilidad de los indicadores aquí planteados.

9 Entre los diversos documentos que abordan el tema véase *Education for All Indicators Expert Group Meeting, Report on the meeting and proposals for the future development of EFA indicators*, UNESCO Paris, 25-26 de Junio, 2001; Myers, R. *Education for All 2000 Assessment Thematic Studies: Early Childhood Care and Development*, UNESCO, Paris, 2001.

10 Véase *Experiencias de Organismos Internacionales en el Desarrollo de Indicadores de Primera Infancia*.

11 UNESCO (2001a) *Síntesis Regional de los Indicadores de la Primera Infancia: Seguimiento a la Evaluación de EPT en América Latina*, (Santiago, UNESCO).

12 Los países analizados son Bolivia, Chile, Colombia y México.

13 Los indicadores del PRIE, relativos al nivel o de la CINE, incluyen: (1) horas en una semana y año escolar, (2) tasa bruta de matrícula, (3) tasa neta de matrícula, (4) alumnos por docente de aula, (5) porcentaje del gasto público en educación destinado a la educación pre-primaria, (6) gasto público en educación pre-primaria por alumno.

La primera parte de este documento incluye el objetivo y alcance de la propuesta, seguida de un análisis conceptual sobre la primera infancia y su educación para servir de base a la formulación de los indicadores. A partir del modelo de análisis desarrollado, la segunda parte propone indicadores que permiten observar aspectos de las categorías analíticas del modelo propuesto. Finalmente, se incluye un listado de todos los indicadores propuestos, así como su propósito, método de cálculo y posibles fuentes de información.

OBJETIVO Y ALCANCE DE LA PROPUESTA

El objetivo de la propuesta es construir un conjunto comparable de indicadores de educación de la primera infancia para los países de América Latina. Por lo tanto, en este documento se propone un modelo de análisis y un conjunto de indicadores para la educación de la primera infancia, tomando en cuenta 3 aspectos:

- **Comparabilidad a nivel regional:** La propuesta de la OREALC/UNESCO Santiago es construir indicadores comparables en el ámbito regional.
- **Indicadores de educación:** Aunque la UNESCO, como se verá más adelante, concibe el cuidado y la educación de la primera infancia como indisociables, el foco de la propuesta de la OREALC/UNESCO Santiago es la construcción de indicadores de educación de los niños y niñas menores de 6 años, como una primera aproximación al tema de la atención integral a la primera infancia.
- **Información para la toma de decisiones de carácter macro:** La propuesta de la OREALC/UNESCO Santiago está abocada a la observación y monitoreo del sistema educativo en el plano regional y no a la evaluación de programas.

DEFINICIONES INICIALES

Antes de presentar el modelo de análisis que se utilizará para analizar y comprender la situación de la educación en la primera infancia, en este apartado se expresan algunas definiciones de lo que se entenderá por indicadores educativos, primera infancia y sus distintas etapas.

INDICADORES EDUCATIVOS

Según el Diccionario de las Ciencias de la Educación¹⁴, un indicador es “un indicio o señal de algo” que “ayuda a definir y explicar un fenómeno, y permite establecer previsiones sobre su evolución futura”.

Aunque los indicadores describen atributos de una determinada población a partir de medidas tales como promedios, razones, proporciones o probabilidades, es importante diferenciarlos de los datos estadísticos. Mientras los últimos son sólo descriptivos, el indicador tiene como propósito evaluar. Así, los datos estadísticos se transforman en indicadores en la medida que se los relaciona con alguna meta, logro u objetivo.

14 *Diccionario de las Ciencias de la Educación*, Editora Diagonal-Santillana, Madrid, 1983: p. 785.

Según el *Consultative Group*¹⁵ (CG), los indicadores educativos informan sobre importantes características del sistema o de una actividad educacional, y su objetivo es monitorear sus progresos. Dado que los indicadores son intrínsecamente evaluativos, es importante establecer juicios de valor acerca de lo que se considera adecuado o positivo y lo que se considera inadecuado o negativo. Sólo de esta manera los indicadores pasan a tener significado.

Así, por ejemplo, la información acerca del número de niños de 0 a 6 años de un determinado país no es un indicador. Ahora bien, si se establece como meta que todos los niños de este tramo de edad deben ser atendidos por programas de atención a la primera infancia, este mismo número puede transformarse en indicador. En este caso estará indicando la demanda potencial por dichos programas. Por lo tanto, hay que hacer un juicio de valor con relación a la información o estadística y relacionarla con un objetivo o logro (Ej. si se desea que el 100% de los niños sean atendidos), para que se pueda transformar en indicador.

De esta manera, los indicadores no son estadísticas neutrales, sino que implican una visión de la realidad social. La decisión de recolectar y publicar algo significa que esto es lo suficientemente importante como para hacer el esfuerzo de recoger y publicar la información. Segundo, porque el desarrollo de indicadores termina por basarse en decisiones políticas acerca de la relevancia de la información recolectada con respecto a las políticas educativas. Por esta razón, Hutmacher afirma que “el desarrollo de indicadores se encuentra en la confluencia entre la investigación científica y el debate político”¹⁶.

Los indicadores que se presentan en este documento tienen por objetivo ser útiles en el análisis de la situación de la primera infancia en la región latinoamericana, así como en la toma de decisiones por parte de los países acerca de sus políticas y recursos destinados a la primera infancia. Sin embargo, en algunos casos estos dos objetivos pueden no ser equivalentes en la medida que un indicador que sirva para la comparabilidad internacional puede no ser del todo útil en la toma de decisiones por parte de los países individualmente y viceversa. En ese sentido esta propuesta tratará de establecer en qué indicadores este tipo de disyuntiva puede surgir.

PRIMERA INFANCIA

Este estudio considerará como primera infancia al tramo de edad que va desde el nacimiento hasta los 6 años, edad en que generalmente se inicia la educación primaria. Sin embargo, cierta información acerca del período que va desde la concepción hasta el nacimiento también será considerada en nuestro modelo de análisis. Esto porque, aunque no se pueda llamar este período primera infancia propiamente tal, las condiciones de vida y cuidado en la etapa prenatal influyen sobremanera en el futuro del niño.

Si bien algunos autores indican los 8 años de edad como el final de la primera infancia¹⁷, construir indicadores educativos que consideren el tramo 0-8 es complicado en la medida que los niveles educativos determinan las estadísticas acerca de la niñez, tornando difícil analizar separadamente el tramo

15 The Consultative Group on Early Childhood Care and Development, *Early Childhood Indicators*, 2002. Mimeo.

16 Hutmacher, W. *In Pursuit of Equity in Education: using international indicators to compare equity policies*, Kluwer Academic Publishers, 2001.

17 Véase Evans, Myers y Ilfeld, *Early Childhood Counts: A Programming Guide on Early Childhood Care for Development*, World Bank Institute, 2000.

6-8 por pertenecer usualmente a la educación primaria¹⁸. Por lo tanto, el final de la primera infancia a los 6 años de edad –como una aproximación a la entrada del niño a la educación primaria– se justifica más por razones metodológicas que por razones relacionadas al desarrollo del niño propiamente tal. Asimismo, el estudio piloto realizado por la OREALC/UNESCO Santiago con cuatro países latinoamericanos¹⁹ demostró que todos los países estudiados consideran la primera infancia del nacimiento hasta los 6 años. En todos los casos, la edad coincide con la de ingreso a la educación primaria.

Es importante señalar que desde el punto de vista de las condiciones de salud y su atención, la primera infancia es concebida como el período que va desde el nacimiento hasta los 5 años de edad. Desde la perspectiva de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)²⁰, se subraya la centralidad de la supervivencia en el período que va de los 0 a los 5 años, de modo que los 5 años tienen un valor como umbral crítico a ser alcanzado.

Por lo tanto, algunos organismos gubernamentales vinculados al área de salud consideran primera infancia al período que va desde el nacimiento hasta los 5 años de edad, aunque los organismos de educación utilicen distintos tramos²¹. Dado que el foco de este estudio está en la educación de la primera infancia y la comparabilidad a nivel regional, el tramo de edad utilizado en las estadísticas educativas señalado anteriormente será usado como pauta.

Asimismo, este estudio considerará dos etapas del desarrollo del niño: los primeros 3 años de vida, es decir, el intervalo que cubre a todos los menores de tres años y que representaremos como [0,3), y el período que incluye a los niños de entre 3 y menos de 6 años de edad, representado por [3,6), límite que refiere al inicio de la escuela primaria.

Esto se explica debido a las diferencias significativas que se observan en el educando en estas dos etapas. En la primera, existe una presencia más directa de la familia en la educación de los niños, así como una menor autonomía de éstos. Desde el punto de vista de los programas educativos la primera etapa tiene como foco de análisis el período en donde la educación más estructurada, u oficial, no está tan presente, lo que ya empieza a ocurrir en el segundo período. Asimismo, en la primera etapa los programas de cuidado y educación no tienen limitaciones claras.

En la segunda etapa, se observa una mayor presencia de programas estructurados, así como una mayor oferta de programas estrictamente educativos. En general, las políticas públicas se concentran en esta fase, o más bien, los procesos de “universalización” de la educación de la primera infancia se inician en las edades más próximas al inicio de la educación primaria.

Asimismo, según la Síntesis Regional de indicadores ya mencionada, la mayoría de los países de la región divide la educación de la primera infancia en dos o tres ciclos, lo cual es compatible con las etapas postuladas en esta propuesta.

18 Las estadísticas del UIS están organizadas alrededor de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (revisión 1997), que aplicada a los países de la región suele separar los niños desde los 3 hasta los 5 años de edad (nivel CINE 0 o preescolar), y los niños desde los 6 hasta los 12 años (nivel CINE 1 o primaria).

19 UNESCO (2001) Síntesis Regional de los Indicadores de la Primera Infancia: Seguimiento a la Evaluación de EPT en América Latina, (Santiago, UNESCO).

20 Véase por ejemplo, su *Iniciativa Niños Saludables, Meta 2002* en la siguiente dirección web www.paho.org/Spanish/HCP/HCT/IMCI/meta2002-about.htm

21 Ese es el caso, por ejemplo, de México, en donde la Secretaría de Salud y Asistencia (SSA) y el Consejo Nacional de Vacunación (CONAVA) que consideran la primera infancia hasta los 5 años. Sin embargo, la Secretaría de Educación Pública considera la primera infancia hasta los 6 años.

En la región, el primer ciclo (0 a 3 y en algunos casos hasta los 4 años) suele tener la denominación “educación inicial” y la oferta es predominantemente *no convencional*. Mientras el último ciclo de 4 a 5 o 6 años de edad enfatiza el carácter de educación “preescolar”, con el fin de que los niños y niñas se preparen para el ingreso a la educación primaria. En éste, la oferta educativa es principalmente de tipo “formal” a través de aulas creadas en las escuelas de educación pre-primaria o mediante centros o programas educativos de educación preescolar²².

Por lo tanto, y a efectos de asegurar la comparabilidad entre los países, se tomará como punto de partida la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) y el establecimiento de la edad correspondiente al acceso al nivel 1 (Educación Primaria) de dicha clasificación.

ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA

La OREALC/UNESCO Santiago define la atención integral a la primera infancia como:

El conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer tanto las necesidades esenciales para preservar la vida, como aquellas que tienen relación con su desarrollo integral y necesidades básicas de aprendizaje, en función de sus características, necesidades e intereses²³.

En ese sentido, y aunque el foco de los indicadores a ser construidos es la educación de la primera infancia, la UNESCO plantea que tanto el cuidado como la educación, es decir la atención integral al niño, es lo que permite su desarrollo integral.

Según la investigación reciente, el desarrollo individual si bien tiene una dinámica interna y relativamente universal²⁴, toma cursos y formas distintas en función del marco cultural en el que vive la persona en desarrollo, por lo que es inseparable de la realización de unos aprendizajes específicos que forman parte de la cultura y que se promueven a través de la educación en la familia, escuela y otros contextos en los que se desenvuelven las personas. Desde esta perspectiva, el desarrollo humano, como señalan diferentes autores, es contextualizado culturalmente²⁵. Por lo tanto, se concibe que desarrollo y aprendizaje son dos procesos estrechamente relacionados entre sí y que son de naturaleza interactiva²⁶.

La interacción del ser humano con su medio está mediada por la cultura desde el momento mismo del nacimiento, siendo los padres y profesores los principales agentes mediadores de la cultura. En consecuencia, si bien el desarrollo y aprendizaje son procesos internos de cada individuo, éstos se producen gracias a los procesos de interacción social entre éste y los agentes mediadores; construcción individual e interacción social son dos caras de una misma moneda.

22 UNESCO (2001a) *Síntesis Regional de los Indicadores de la Primera Infancia: Seguimiento a la Evaluación de EPT en América Latina*, (Santiago, UNESCO).

23 UNESCO (2001b) *Panorama General sobre el Cuidado y la Educación de la Primera Infancia en América Latina y el Caribe: Una Primera Aproximación*. 1996, citado en UNESCO (2001a)

24 Existen aspectos universales del desarrollo que con pequeñas variaciones aparecen en todas las culturas.

25 El desarrollo humano entendido de forma integral implica capacidades de tipo cognitivo, motor, social y afectivo-emocionales. Algunos de los autores que comparten esta visión son Vygotsky, Bruner y Cole. Véase Coll, Palacios y Marchesi; *Desarrollo Psicológico y Educación II*. Alianza Editorial, Madrid, 1992.

26 En la educación de la primera infancia existe una larga tradición en la evaluación del desarrollo que suele medirse a través de escalas de desarrollo o pruebas estandarizadas; sin embargo la evaluación de aprendizajes es un campo que recién se está desarrollando en América Latina, a medida que se va estableciendo curricula para esta etapa educativa.

Desde este enfoque, aprender significa apropiarse y dar sentido a la experiencia humana culturalmente organizada, a partir de las estructuras de que se dispone en un momento determinado; es decir, lo que el niño es capaz de hacer y aprender depende tanto de su nivel de desarrollo operatorio como del conjunto de conocimientos que ha construido en sus experiencias previas de aprendizaje, por lo que sí bien el nivel de desarrollo condiciona los posibles aprendizajes que se pueden realizar gracias a la educación, ésta a su vez puede modificar el nivel de desarrollo efectivo del niño a través de los aprendizajes que promueve²⁷.

La educación, por tanto, permite explicar las relaciones entre desarrollo y aprendizaje, entendiendo por educación el conjunto de actividades mediante las cuales un grupo social asegura que sus miembros hagan suya la cultura a la que pertenecen y se inserten en ella. En este sentido, en el curriculum escolar se establecen aquellos contenidos de la cultura que han de aprender los alumnos y que se consideran esenciales para promover su desarrollo y para que se inserten en su marco sociocultural de referencia. La educación cumple entonces una función socializadora (en la medida que acerca al niño a su medio social) y de individualización (en la medida en que cada niño va a hacer una construcción personal y única de dichos aspectos de la realidad).

MODELO DE ANÁLISIS

Si bien la preocupación principal que anima este esfuerzo se orienta a dar cuenta de la atención integral de las necesidades de la primera infancia, dado el alcance de este proyecto y considerando lo anterior, este estudio está centrado exclusivamente en cómo los **sistemas educativos** brindan **servicios educativos** a los niños durante dicho período de vida.

Asimismo, el **contexto familiar** y el **contexto general** en el cual están insertos los niños también afectan su aprendizaje y desarrollo, así como influyen en la definición de la naturaleza y forma la atención educativa brindada a dichos niños.

Esto, porque el reconocimiento de que el desarrollo ocurre principalmente como resultado de la interacción de los niños con personas y objetos a su alrededor hace importante la inclusión de la información sobre el estado de los múltiples ambientes en donde se desarrollan los niños en la primera infancia, incluyendo la familia, la comunidad y el país²⁸. Por lo tanto, su entorno familiar y el entorno más general (demográfico, sociocultural, económico, político-normativo) son parte del modelo de análisis propuesto.

La equidad se configura como tema transversal en este modelo. Tomar en cuenta este eje de análisis, es particularmente relevante para Latinoamérica, dado que es la región más desigual en términos de ingreso, lo que a su vez está fuertemente asociado con aspectos étnicos, raciales, geográficos, lingüísticos y de género. Asimismo, la primera meta del Marco de Acción de EPT establece la necesidad de focalizar los programas de desarrollo de la primera infancia en los niños marginados y menos favorecidos. Por lo tanto, siempre que sea posible, todos los indicadores serán desagregados en función de esos factores.

27 Isabel Solé, Cesar Coll (1993) *“El constructivismo en el aula”*. Graó, Barcelona.

28 Myers, Robert G. *In Search of Early Childhood Indicators*, in Coordinators' Notebook No 25, 2001. The Consultative Group on Early Childhood Care and Development.

En función de lo señalado anteriormente, este modelo de análisis tiene como objetivo la construcción de indicadores relativos a la capacidad y calidad del sistema educativo para brindar una educación de calidad con igualdad de oportunidades a los niños de 0 a 6 años.

CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

A diferencia de lo que ocurre en la educación primaria, los programas de educación de la primera infancia suelen ser bastante diversos aun dentro de un mismo país, como fue demostrado por los ya mencionados estudios realizados por la OREALC/UNESCO Santiago en los países de la región²⁹. Con el fin de permitir que los indicadores de educación de la primera infancia sean comparables, es necesario clasificar los programas de educación de modo que contemos con subconjuntos homogéneos que permitan el análisis.

Múltiples son las maneras de clasificar la educación de la primera infancia, según sea el objetivo propuesto. Por ejemplo, algunos países de la región hacen uso de las categorías “formal” y “no formal”³⁰. La primera hace referencia a atención brindada en una institución educativa por profesionales calificados y, la segunda, a una atención brindada en contextos alternativos y no son necesariamente conducidos por profesionales formalmente calificados, sino por agentes comunitarios y/o madres³¹.

Sin embargo, dado que el objetivo de este documento es permitir la comparabilidad internacional, clasificaremos los programas educativos según la estrategia de entrega del servicio (**directa a los niños o indirecta**).

La división según la estrategia de entrega del servicio busca incorporar en el análisis no sólo los programas educativos de la primera infancia cuyo público objetivo son exclusivamente los niños, sino también programas de educación de la primera infancia cuya estrategia de entrega es **indirecta**. En esta modalidad se destacan los programas de educación a través de los padres u otros adultos a cargo de los niños, que pueden o no contar con la presencia de los niños en algunos momentos en que el servicio es entregado, así como programas de educación abierta o a distancia basados en el uso de medios de comunicación u otros.

Asimismo, esta clasificación permite la comparabilidad de los programas de educación de la primera infancia usualmente denominados “formales”, con programas alternativos, clasificados como “no formales”, en la medida que ambos correspondan a una naturaleza curricular y de estrategia de entrega similares.

Los estudios de caso realizados por la OREALC/UNESCO Santiago en la región encontraron que, además de los tradicionales programas presenciales, en algunos países existen programas no presenciales, desarrollados a través de la radio, televisión o visitas a domicilio (aunque en ocasiones pueden contar con un elemento presencial, éste cumple un rol menor). También existen programas combinados, pero en menor escala.

29 UNESCO (2001a) *Síntesis Regional de los Indicadores de la Primera Infancia: Seguimiento a la Evaluación de EPT en América Latina*, (Santiago, UNESCO).

30 Muchas veces estas categorías tienden a identificarse con la existencia o no de un centro educativo en el que se realiza la mayor parte del proceso educativo, así en inglés estas categorías suelen ser denominadas centre-based (formal) y home-based (informal). Véase S.K. Chu, *Early Childhood Indicators-Development Issues and Prospects*, 2002, UIS. Asimismo, en América Latina la clasificación formal y no formal pueden referirse a programas de muy distinta naturaleza, por ejemplo de atención directa o indirecta a los niños, por lo que no lo utilizaremos en este documento.

31 UNESCO (2001a) *Síntesis Regional de los Indicadores de la Primera Infancia: Seguimiento a la Evaluación de EPT en América Latina*, (Santiago, UNESCO).

Los servicios entregados **directamente** a los niños se dividen en dos grupos: [0 – 3) y [3 – 6) años de edad. La división en dos grupos etáreos se justifica no sólo por la manera como es usualmente recolectada la información estadística y construidos los indicadores, sino y fundamentalmente, debido a que las diferencias entre cada una de estas etapas de desarrollo del niño suelen traducirse en diferencias en la naturaleza de los programas de educación de la primera infancia.

Asimismo, los estudios de caso realizados por la OREALC/UNESCO Santiago revelaron que, en general, la educación de la primera infancia está subdividida en dos ciclos o niveles correspondientes a los tramos de edad aludidos, aunque la mayor oferta de programas se concentra en los niños mayores de 3 años. Por su parte, se observa una expansión en la región de programas de educación de la primera infancia que utilizan a los padres u otros adultos a cargo como intermediarios del proceso de aprendizaje³².

Dado que la clasificación planteada en este documento está orientada a permitir el uso de indicadores comparables, este es un elemento clave a considerar. Así, esta clasificación pone el énfasis en aspectos que, definiendo la naturaleza y alcance de los programas, permiten la comparabilidad entre ellos.

Tipos de gestión de los programas educativos

Los programas educativos pueden ser clasificados según su gestión, es decir los programas son públicos cuando son administrados por un ente público (gobierno federal, provincial o estadual, local) y son privados cuando el organismo que lo gestiona es privado, sea una ONG, iglesia, persona física, entre otros³³.

Tanto el UIS como la OCDE clasifican la gestión de los programas educativos de la siguiente manera³⁴:

- **Público**

Son administrados por un ente público (gobierno federal, provincial, estadual, local) y su financiamiento es público.

- **Privado Subvencionado**

El organismo que lo gestiona es privado (ONG, iglesia, persona física, entre otros) y más de 50% de sus gastos corrientes son financiados por fuentes públicas.

- **Privado Independiente**

El organismo que lo gestiona es privado (ONG, iglesia, persona física, entre otros) y más de 50% de sus gastos corrientes son financiados por fuentes privadas.

Sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder con la clasificación presentada anteriormente, el

32 El primer nivel suele ir desde el nacimiento a los 3 ó 4 años; y el segundo abarca desde los 3 ó 4 años hasta los 6 años, o inicio de la educación básica obligatoria. Véase: UNESCO (Op.cit.)

33 En el caso de los programas de gestión privada es posible hacer una división de acuerdo a su financiamiento. Aquellos de financiamiento público se clasifican como privado subvencionados o dependientes. Mientras que los de financiamiento mayormente privado son privados independientes. Esta es la categorización usada tanto por el UIS como por la OCDE. Sin embargo, muchos países de la región suelen considerar los programas privados subvencionados como públicos o semioficiales, por prestar una mayor atención a la fuente de financiamiento, y no a la gestión. Para mayores detalles de la clasificación véase el *Manual de Instrucciones para completar los cuestionarios sobre estadísticas de educación* del UIS.

34 Esta clasificación no se aplica a los programas, sino más bien a los establecimientos en donde dicho programa se imparte. Por lo tanto, esta clasificación, a diferencia de las precedentes, no tiene un carácter exclusivo y excluyente respecto de los programas y, consecuentemente, sobre la aplicación de los indicadores.

tipo de gestión no compromete la comparabilidad de los indicadores, es decir un programa educativo público es comparable a un privado siempre y cuando, por ejemplo, en el caso de los programas directos, éstos sean dirigidos al mismo grupo etáreo. Por esta razón esta característica de los programas no está incluida en la tabla de clasificación que se presenta más adelante, y sirve sólo como una forma de desagregación de los indicadores al interior de un mismo tipo de programa.

Tabla 1. Clasificación de los programas de educación de la primera infancia

DIRECTOS		INDIRECTOS (a través de...)	
Para niños de 0 a 3 años	Para niños de 3 a 6 años	Padres (u otros adultos a cargo)	Abierta (vía medios de comunicación u otros)
Desagregaciones posibles por gestión del programa, área geográfica, etc.	Desagregaciones posibles por gestión del programa, área geográfica, etc.	Desagregaciones posibles por gestión del programa, área geográfica, etc.	Desagregaciones posibles por gestión del programa, área geográfica, etc.

CATEGORÍAS E INDICADORES PROPUESTOS

Consecuentemente con lo señalado, un conjunto coherente de indicadores de educación de la primera infancia debe incluir las siguientes categorías: contexto general, contexto familiar y sistema educativo.

En este apartado se realiza una descripción de cada una de las categorías propuestas, y para cada una de ellas se plantea un conjunto de preguntas relativas a distintos aspectos de la educación de la primera infancia. A partir de este conjunto de preguntas se enumerarán algunos indicadores cuya información puede apoyar en la búsqueda de dichas respuestas. No necesariamente existe una relación unívoca entre una pregunta y un indicador. Es decir, una pregunta puede necesitar de varios indicadores para ser respondida, así como un indicador puede responder a más de una pregunta.

CONTEXTO GENERAL

El contexto general, que involucra aspectos demográficos, económicos, sociales, culturales y políticos, influye en la educación de los niños en la medida que determina la demanda potencial por educación, la capacidad económica del país de proveerla, así como la voluntad política de los países con relación a la atención educativa a la primera infancia. Incluye también las características básicas acerca del ambiente social, cultural y económico en donde están insertos los niños, lo que a su vez influye en su desarrollo y aprendizaje.

Aunque el contexto general esté presentado en 4 subcategorías: (a) contexto demográfico, (b) económico, (c) sociocultural, y (d) político-normativo, las fronteras entre éstas suelen ser de difícil demarcación. Sin embargo, optamos por dividir los indicadores en estas subcategorías para facilitar el trabajo de análisis, asumiendo que una clasificación como ésta siempre implica un grado de arbitrariedad.

Contexto demográfico

Los patrones demográficos brindan tres tipos de información importantes para el análisis de la educación en la primera infancia. Primero, el tamaño de la población de referencia representa los niños en edad de ser atendidos. En el caso de la educación obligatoria, ésta representa la demanda teórica, o potencial. Por lo tanto, dada las diferencias entre la educación brindada a niños de [0-3] años y [3-6] años es importante recolectar esta información por separado para cada grupo y dentro de cada uno de ellos por edades simples.

Asimismo, en el caso de programas focalizados, es necesario conocer el tamaño de la población objetivo, por ejemplo, niños en situación de vulnerabilidad, como establece una de las metas de EPT. Este criterio es variable, es decir, depende del contexto al que se refiere. Mientras en un determinado país, los niños en situación de vulnerabilidad pueden ser los desplazados por los conflictos internos, en otro puede tratarse de los niños de una determinada raza o etnia. También pueden definirse por una combinación de variables, es decir los niños en situación de vulnerabilidad pueden ser, por ejemplo, niñas indígenas del medio rural.

Segundo, la dependencia demográfica ayuda a entender el potencial económico del país para responder a las demandas por servicios a individuos que no pertenecen teóricamente a la fuerza de trabajo, es decir, niños entre 0-14 años y personas mayores a 65 años de edad. Éste muestra el esfuerzo que la población, en teoría económicamente activa, debe hacer para cubrir las necesidades de la población dependiente (niños entre 0-14 años y personas mayores a 65 años de edad). Dado el alto nivel de desempleo de los países de la región, y la gran variabilidad de este fenómeno entre los mismos, un índice de dependencia que incluya la población económicamente activa real puede describir mejor este potencial económico para atender la población de referencia, o demanda, y además permite una mejor comparabilidad internacional.

Tercero, la dinámica de crecimiento de la población brinda no sólo información del volumen de crecimiento demográfico, sino también de la tendencia de éste a lo largo del tiempo. Esta información ayuda a proyectar el crecimiento de la población de referencia, o demanda potencial, en el futuro. Países con la misma tasa de crecimiento en un determinado período pueden presentar presiones distintas en el futuro debido a una distinta evolución de la tasa.

Además de la información acerca de los patrones demográficos, es importante conocer las características de salud y nutrición del niño, como una aproximación a su bienestar físico, así como información acerca del bienestar físico de la madre durante el embarazo. Como ya mencionamos, cierta información acerca del período que va desde la concepción hasta el nacimiento también será incluida en el análisis. Esto porque, aunque no se puede llamar a este período primera infancia propiamente tal, hay consenso de que las condiciones de vida y cuidado en la etapa prenatal influyen sobremanera en el futuro del niño.

Desde el punto de vista del bienestar físico de los niños, hay dos tipos de información importantes para lograr una aproximación. La primera muestra evidencia respecto del grado de supervivencia de los niños en edad temprana y la segunda está referida al riesgo nutricional durante los primeros años de vida.

Conocer la proporción de niños que mueren durante la primera infancia nos aproxima a las condiciones en la que viven los niños en los distintos países de la región. Asimismo, conocer esta información por niveles de ingreso, localización geográfica y variables lingüísticas, étnicas y/o raciales sirve como herramienta para introducir componentes de cuidado, además del educativo, en determinadas áreas

o para determinados grupos. Esta información suele ser medida a partir de la tasa de mortalidad de menores de 5 años, que según el UNICEF es un indicador fundamental para medir el bienestar de los niños³⁵. Asimismo, está altamente correlacionado con los niveles de vida de la población.

La oportunidad de alimentación de los niños afecta su estado nutricional, que a su vez condiciona su potencial de crecimiento, aprendizaje y desarrollo. Aunque, en cierta medida, la desnutrición está fuertemente asociada a bajos niveles de ingreso, información específica respecto de la desnutrición de los niños nos aproxima no sólo a las condiciones objetivas de las familias relativas a la provisión de una adecuada alimentación, sino también acerca de los efectos de redes de protección existentes en los países para asegurar el bienestar alimentario de la primera infancia.

Esta información suele ser registrada mediante indicadores de insuficiencia de peso por edad específica (relación peso/edad), masa corporal (relación peso/talla), y desnutrición crónica (relación talla/edad). Sin embargo, dadas las dificultades existentes para contar con esta información en los países de la región, la CEPAL ha desarrollado un indicador de riesgo nutricional para América Latina que combina la insuficiencia extrema de recursos en el hogar con condiciones de socialización deficitaria que suele ser equivalentes a los anteriores³⁶.

Asimismo, la información acerca del cuidado prenatal y la atención al parto, nos aproxima a los niveles de atención recibidos por la madre y el niño en los primeros minutos de vida de éste, así como el riesgo debido a la falta de cuidado en el embarazo.

Esta categoría ayuda a responder, entre otras, las siguientes preguntas que orientan la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y la provisión de servicios para la educación de la primera infancia:

- ¿Cuál es la población de referencia/demanda potencial para la educación de la primera infancia (sea para grupos de edad específicos, sea por criterios de vulnerabilidad)?
- ¿Cómo se comporta a lo largo del tiempo ese grupo de individuos, es decir, cual será la población referencia/demanda potencial en los próximos X años?
- ¿Cuál es el potencial económico, representado por la fuerza de trabajo teórica o real, para atender a esta demanda?
- ¿Cuál es el tamaño relativo de la población de referencia/demanda potencial por educación inicial? Sea con relación a la demanda potencial por educación primaria y/o secundaria, o con relación a los servicios a los adultos mayores, entre ellos pensiones, dado que todos éstos son elementos que presionan sobre el gasto y acciones sociales.
- ¿Cuál es el nivel de supervivencia de los niños de 0-6 años?
- ¿Cuál es la situación nutricional de los niños de 0-6 años?
- ¿Cuál es la situación de salud física de las mujeres durante el embarazo y parto?

Los indicadores propuestos a continuación nos ayudan a responder las preguntas planteadas³⁷.

35 Véase UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2001*.

36 Como medida de insuficiencia extrema de recursos en el hogar la CEPAL utiliza el ingreso per cápita (equivalente a 75% o menos de la línea de pobreza del país) y como condiciones de socialización deficitaria el porcentaje de madres con menos de 6 años de instrucción). Véase CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 1999-2000*, pág. 166.

37 Para los detalles acerca de los indicadores (propósito, cálculo y fuentes de información) véase el anexo correspondiente.

1. Población Referencia/Demanda Teórica
[0-3] años
[3-6] años.
2. Tasa de crecimiento demográfico, volumen y tendencia.
3. Índice de Dependencia Demográfica.
4. Índice Real de Dependencia Demográfica.
5. Porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad.
6. Tamaño relativo de la demanda teórica por educación de la primera infancia.
Con relación a la demanda teórica por educación primaria.
Con relación a la demanda teórica por educación secundaria.
Con relación a la demanda teórica por pensiones.
7. Relación entre peso y talla según edad.
8. Riesgo Nutricional.
9. Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de edad.
10. Porcentaje de partos asistido por un profesional.
11. Porcentaje de embarazos que reciben atención especializada.

Contexto económico

La evidencia acerca de los niveles de riqueza de los países brinda información importante para el análisis de la educación y cuidado de la primera infancia. El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita es un estimador de la riqueza de un país y representa el valor monetario total de bienes y servicios que un país produce en un año dividido por su población. Este indicador es uno de los determinantes de la capacidad de un país para atender la demanda por servicios educativos, entre otros, puesto que el PIB per cápita puede interpretarse como la cantidad de recursos que dispone una economía para cubrir teóricamente las necesidades de cada ciudadano. En ese sentido, cuanto mayor el PIB per capita, en teoría, mayor es el potencial para invertir en educación (asumiendo otras variables como constantes).

Esta categoría ayuda a responder, entre otras, las siguientes preguntas que contribuyen a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas para la educación de la primera infancia:

- En teoría países con mayores niveles de PIB per cápita tienen un mayor potencial para invertir en educación, aumentando la posibilidad de que éstos amplíen la cobertura y/o mejoren los servicios educativos. Dado esto, ¿cuál es la relación entre el PIB per cápita de los países de la región y la cobertura y/o calidad de los servicios de educación de la primera infancia?
- ¿Cuál es la relación entre el PIB y los servicios en educación primaria, secundaria y terciaria, dado que estos niveles comparten la asignación del gasto educativo?

El indicador propuesto a continuación nos ayuda a responder las preguntas planteadas³⁸.

12. Producto Interno Bruto per cápita.

38 Para los detalles acerca de los indicadores (propósito, cálculo y fuentes de información) véase el anexo correspondiente.

Contexto sociocultural

El contexto social de la región está marcado por grandes desigualdades al interior de los países, entre ellas la desigualdad de ingreso, desigualdades étnicas y raciales, así como desigualdades vinculadas al espacio geográfico.

En el caso de la distribución de la riqueza, Latinoamérica es la región más desigual del planeta. Este tipo de desigualdad influye en el diseño de las políticas de cuidado y educación de la primera infancia, ya que la enorme brecha entre los grupos sociales impone la necesidad de desarrollar políticas y/o programas diferenciados, para asegurar cobertura y calidad en los programas dirigidos a la población más carente.

Desde el punto de vista de la comparabilidad internacional, el coeficiente de Gini es el indicador más utilizado para medir la desigualdad de ingreso en el interior de un país. Utilizando una escala de cero a un punto, muestra la distancia que determinado país presenta respecto de la “equidad perfecta” teórica, o sea de que cada individuo reciba una proporción exactamente igual del ingreso nacional. Asimismo, el índice de desarrollo humano (IDH), ofrece una medida resumen que incorpora aspectos de salud, educación y pobreza; dimensiones básicas del desarrollo humano.

Por su parte, la diversidad étnica y racial, que contribuye a la gran riqueza cultural de la región, plantea muchos desafíos para los sistemas educativos. Esta diversidad exige ser tomada en cuenta para evitar que los programas educativos se transformen en un espacio de discriminación y exclusión de algunos grupos.

Todavía se carece de indicadores comparables para medir las desigualdades étnicas y raciales. Sin embargo, cada vez más países han incorporado información acerca de las características raciales, étnicas y/o lingüísticas en sus encuestas de hogares, lo que permitiría construir indicadores para analizar esta diversidad al interior de los países. Esos indicadores permiten responder cuestiones relacionadas tanto con la diversidad cultural de cada país, como, en algunos casos, de aspectos relativos a la situación de vulnerabilidad³⁹.

Asimismo, la variable de ruralidad representa no sólo un aspecto de la distribución geográfica de la población en un territorio dado, sino también un aspecto sociocultural en la medida que las diferencias entre la zona urbana y rural van más allá de la localización geográfica, y deben implicar una diferencia en el diseño e implementación de la política educativa.

Esta categoría ayuda a responder, entre otras, las siguientes preguntas que orientan en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas para la educación de la primera infancia:

- ¿Cuál es el grado de desigualdad económica de cada país de la región? ¿Cómo ésta se relaciona con la cobertura y/o calidad de la educación de la primera infancia en los distintos países?
- ¿Cuál es el grado de desarrollo humano de cada uno de los países de la región? ¿Cómo éste se relaciona con la atención y/o calidad de la educación de la primera infancia en los distintos países?
- ¿Cómo se distribuye la población según variables étnicas, raciales y lingüísticas en cada uno de

39 Según los estudios piloto realizados por la OREALC/UNESCO Santiago los países apuntan la importancia de priorizar a los niños provenientes de las familias pobres. Sin embargo, aparte de la variable pobreza, pocas son las iniciativas de acopio de información sistemática acerca de otras situaciones de vulnerabilidad (ej. abandono, maltrato y violencia intrafamiliar, trabajo infantil, abuso sexual, prostitución infantil y adicción). *Síntesis Regional de los Indicadores de la Primera Infancia: Seguimiento a la Evaluación de EPT en América Latina, 2001*

los países? ¿Cómo esta diversidad se relaciona con la atención y/o calidad de la educación de la primera infancia en los distintos países?

- ¿Cómo se distribuye la población según localización geográfica (urbano/rural)? ¿Cómo esta distribución se relaciona con la atención y/o calidad de la educación de la primera infancia en los distintos países?
- ¿Cuál es el porcentaje de la población que vive bajo la línea de la pobreza?

Los indicadores propuestos a continuación nos ayudan a responder las preguntas planteadas⁴⁰.

13. Coeficiente de Gini.
14. Índice de Desarrollo Humano.
15. Porcentaje de la población que pertenece a minorías étnicas, raciales y lingüísticas.
16. Porcentaje de la población que habita en zonas rurales.
17. Porcentaje de la población que vive bajo la línea de la pobreza.

Contexto político-normativo

El contexto político-normativo se refiere a información acerca de las leyes y políticas que regulan la educación de la primera infancia, así como los incentivos legales para que las familias brinden cuidado y educación a sus hijos menores de 6 años. Esta información permite dar cuenta del estatus que la educación de la primera infancia tiene en los países de la región.

En el caso de los incentivos a las familias, interesa saber si en el país existen licencias de maternidad y paternidad, así como derechos para acceder a servicios de cuidado y educación (guarderías y otros) para los hijos de madres trabajadoras.

Además, esta subcategoría brinda información acerca de la obligatoriedad o no de la educación inicial, el número de años que corresponde a esta educación y si ésta es gratuita.

Esta categoría ayuda a responder, entre otras, las siguientes preguntas que orientan en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas para la educación de la primera infancia:

- ¿Existe licencia por maternidad y/o paternidad? ¿Cuál es la duración de las respectivas licencias? ¿Cuál es el grado de cumplimiento y cuáles los mecanismos de control existentes?
- ¿Existe legislación que obligue a los empleadores a ofrecer servicios de cuidado y educación a los niños de sus trabajadoras? ¿Cuál es el grado de cumplimiento y cuáles los mecanismos de control existentes?
- ¿Existe obligatoriedad por parte del Estado de ofrecer educación de la primera infancia? ¿Cuál es el número de años, y tramo de edad, a que ésta se refiere? ¿La atención es gratuita? ¿Cuál es el grado de cumplimiento y cuáles los mecanismos de control existentes?
- ¿A qué edad empieza la escolaridad obligatoria? ¿Cuál es el grado de cumplimiento y cuáles los mecanismos de control existentes?
- ¿Existe un marco institucional intersectorial de la atención a la primera infancia?

40 Para los detalles acerca de los indicadores (propósito, cálculo y fuentes de información) véase el anexo correspondiente.

Los indicadores propuestos a continuación nos ayudan a responder las preguntas planteadas⁴¹.

18. Duración de las licencias de maternidad y paternidad remuneradas y porcentaje de remuneración percibida en este período.
19. Existencia de legislación que obligue a los empleadores a ofrecer servicios de cuidado y educación a los hijos de sus trabajadoras.
20. Obligatoriedad por parte del Estado de ofertar servicios de educación de la primera infancia y período que comprende.
21. Inicio de la escolaridad obligatoria.
22. Existencia de un plan intersectorial de atención a la primera infancia.

CONTEXTO FAMILIAR

Los niños en edad temprana dependen de alguien que los atienda, tarea que, en general, recae sobre su familia. Por lo tanto, ésta juega el rol fundamental en su desarrollo, incluyendo sus características como espacio de cuidado y aprendizaje. En ese sentido, la información acerca de las condiciones materiales y culturales⁴², tales como estructura, nivel de escolaridad e ingreso familiar, el nivel de violencia en el hogar, entre otros, ayudan a obtener información clave de uno de los ambientes que afectan directamente el bienestar de los niños.

A partir de la información acerca del tamaño promedio de las familias y número de niños dependientes, así como de la situación económica de las familias, se puede hacer una aproximación a las condiciones objetivas en que se desarrolla la atención familiar al niño. Asimismo, el conocimiento acerca del nivel de violencia intrafamiliar agrega importante información en cuanto a este ambiente.

Según la CEPAL, en el modelo familiar dominante en América Latina, la madre es quien asume el papel de satisfacer las necesidades básicas del niño, tanto desde el punto de vista de su nutrición y salud, como de la estimulación sicomotriz, y desarrollo de lenguajes y patrones de conducta adecuados a su medio⁴³. Por lo tanto, características individuales de la madre (familia uniparental⁴⁴, participación en la fuerza de trabajo y escolaridad) deben complementar la información de carácter más general de la familia.

Asimismo, la información acerca de las familias permite acercarnos a las necesidades y características que debería tener la atención de la primera infancia en cada uno de los países analizados, así como para grupos específicos al interior de cada país.

Por lo tanto, para el análisis de la educación en la primera infancia nos interesa no sólo la información acerca de las características familiares, sino también las interrelaciones e inferencias que esta información nos permite hacer.

41 Para los detalles acerca de los indicadores (propósito, cálculo y fuentes de información) véase el anexo correspondiente.

42 El Primer Estudio Internacional Comparativo del Laboratorio Latinamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la OREALC / UNESCO Santiago establece como ámbito sociocultural de los alumnos un índice construido a partir de las variables relativas al nivel educativo de los padres, la cantidad de horas de la madre en el hogar en los días útiles, recursos de lectura en el hogar, y biparentalidad. Véase UNESCO (2001c) *Informe Técnico del Primer Estudio Internacional Comparativo*, (Santiago, UNESCO).

43 CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 1999-2000*.

44 Aunque en teoría las familias uniparentales (o monoparentales) pueden ser encabezadas por el padre, en la mayoría de los casos lo son por la madre Véase IDB, *Facing Up to Inequality in Latin America 1998-1999 Report*, 1998.

Esta categoría busca responder, entre otras, a las siguientes preguntas que orientan la formulación, seguimiento y evaluación de políticas para la educación de la primera infancia:

- Desde el punto de vista de la estructura familiar, ¿cuál es el tamaño promedio de las familias? ¿Cuál es el número de hijos menores de 15 años de las familias?
- Desde el punto de vista de las condiciones materiales de las familias, ¿cuál es el ingreso promedio de las familias? Cuántas familias viven bajo la línea de la pobreza y de indigencia?
- ¿Cuál es la proporción de familias monoparentales?
- ¿Cuál es el nivel de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, según niveles de ingreso?
- ¿Cuál es el nivel de escolaridad de los padres, y de la madre, en específico?
- ¿Cuál es el nivel de violencia intrafamiliar?

Los indicadores propuestos a continuación nos ayudan a responder las preguntas planteadas⁴⁵.

23. Tamaño promedio de las familias.
24. Número promedio de hijos menores de 15 años.
25. Proporción de familias monoparentales.
26. Ingreso promedio de las familias.
27. Porcentaje de las familias que viven bajo la línea de la pobreza.
28. Porcentaje de las familias que viven bajo la línea de indigencia.
29. Nivel de escolaridad de ambos padres.
30. Porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo.
31. Número de ocurrencias de violencia intrafamiliar por mil habitantes.

SISTEMA EDUCATIVO

Es importante tener presente que el objetivo último de este proyecto es desarrollar indicadores de educación de niños entre 0 y 6 años, siendo las demás dimensiones arriba citadas consideradas en la medida que contribuyan al análisis de la educación de la primera infancia.

Desde el punto de vista de la educación de la primera infancia, cinco componentes son importantes para comprender el sistema educativo: sus insumos, procesos, resultados, niveles de cobertura y esfuerzo.

Los indicadores relativos a los insumos, procesos y resultados del sistema educativo se asocian a una descripción sistémica de los procesos de enseñanza-aprendizaje. A su vez, los indicadores de cobertura en los programas indican la cantidad de niños que tienen acceso a educación de la primera infancia, mientras los indicadores de esfuerzo miden el despliegue de recursos de los países destinado a promover y sostener programas de educación de la primera infancia.

45 Para los detalles acerca de los indicadores (propósito, cálculo y fuentes de información) véase el anexo correspondiente.

Procesos de enseñanza aprendizaje

Para facilitar el desarrollo de estos indicadores, se organiza la información según los siguientes elementos: insumos, procesos propiamente dichos y resultados⁴⁶.

Insumos

Los insumos abarcan los recursos financieros, materiales y humanos involucrados en el desarrollo del sistema educativo, así como los distintos servicios ofrecidos, tales como componentes relacionados con el cuidado y protección de los niños.

La premisa de esta subcategoría es que los insumos, aunque no de manera aislada, tienen estrecha vinculación con la calidad de los programas. Por lo tanto, un programa que cuenta, por ejemplo, con más recursos financieros, siempre que las demás variables se mantengan constantes, tiene más calidad que otro que cuente con menos recursos.

En este sentido, la información acerca de los recursos financieros, materiales, y humanos son variables importantes para comparar la calidad de los programas. Asimismo, en algunos casos la existencia de servicios vinculados al cuidado y protección del niño es un insumo clave, ya que a temprana edad éstos son, muchas veces, la garantía de supervivencia y adecuada nutrición del niño, condición *sine qua non* de los programas educativos.

Asimismo, comprende información acerca de la existencia de normativas legales sobre la educación de la primera infancia en la normativa nacional, tales como la existencia de un currículum nacional, garantías legales para niños desfavorecidos a través de diferentes programas o estrategias, así como sobre la integración de los niños con necesidades especiales a los programas de educación regular.

Por lo tanto, esta subcategoría busca responder, entre otras, a las siguientes preguntas que apoyan en el análisis de políticas y programas de la educación de la primera infancia:

- ¿Cuál es el nivel de gasto, tanto público como privado, por niño en los distintos programas?
- ¿Cuáles son las condiciones de los espacios físicos en donde se imparten los programas educativos, desde del punto de vista de la dotación de servicios de electricidad, agua potable, servicios higiénicos en los edificios, o desde el punto de vista del espacio disponible para las actividades de los niños?
- ¿Cuáles son los materiales disponibles para los niños, educadores y/o padres en el programa?
- ¿Cuál es la calificación mínima y el porcentaje de adultos (sean agentes comunitarios y/o profesores) calificados en los programas educativos destinados a la primera infancia?
- ¿Existe formación en servicio de los adultos (sean agentes comunitarios y/o profesores) a cargo de los niños?
- ¿Cuáles son los servicios de protección, salud y nutrición ofrecidos a los niños en el marco del programa educativo?
- ¿Existe currículum nacional para la educación de la primera infancia establecido legalmente? ¿A qué tramos de edad se refiere? ¿Para qué programas es obligatorio?

46 Esta división se basa en un esquema simple y difundido que si bien puede ser objeto de refinamientos es suficiente para los objetivos de esta propuesta.

- ¿El Estado establece legalmente la integración de los niños con necesidades especiales en la educación inicial regular como política educativa? ¿Cual es el grado de cumplimiento y cuáles los mecanismos de control existentes?
- ¿El Estado establece legalmente la necesidad de algún tipo de política en educación para grupos específicos (Ej. extrema pobreza, desplazados, etc.) de niños entre 0-6 años? ¿Cual es el grado de cumplimiento y cuáles los mecanismos de control existentes?
- ¿El Estado regula los establecimientos de atención a la primera infancia respecto de su funcionamiento, profesionales a cargo, duración de jornada?

Los indicadores propuestos a continuación nos ayudan a responder las preguntas planteadas⁴⁷.

- 32.** Gasto total, público y privado, en educación de la primera infancia por niño.
- 33.** Porcentaje de matrícula en educación de la primera infancia en espacios físicos con acceso a servicios de electricidad, agua potable y servicios higiénicos.
- 34.** Porcentaje de niños en programas que cuenten con al menos el mínimo de materiales educativos establecidos.
- 35.** Grado de certificación exigido en el país y porcentaje de adultos (sean agentes comunitarios y/o profesores) con dicha certificación en los programas educativos destinados a la primera infancia.
- 36.** Distribución por nivel de certificación de los adultos (sean agentes comunitarios y/o profesores) a cargo de niños en educación de la primera infancia.
- 37.** Porcentaje de horas destinadas a formación en servicio de los adultos (sean agentes comunitarios y/o profesores) a cargo de los niños en relación con el número de horas destinadas a la atención directa.
- 38.** Existencia de actividades de cuidado y protección en la educación de la primera infancia.
- 39.** Existencia de currículum oficial para la educación de la primera infancia establecido en normativa nacional y tramos de edad que comprende.
- 40.** Existencia de legislación o programas que establecen la integración de los niños con necesidades especiales en la educación inicial regular.
- 41.** Existencia de legislación o programas que establezcan algún tipo de política especial que equipare las igualdades de oportunidades educativas para grupos en situación de vulnerabilidad (Ej. extrema pobreza, niñas indígenas, etc.) de niños entre 0-6 años.
- 42.** Existencia de legislación que reglamente los establecimientos de atención a la primera infancia respecto de su funcionamiento, profesionales a cargo, duración de la jornada y mecanismos de supervisión.

Procesos

Esta subcategoría busca dar cuenta de las maneras en las que se brindan los servicios educativos a la primera infancia, en el entendido que éstas pueden o no garantizar el logro de los objetivos educa-

47 Para los detalles acerca de los indicadores (propósito, cálculo y fuentes de información) véase el anexo correspondiente.

tivos y, por lo tanto, contribuir al desarrollo y aprendizaje de los niños. En este sentido, esta subcategoría parte del principio de que algunas maneras de brindar el servicio educativo son más adecuadas que otras.

Este juicio de valor está reflejado en los indicadores propuestos. Si bien algunos de estos juicios se apoyan en investigaciones acerca de los procesos educativos, sigue existiendo, en muchos casos, controversia acerca de la validez de los supuestos. Por ejemplo, ¿un grupo menor de niños por educador es más adecuado para el aprendizaje, y por lo tanto deviene en un programa educativo de mejor calidad?

Esta subcategoría cuenta, por lo tanto, con una selección de procesos a los cuales se atribuye alguna relación positiva con la calidad de la educación. Los supuestos son: (1) grupos más pequeños facilitan el aprendizaje, por lo tanto son preferibles a grupos más grandes; (2) cuanto mayor es el tiempo de trabajo educativo mayores las oportunidades de aprendizaje; (3) la planificación educativa es fundamental para la estructuración de los aprendizajes de los niños; (4) una buena relación adulto-niño y entre los niños en el espacio educativo es positiva para el aprendizaje (5) la participación e interés de los padres en el progreso educativo de sus hijos es positivo para el aprendizaje de los niños; (6) la participación de los padres en la gestión de los espacios educativos se refleja de manera positiva en los aprendizajes, (7) en la primera infancia los programas integrales son más eficaces.

Así, esta subcategoría, busca responder, entre otras, a las siguientes preguntas que orientan en el análisis de políticas y programas de la educación y cuidado de la primera infancia:

- ¿Cuál es el tamaño del grupo de niños y el número de adultos a cargo?
- ¿Cuál es el número de horas de la jornada educativa (por día, semana, año) y cuál es el número de horas efectivas de trabajo educativo (por día, semana, año)?
- ¿Cuál es la importancia de la planificación educativa en el trabajo de los adultos a cargo de los niños?
- ¿Cómo se da la participación de los padres en el programa? ¿Qué mecanismos existen para garantizarla?

Los indicadores propuestos a continuación nos ayudan a responder las preguntas planteadas⁴⁸.

- 43.** Tamaño del grupo de niños y número de adultos a cargo de cada grupo.
- 44.** Duración de la jornada educativa (por día, semana, año) y número de horas efectivas de trabajo educativo (por día, semana, año).
- 45.** Ratio entre horas de planificación y trabajo educativo.
- 46.** Número de horas de reuniones o actividades de formación a las que los padres asistieron en el último semestre.
- 47.** Porcentaje del gasto corriente del sistema educativo definido con la participación de los padres.

Resultados e impactos

La medición de los resultados del proceso educativo permite aproximarse al conocimiento del grado

48 Para los detalles acerca de los indicadores (propósito, cálculo y fuentes de información) véase el anexo correspondiente.

de efectividad del programa en el logro de sus objetivos y, consiguientemente, en su impacto potencial sobre el futuro escolar del niño y en su desarrollo integral.

En la educación de la primera infancia, los resultados pueden ser medidos de las siguientes formas: (1) el nivel de aprendizaje alcanzado por el niño, (2) el nivel de desarrollo alcanzado por el niño, (3) el impacto del programa en la educación primaria, (4) la satisfacción de los padres con el programa.

A diferencia de lo que suele suceder en la educación primaria, donde existen consensos acerca de lo que deben aprender los niños y se miden el grado de aprendizaje a través de pruebas estandarizadas, en la mayoría de los países, en la educación de la primera infancia, la evaluación de aprendizajes es un campo que recién se está desarrollando a medida que se van estableciendo currículos para esta etapa educativa.

Asimismo, como ya se mencionó, no está entre los objetivos de este documento proponer ningún tipo de indicador para medir el desarrollo sicosocial. Esta decisión se justifica por dos razones.

Primero, el debate acerca del desarrollo sicosocial de los niños es bastante complejo. Aunque en algunos países se he llegado a un consenso acerca de instrumentos para medirlo⁴⁹, a nivel internacional no existe consenso respecto de cómo se observa este fenómeno. Por lo tanto, no hay mediciones sistemáticas y comparables entre distintos países⁵⁰.

Segundo, como ya se mencionó, ese fenómeno puede ser abordado, aunque sea de forma parcial, mediante el análisis de los programas educativos. Esto porque este proyecto parte del supuesto que los programas educativos de calidad son capaces de contribuir al desarrollo de los niños atendidos. Por lo tanto, al evaluar la calidad de dichos programas se puede inducir su posible impacto positivo en el desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas.

En ese sentido, los resultados de los programas serán medidos por medio del impacto que la educación de la primera infancia puede tener en la educación primaria, los niveles de aprendizaje de los niños y la satisfacción de los padres con los programas.

Esta subcategoría busca responder, entre otras, a las siguientes preguntas que orientan en el análisis de políticas y programas de la educación y cuidado de la primera infancia:

- ¿En que medida el programa contribuye a la preparación del niño en los aprendizajes básicos para la educación primaria?
- ¿Cuál es el grado de satisfacción de los padres con relación al programa?
- ¿Cuántos niños han logrado los aprendizajes esenciales establecidos en el currículo nacional?

Los indicadores propuestos a continuación nos ayudan a responder las preguntas planteadas⁵¹.

- 48.** Diferencial de las tasas de aprobación del primer grado de primaria para los niños con y sin experiencia previa de educación preescolar.

49 Bolivia y Chile son países que poseen instrumentos para medir el desarrollo de los niños. Sin embargo, más que usar escalas de desarrollo, en el ámbito educativo se está produciendo un cambio hacia la evaluación de los aprendizajes establecidos en el currículum. Para más información, véase UNESCO (2001a) *Síntesis Regional de los Indicadores de la Primera Infancia: Seguimiento a la Evaluación de EPT en América Latina*, (Santiago, UNESCO).

50 Myers, Robert G. *In Search of Early Childhood Indicators*, in Coordinators' Notebook No 25, 2001. The Consultative Group on Early Childhood Care and Development.

51 Para los detalles acerca de los indicadores (propósito, cálculo y fuentes de información) véase el anexo correspondiente.

49. Grado de satisfacción de los padres con el programa educativo.
50. Porcentaje de niños que han logrado los aprendizajes esenciales establecidos en el currículum.

Cobertura y esfuerzo

Este ámbito permite conocer el nivel de atención brindado por los distintos programas de desarrollo de la primera infancia, y ofrece información acerca del esfuerzo de los países destinado a promover y sostener programas de educación y cuidado de la primera infancia.

El nivel de atención en los distintos programas de educación de la primera infancia y en las distintas edades nos aproxima a las prioridades, explícitas o no, del país en relación con los niños de temprana edad.

Asimismo, al contrario que el gasto por alumno, que nos permite comparar los insumos, y en cierta medida, la “calidad” de los programas, el gasto en educación de la primera infancia como porcentaje del PIB, o como porcentaje de los gastos en educación, demuestra el esfuerzo del país para proveer dichos programas, así como la prioridad que éstos tienen en relación con los demás niveles educativos.

En este sentido, esta subcategoría busca responder, entre otras, a las siguientes preguntas que orientan el análisis de políticas y programas de la educación de la primera infancia:

- ¿Cuál es la cobertura de los programas de educación por edades simples?
- ¿Cuál es la cobertura en el nivel preescolar?
- ¿Cuál es la cobertura en los programas de educación según los distintos tramos de edad y por grupos en situación de vulnerabilidad?
- ¿Cuál es la proporción de niños que estando matriculados no culminan el año lectivo?
- ¿Cuál es el esfuerzo del país en ofrecer programas de educación de la primera infancia?
- ¿Cuál es el esfuerzo público del país destinado a ofrecer programas de educación de la primera infancia?

Los indicadores propuestos a continuación nos ayudan a responder las preguntas planteadas⁵².

51. Tasas específicas de matrícula por edad simple (0-6 años).
52. Tasa neta de matrícula en educación preescolar (nivel 0 de la CINE 97)⁵³.
53. Tasa de matrícula total para los niños en situación de vulnerabilidad.
54. Tasa de retiro (proporción de abandonos en un año sobre el total de la matrícula ajustada por el saldo neto de traslados).
55. Gasto público en educación de la primera infancia como porcentaje del PIB.
56. Gasto público en educación de la primera infancia como porcentaje del gasto público en educación.

52 Para los detalles acerca de los indicadores (propósito, cálculo y fuentes de información) véase el anexo correspondiente.

53 Se refiere a la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (revisión 1997), que clasifica como CINE o los programas preescolares que funcionen en escuelas o centros, destinados a niños de por lo menos 3 años de edad y que ofrezcan no menos de 200 horas de trabajo anual.

LISTADO DE INDICADORES

CONTEXTO GENERAL	Contexto demográfico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Población Referencia/Demanda Teórica. 2. Tasa de crecimiento demográfico, volumen y tendencia. 3. Índice de Dependencia Demográfica. 4. Índice Real de Dependencia Demográfica. 5. Porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad. 6. Tamaño relativo de la demanda teórica por educación de la primera infancia . 7. Relación entre peso y talla según edad. 8. Riesgo nutricional. 9. Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de edad. 10. Porcentaje de partos asistido por un profesional. 11. Porcentaje de embarazos que reciben atención especializada.
	Contexto económico	<ol style="list-style-type: none"> 12. Producto Interno Bruto per cápita.
	Contexto socio-cultural	<ol style="list-style-type: none"> 13. Coeficiente de Gini. 14. Índice de Desarrollo Humano. 15. Porcentaje de la población que pertenece a minorías étnicas, raciales, y lingüísticas. 16. Porcentaje de la población que habita en zonas rurales. 17. Porcentaje de la población que vive bajo la línea de la pobreza.
	Contexto político-normativo	<ol style="list-style-type: none"> 18. Duración de las licencias de maternidad y paternidad remuneradas. 19. Existencia de legislación que obligue a los empleadores a ofrecer servicios de cuidado y educación a los hijos de sus trabajadoras. 20. Obligatoriedad por parte del Estado de ofertar servicios de educación de la primera infancia y número de años. 21. Inicio de la escolaridad obligatoria. 22. Existencia de un plan institucional intersectorial de la primera infancia.
CONTEXTO FAMILIAR		<ol style="list-style-type: none"> 23. Tamaño promedio de las familias. 24. Número promedio de hijos menores de 15 años. 25. Proporción de familias monoparentales. 26. Ingreso promedio de las familias. 27. Porcentaje de las familias que viven bajo la línea de la pobreza. 28. Porcentaje de las familias que viven bajo la línea de la indigencia. 29. Nivel de escolaridad de ambos padres. 30. Porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo. 31. Número de ocurrencias de violencia intrafamiliar por mil habitantes.

SISTEMA EDUCATIVO	Calidad del servicio	Insumos	<ul style="list-style-type: none"> 32. Gasto total, público y privado, en educación de la primera infancia por niño. 33. Porcentaje de matrícula en educación de la primera infancia en espacios físicos con acceso a servicios de electricidad, agua potable, y servicios higiénicos. 34. Porcentaje de niños en programas que cuentan con al menos el mínimo de materiales educativos establecidos. 35. Grado de certificación exigido en el país y porcentaje de adultos (sean agentes comunitarios y/o profesores) con dicha certificación (según normativa nacional) en los programas educativos destinados a la primera infancia. 36. Distribución por nivel de certificación de los adultos (sean agentes comunitarios y/o profesores) a cargo de niños en los programas educativos destinados a la primera infancia. 37. Porcentaje de horas destinadas a la formación en servicio de los adultos (sean agentes comunitarios y/o educador) a cargo de los niños en relación con el número de horas destinadas a la atención directa? 38. Existencia de actividades de cuidado y protección en los programas educativos. 39. Existencia de legislación o programas que establecen la integración de los niños con necesidades especiales en la educación de la primera infancia regular. 40. Existencia de legislación o programas que establezcan algún tipo de política especial para grupos en situación de vulnerabilidad (Ej. extrema pobreza, niñas indígenas, etc.) de niños entre 0-6 años. 41. Existencia de curriculum obligatorio para la educación de la primera infancia establecido en normativa nacional y tramos de edad que éste comprenda. 42. Existencia de legislación que reglamente los establecimientos de atención a la primera infancia a respecto de su funcionamiento, profesionales a cargo, duración de la jornada, etc.
		Procesos	<ul style="list-style-type: none"> 43. Tamaño del grupo de niños y número de adultos a cargo de cada grupo. 44. Duración de la jornada educativa (por día, semana, año) y número de horas efectivas de trabajo educativo (por día, semana, año). 45. Ratio entre horas de planificación y trabajo educativo. 46. Número de horas de reuniones o actividades de formación a las que los padres asistieron en el último semestre. 47. Porcentaje del gasto corriente del sistema educativo definido con la participación de los padres.
		Resultados	<ul style="list-style-type: none"> 48. Diferencial de las tasas de aprobación del primer grado de primaria para los niños con y sin experiencia previa de educación preescolar. 49. Grado de satisfacción de los padres. 50. Porcentaje de niños que han logrado los aprendizajes esenciales establecidos en el currículo.
	Cobertura y esfuerzo	<ul style="list-style-type: none"> 51. Tasas específicas de matrícula por edad simple (0-6 años). 52. Tasa neta de matrícula en educación preescolar (nivel 0 de la CINE 97). 53. Tasa de matrícula total para los niños en situación de vulnerabilidad. 54. Gasto público en educación de la primera infancia como porcentaje del PIB. 55. Gasto público en educación de la primera infancia como porcentaje del gasto público en educación. 	

INDICADORES PROPUESTOS

Este apartado reúne el conjunto de indicadores propuestos organizados según categorías y subcategorías. En general, se incluye su propósito, método o posibilidades de cálculo, así como las fuentes de información disponibles para encontrar o calcular estos indicadores.

Conforme a lo planteado en el modelo de análisis, la equidad se configura como tema transversal, por lo tanto siempre que la información lo permita se deben desagregar los indicadores propuestos por género; urbano-rural; niveles de ingreso; raza, etnia, o lengua materna, y población discapacitada para así poder identificar las desigualdades al interior de los países, así como entre ellos.

En este sentido se plantea la conveniencia de calcular también índices de paridad que relacionan los valores de un indicador dado para dos subconjuntos específicos de la población, de modo que

se muestre la magnitud relativa de las posibles brechas existentes. Para esto, el procedimiento usual consiste en dividir el valor de un indicador dado para un subconjunto determinado de la población (mujeres, pobres, población rural, etc.) entre el valor del mismo indicador correspondiente a otro subconjunto de población con el que se requiere verificar la paridad (hombres, ricos, población urbana, etc.). El resultado oscilará alrededor del valor uno (que indica la paridad) de modo que los valores superiores a uno muestran que el valor del indicador es superior para el subconjunto considerado en el numerador, y un valor inferior a uno indicará que el valor del indicador es superior para el subconjunto considerado en el denominador de la fórmula.⁵⁴

CONTEXTO GENERAL

Contexto demográfico

1. Población Referencia/Demanda Teórica

[0-3] años

[3-6] años

Propósito: Este indicador tiene como propósito aproximarnos al volumen o magnitud relativa de la población de referencia y/o demanda potencial de servicios educativos que es un determinante clave del nivel de esfuerzo que el país tiene que enfrentar para su atención.

Cálculo: Se calcula como la magnitud relativa de la población del rango de edades correspondiente a un nivel dado en términos del total de la población.

Con el objeto de tener una medida común a todos los países (que no varíe en la atención a los diversos rangos de edades oficiales correspondientes al nivel pre-primario) se considerarán los segmentos [0-3] y [3-6] años.

Fuente de datos: El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) hace proyecciones anuales para los países latinoamericanos (publicadas en el Boletín Demográfico).

2. Tasa de crecimiento demográfico, volumen y tendencia

Propósito: Este indicador sirve para el análisis de la situación educativa en tanto muestra las tendencias de crecimiento de la población y, consiguientemente, las perspectivas de modificación de la demanda potencial por servicios educativos.

Cálculo: Se obtiene expresando la diferencia en el número total de habitantes para dos años de referencia en términos relativos al primero de éstos (como porcentaje)

Fuente de datos: El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) calcula las tasas para los países latinoamericanos (Boletín Demográfico).

3. Índice de Dependencia Demográfica

Propósito: Al indicar los niveles de dependencia demográfica de un país, nos aproxima al potencial económico para atender las necesidades sociales, entre ellas la educación.

Cálculo: Se obtiene dividiendo el número teórico de dependientes (población menor de 15 años

54 Nótese también que un valor superior no es necesariamente sinónimo de “mejor”, ya que eso dependerá de la naturaleza de lo que se esté midiendo con el indicador: por ejemplo una mayor cobertura es mejor, pero una mayor tasa de repetición no lo es.

y mayor de 65) entre la población teóricamente activa (población de 15 a 65 años). El ratio se expresa en tanto por diez.

Fuente de datos: La información base para el cálculo de este indicador proviene de las proyecciones anuales desarrolladas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) en su Boletín Demográfico.

4. Índice Real de Dependencia Demográfica

Propósito: Se trata del mismo índice de dependencia, pero refinado para la población económicamente activa efectiva.

Cálculo: Se obtiene dividiendo el número teórico de dependientes (población menor de 15 años y mayor de 65) entre la población económicamente activa. El ratio se expresa en tanto por diez.

Fuente de datos: Parte de la información base para el cálculo de este indicador proviene de las proyecciones anuales desarrolladas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) para los países latinoamericanos (Boletín Demográfico). Asimismo, la información acerca de la población económicamente activa proviene de las Encuestas de Hogares o empleo.

5. Porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad

Propósito: La CEPAL⁵⁵ define la vulnerabilidad como un fenómeno social multidimensional que da cuenta del sentimiento de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que lo sustenta, provocado por cambios de gran envergadura que afectan a la mayoría de la población. Dado este concepto de vulnerabilidad, ésta se define a partir de contextos específicos, por lo tanto este indicador debe ser calculado a partir de una definición nacional, y serían comparados según el porcentaje de niños que vivan en familias en esta situación (vulnerabilidad según criterios nacionales) entre los países de la región.

6. Tamaño relativo de la demanda teórica por educación de la primera infancia

Con relación a la demanda teórica por educación primaria

Con relación a la demanda teórica por educación secundaria

Con relación a la demanda teórica por pensiones

Propósito: Este indicador tiene como propósito aproximarnos a la magnitud relativa de la población de referencia que accedería a la educación de la primera infancia con relación a (1) la demanda potencial por educación primaria, (2) la demanda potencial por educación secundaria y (3) la demanda potencial por servicios para los adultos mayores, entre ellos pensiones, dado que todos éstos son elementos que presionan sobre el gasto y acciones sociales.

Cálculo: Se calcula como la magnitud relativa de la población del rango de edades correspondiente a la educación de la primera infancia en términos de la población del rango de edades correspondiente a los niveles educativos primario y secundario así como la población del rango de edades correspondiente a los beneficiarios por pensiones u otros servicios sociales dirigidos a los adultos mayores.

Fuente de datos: Proyecciones anuales desarrolladas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) para los países latinoamericanos (Boletín Demográfico).

55 CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1999-2000, pp. 52-3.

Contexto económico

7. Producto Interno Bruto per cápita

Propósito: Da cuenta de los niveles medios de riqueza por habitante de un país.

Cálculo: Se calcula dividiendo el volumen total de bienes y servicios producidos en el territorio de un país, en un año dado, entre la población total de dicho país. Los valores pueden ser expresados en moneda local (corriente o constante a precios de un año dado), en dólares nominales de los Estados Unidos (corrientes o constantes a precios de un año dado) o en dólares de los Estados Unidos corregidos de acuerdo a los diversos poderes de compra en el mercado local (PPA = Paridad de Poder de Adquisición).

Es importante considerar en el análisis los dólares PPA a efectos de hacer posible comparaciones estandarizadas en términos de los bienes y servicios que pueden ser adquiridos en cada país con una suma dada.

Fuente de datos: El Banco Mundial calcula los datos de PIB per cápita en dólares PPA para la mayoría de los países de la región.

Contexto sociocultural

8. Coeficiente de Gini

Propósito: Nos aproxima de modo directo a los niveles de concentración en la distribución de un bien en una población dada. Aplicándose al caso de la riqueza producida en un país (estimable sea por ingresos o consumos), da cuenta de la disparidad o desigualdad en la distribución de la misma.

Cálculo: Se calcula a partir de la curva de Lorenz. Esta es una forma gráfica de mostrar la distribución del ingreso en una población. En ella se relacionan los porcentajes acumulados de población con porcentajes acumulados de la renta que esta población percibe. El coeficiente se obtiene dividiendo el área comprendida entre la recta de “equidad perfecta” (que une el extremo inferior, equivalente a o participación en la riqueza, con el extremo superior, igual a 100 por ciento de participación acumulada en la misma) y la curva de Lorenz, entre el área total bajo la recta mencionada.

Fuente de datos: Este coeficiente es calculado por el Banco Mundial (Informe sobre el Desarrollo Mundial).

9. Índice de Desarrollo Humano

Propósito: El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida compuesta de tres dimensiones del concepto de desarrollo humano: vivir una vida larga y saludable, recibir educación y gozar de un nivel de vida digno.

Cálculo: En él se combinan la medición de la esperanza de vida al nacer, la matrícula bruta en educación primaria, secundaria y terciaria, la tasa de alfabetización de adultos y los ingresos per cápita (PIB en dólares PPP).

Fuente de datos: Este coeficiente es calculado por el PNUD (Informe sobre el Desarrollo Humano).

10. **Porcentaje de la población que pertenece a minorías étnicas, raciales y lingüísticas**

Propósito: Este indicador tiene como propósito aproximarnos al volumen o magnitud relativa de la población perteneciente a minorías étnicas, raciales y lingüísticas que debe ser considerado en el diseño de las políticas educativas.

Cálculo: Dado que las variables, étnicas, raciales y lingüísticas se definen a partir de contextos específicos, este indicador sería calculado desde la definición nacional de estas variables, y serían comparados con la proporción de las minorías étnicas, raciales y lingüísticas (según criterios nacionales) entre los países de la región.

Fuente de datos: En la mayoría de los países de la región las encuestas de hogares cuentan con algún tipo de variable étnica, racial o lingüística.

11. **Porcentaje de la población que habita en zonas rurales**

Propósito: Da cuenta de los niveles de dispersión de la población y, consiguientemente, de las características de la demanda potencial por servicios educativos.

Cálculo: Dividir la población que habita en áreas urbanas entre la población total y expresar el resultado en tanto por cien.

Fuente de datos: Proyecciones anuales desarrolladas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) para los países latinoamericanos (Boletín Demográfico).

12. **Porcentaje de la población que viven bajo la línea de la pobreza**

Propósito: Este indicador tiene como propósito aproximarnos a la magnitud de la extrema pobreza en el país.

Cálculo: Existen dos maneras de calcular este indicador. Primero, organismos internacionales como la CEPAL y el Banco Mundial poseen una metodología estándar para medir la pobreza y extrema pobreza. Por otra parte, los países tienen su propia definición de pobreza y extrema pobreza, y muchas veces utilizan otras metodologías.

Fuente de datos: Tanto el Banco Mundial (Informe sobre el Desarrollo Mundial), como la CEPAL (Panorama Social de América Latina) calculan este indicador. Para la metodología nacional se pueden utilizar las Encuestas de Hogares.

Contexto político normativo

13. **Duración de las licencias de maternidad y paternidad remuneradas**

Propósito: Da cuenta de la magnitud de las licencias de maternidad y paternidad remuneradas y obligatorias que un país establece para sus ciudadanos en la normativa correspondiente. Se expresa en días. Este indicador tiene como propósito acercarse a los incentivos legales para que la familia brinde cuidado y protección a sus hijos durante los primeros meses de vida.

Fuente de datos: Legislaciones Nacionales.

14. **Existencia de legislación que obligue a los empleadores a ofrecer servicios de cuidado y educación a los hijos de sus trabajadoras**

Propósito: Este indicador tiene como propósito de dar cuenta del estatus que tiene la primera infancia en el país, expresado en la protección y cuidado a los hijos de las madres trabajadoras, así como los incentivos legales para el cuidado y educación de la primera infancia.

Fuente de datos: Legislaciones Nacionales.

15. Obligatoriedad por parte del Estado de ofertar servicios de educación de la primera infancia y número de años

Propósito: Da cuenta de la existencia de un compromiso estatal para ofertar educación para la primera infancia en la normativa correspondiente. Este indicador se expresa en un rango de edades para los que aplique dicha obligatoriedad. Tiene como propósito acercarse al status que la educación de la primera infancia tiene en cada país de la región.

Fuente de datos: Legislaciones Nacionales.

16. Inicio de la escolaridad obligatoria

Propósito: Este indicador tiene como propósito conocer si la educación de la primera infancia, total o parcialmente, está incluida en lo que el país establece como obligatorio para todos los niños. Tiene como propósito dar cuenta del estatus que la educación de la primera infancia tiene en cada país de la región.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de UNESCO (UIS) y Legislaciones Nacionales.

17. Existencia de legislación o programas que establecen la integración de los niños con necesidades especiales en la educación de la primera infancia regular

Propósito: Este indicador tiene como propósito conocer el estatus que se otorga a los niños con necesidades especiales en la educación nacional.

Fuente de datos: Legislaciones Nacionales.

18. Existencia de legislación o programas que establezcan algún tipo de política especial para grupos en situación de vulnerabilidad (Ej. extrema pobreza, niñas indígenas, etc.) de niños entre 0-6 años

Propósito: Este indicador tiene como propósito conocer el estatus que se otorga a la igualdad de oportunidades en el país.

Fuente de datos: Legislaciones Nacionales.

19. Existencia de currículum oficial para la educación de la primera infancia establecido en normativa nacional y tramos de edad que comprende

Propósito: Este indicador da cuenta del grado de institucionalización de las actividades educativas de la primera infancia en las normativas educativas de los países.

Fuente de datos: Legislaciones Nacionales.

20. Existencia de legislación que reglamente los establecimientos de atención a la primera infancia respecto de su funcionamiento, profesionales a cargo, duración de la jornada.

Propósito: Este indicador da cuenta del grado de institucionalización de las actividades educativas de la primera infancia en las normativas educativas de los países.

Fuente de datos: Legislaciones Nacionales.

CONTEXTO FAMILIAR

21. Tamaño promedio de las familias

Propósito: Este indicador tiene como propósito conocer el tamaño medio de las familias. Sus desagregaciones permiten identificar las diferencias en las estructuras familiares y, por lo tanto, orientar la planificación de programas de cuidado y educación de la primera infancia.

Fuente de datos: CEPAL (Panorama Social de América Latina) calcula este indicador. Ver también Encuestas de Hogares.

22. Número promedio de hijos menores de 15 años

Propósito: Este indicador tiene como propósito conocer el número promedio de menores dependientes en las familias. El indicador nacional, como sus desagregaciones permiten conocer las estructuras familiares y, por lo tanto, apoya la planificación de programas de cuidado y educación de la primera infancia.

Fuente de datos: CEPAL (Panorama Social de América Latina) calcula este indicador. Ver también Encuestas de Hogares.

23. Proporción de familias monoparentales

Propósito: Este indicador tiene como propósito dar cuenta de los hogares en los que los niños cuentan únicamente con un solo padre a cargo (mayormente la madre).

Fuente de datos: CEPAL (Panorama Social de América Latina) calcula este indicador. Ver también Encuestas de Hogares.

24. Ingreso promedio de las familias

Propósito: Este indicador tiene como propósito conocer el nivel de riqueza medio de las familias permitiendo así orientar la planificación de programas de cuidado y educación de la primera infancia.

Fuente de datos: CEPAL (Panorama Social de América Latina) calcula este indicador. Ver también Encuestas de Hogares.

25. Porcentaje de las familias que viven bajo la línea de la pobreza

Propósito: Este indicador tiene como propósito aproximarnos a la magnitud de la extrema pobreza y así orientar la planificación de programas de cuidado y educación de la primera infancia.

Fuente de datos: CEPAL (Panorama Social de América Latina) calcula este indicador. Ver también Encuestas de Hogares.

26. Porcentaje de las familias que viven bajo la línea de la indigencia

Propósito: Este indicador tiene como propósito aproximarnos a la magnitud de la indigencia y así orientar la planificación de programas de cuidado y educación de la primera infancia.

Fuente de datos: CEPAL (Panorama Social de América Latina) calcula este indicador. Ver también Encuestas de Hogares.

27. Nivel de escolaridad de ambos padres

Propósito: Este indicador tiene como propósito aproximarnos al nivel de escolaridad de las familias a partir del conocimiento del nivel medio de escolaridad de los padres. Asimismo al desagregar este indicador por nivel de ingreso, u otra forma pertinente, nos permite orientar la planificación de programas de cuidado y educación de la primera infancia.

Fuente de datos: CEPAL (Panorama Social de América Latina) calcula este indicador. Encuestas de Hogares.

28. Porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo

Propósito: Este indicador nos brinda información aproximada, ya que no es equivalente respecto del número de madres trabajadoras permitiendo así orientar la planificación de programas de cuidado y educación de la primera infancia.

Fuente de datos: El BID calcula este indicador (Facing Up to Inequality in Latin America). Encuestas de Hogares o Empleo.

29. Número de ocurrencias de violencia intrafamiliar por mil habitantes

Propósito: Este indicador tiene como propósito aproximarnos del nivel de violencia al interior de las familias, uno de los ambientes claves del desarrollo del niño.

Fuente de datos: Registros policiales o de medicina legal.

30. Relación entre peso y talla según edad

Propósito: Este indicador tiene como propósito aproximarnos al nivel de desnutrición crónica (retardo en el crecimiento) de los niños.

Cálculo: Proporción de niños con menos de 5 años bajo 2 DS del promedio de peso-talla por edad y sexo de la población de referencia.

Fuente de datos: OMS, UNICEF, Ministerio de Salud.

31. Riesgo Nutricional

Propósito: Este indicador tiene como propósito informar sobre el riesgo de estar desnutrido mediante una aproximación a sus condiciones de vida.

Cálculo: Combina el ingreso per cápita equivalente a 75% o menos de la línea de pobreza del país, e información sobre condiciones de socialización deficitaria (porcentaje de madres con menos de 6 años de instrucción).

Fuente de datos: Encuestas de Hogares.

32. Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de edad

Propósito: Este indicador tiene como propósito brindar una aproximación sobre el nivel de salud de los niños menores de 5 años.

Cálculo: Probabilidad de morir entre el nacimiento y los 5 años completos expresado por cada 1.000 nacidos.

Fuente de datos: UNICEF, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Ministerio de Salud.

33. **Porcentaje de partos asistido por un profesional**

Propósito: Este indicador tiene como propósito brindar una aproximación sobre el nivel de atención a las mujeres embarazadas.

Cálculo: Porcentaje de partos asistido por un profesional calificado en el área de salud (médico, enfermera, matrona).

Fuente de datos: UNICEF (MICS), OMS, Ministerio de Salud.

34. **Cuidado prenatal**

Propósito: Este indicador tiene como propósito brindar una aproximación sobre el nivel de atención a las mujeres embarazadas.

Cálculo: Porcentaje de mujeres de 15-49 años de edad atendidas por lo menos una vez durante el embarazo por personal especializado en salud (médico, enfermera, matrona).

Fuente de datos: UNICEF (MICS), OMS, Ministerio de Salud.

PROGRAMAS EDUCATIVOS

Insumos

35. **Gasto total, público y privado, en educación de la primera infancia por niño**

Propósito: Permite contar con una medida monetaria del servicio que finalmente se brinda a los estudiantes. Puede ser expresado tanto en términos relativos a la riqueza media de un país (como porcentaje del PIB per cápita) o en términos absolutos (en moneda corriente o constante, local o en dólares de los Estados Unidos, o en dólares corregidos de acuerdo a los diversos poderes de compra en el mercado local -PPA = Paridad de Poder de Adquisición).

Cálculo: Es el resultado de dividir el gasto total (público y privado) en educación en un determinado nivel entre la matrícula total de dicho nivel.

Fuente de datos: El Instituto de Estadística de UNESCO (UIS) ofrece parte de la información base (referente a la educación preescolar -CINE o-) para el cálculo de este indicador. La otra parte debe ser acopiada a partir de estadísticas educativas nacionales o Encuestas de Hogar.

36. **Porcentaje de matrícula en educación de la primera infancia en espacios físicos con acceso a servicios de electricidad, agua potable y servicios higiénicos**

Propósito: Da cuenta de las características de la infraestructura física usada para la prestación de los servicios educativos.

Cálculo: Se contabiliza la matrícula que asiste a programas educativos ofrecidos en locales que cuentan con los servicios enumerados. Se expresa como porcentaje del total.

Fuente de datos: Censos escolares nacionales.

37. **Porcentaje de horas destinadas a formación en servicio de los adultos (sean agentes comunitarios y/o profesores) a cargo de los niños en relación con el número de horas destinadas a la atención directa**

Propósito: Da cuenta de la existencia formal de formación en servicio y cuánto representa del tiempo de atención directa a los niños.

Fuente de datos: Legislación nacional o censos escolares nacionales.

38. Porcentaje de niños en programas que cuenten con al menos el mínimo de materiales educativos establecidos

Propósito: Permite conocer el nivel de disponibilidad de materiales didácticos para los programas de educación de la primera infancia.

Fuente de datos: Registros nacionales.

39. Grado de certificación exigido en el país y porcentaje de adultos (sean agente comunitarios y/o profesores) con dicha certificación (según normativa nacional) en los programas educativos destinados a la primera infancia

Propósito: Da cuenta del nivel de formación de las personas que ofrecen el servicio educativo con relación a lo normativamente establecido.

Cálculo: Se expresa el número de personas con la calificación requerida como porcentaje del total.

Fuente de datos: Registros nacionales.

40. Distribución por nivel de certificación de los adultos (sean agentes comunitarios y/o profesores) a cargo de niños en los programas educativos destinados a la primera infancia.

Propósito: Da cuenta del nivel de formación de las personas que ofrecen el servicio educativo con relación a niveles educativos comparables.

Cálculo: Se requiere la distribución de las personas de acuerdo a su nivel de formación expresado en términos de la Clasificación Internacional (CINE 97).

Fuente de datos: Registros nacionales.

41. Existencia de actividades de cuidado y protección en los programas educativos

Propósito: Este indicador tiene como propósito informar de la existencia del componente de cuidado en programas educativos.

Procesos

42. Tamaño del grupo de niños y número de adultos a cargo de cada grupo

Propósito: Es una medida que informa tanto sobre las condiciones de aprendizaje como sobre la “carga” asumida por el adulto a cargo del grupo docente.

Cálculo: Se calcula como el promedio de la cantidad de niños por grupo, y de los profesionales a cargo.

Fuente de datos: Registros nacionales.

43. Duración de la jornada educativa (por día, semana, año) y número de horas efectivas de trabajo educativo (por día, semana, año)

Propósito: El primero da cuenta del tiempo formalmente establecido para el desarrollo de actividades escolares, y el segundo da cuenta del tiempo efectivamente usado en el trabajo educativo. Ambos se expresan en horas cronológicas.

Fuente de datos: El Instituto de Estadística de UNESCO (UIS) ofrece parte de la información.

44. Ratio entre horas de planificación y trabajo educativo

Propósito: da cuenta de la proporción del tiempo de trabajo en la escuela que está destinado a la planificación educativa como proporción respecto del trabajo educativo propiamente dicho.

Fuente de datos: Registros nacionales.

45. Número de horas de reuniones o actividades de formación a las que los padres o responsables de los niños asistieron en el último semestre

Propósito: Da cuenta del nivel de participación de los padres de familias en las actividades educativas.

Fuente de datos: Cuestionarios específicos a ser aplicados en programas educativos.

46. Porcentaje del gasto corriente del programa educativo definido con la participación de los padres o por los responsables de los niños

Propósito: Da cuenta del nivel de participación de los padres de familias en la gestión educativa.

Fuente de datos: Cuestionarios específicos a ser aplicados en programas educativos.

Resultados

47. Diferencial de las tasas de aprobación del primer grado de primaria para los niños con y sin experiencia previa de educación preescolar.

Propósito: Permite obtener una idea aproximada de la efectividad de la educación preescolar para asegurar mejores aprendizajes en la educación primaria.

Cálculo: Se comparan las tasas de aprobación del primer grado para dos grupos equivalentes (a efectos de controlar el efecto de otras variables) que se diferencien por haber tenido, o no, acceso a una experiencia de educación preescolar. Se usan las tasas de aprobación, y no la promoción o repetición, a efectos de que el cálculo no se vea afectado por las políticas de promoción automática o promoción por edad.

Fuente de datos: Cuestionarios específicos a ser aplicados en programas educativos.

48. Grado de satisfacción de los padres

Propósito: Da cuenta de cómo los padres perciben la experiencia educativa de sus hijos y los resultados de éstas.

Fuente de datos: Entrevista o cuestionario a los padres.

49. Porcentaje de niños que han logrado los aprendizajes esenciales establecidos en el currículo

Propósito: Permite conocer los resultados de aprendizaje de la educación preescolar.

Fuente de datos: Información Nacional.

Cobertura y esfuerzo

50. Tasas específicas de matrícula por edad simple (0-6 años)

Propósito: Muestran la cobertura o atención total que da un sistema educativo a la población en cada una de las edades observadas. No toma en cuenta ni el nivel ni el grado en el que dicha atención se da.

Cálculo: Es calculada como el cociente entre el total de matriculados de una edad específica en cualquier grado, nivel o modalidad del sistema, y la población total de dicha edad.

Fuente de datos: El Instituto de Estadística de UNESCO (UIS) ofrece información parcial para calcular este indicador una vez que acopia información de matrícula por edad simple sólo de los programas de educación de la primera infancia equivalente al nivel O de la CINE 97.

51. Tasa neta de matrícula en educación preescolar (nivel O de la CINE 97)

Propósito: Es un indicador de la cobertura o atención a la población en el nivel en el que teóricamente le corresponde. Nótese que su complemento no es necesariamente déficit de atención, ya que una fracción de dicho complemento puede estar siendo atendido en otro nivel educativo; asimismo, la tasa no expresa si los matriculados se encuentran o no en el grado que les corresponde de acuerdo a su edad.

Cálculo: Es calculada como el cociente entre la población matriculada en el nivel, y que se encuentra en el rango de edad establecido para dicho nivel, y la población total de dicho rango de edad.

Fuente de datos: El Instituto de Estadística de UNESCO (UIS) calcula la tasa neta de matrícula para el nivel O de la CINE 97.

52. Tasa de matrícula total para los niños en situación de vulnerabilidad

Propósito: Es un indicador específico de la cobertura o atención total que se brinda a un segmento específico de la población (aquel definido como vulnerable).

Cálculo: Resulta de dividir el total de personas pertenecientes a este segmento que recibe atención educativa (independiente del nivel educativo) entre el total de dicha población.

Fuente de datos: Encuestas de Hogares.

53. Tasa de retiro

Propósito: Es un indicador de la cantidad de niños que habiéndose matriculado no se mantiene en el programa hasta el final del año lectivo.

Cálculo: Resulta de dividir el total de niños que se retiran a lo largo del ciclo lectivo entre el número total de matriculados.

Fuente de datos: Estadísticas nacionales.

54. Gasto público en educación de la primera infancia como porcentaje del PIB.

Propósito: Es una medida que da cuenta, en términos relativos a la riqueza producida por el país, del esfuerzo asumido por el sector público a fin de brindar servicios educativos a la primera infancia.

Cálculo: Resulta del cociente entre el gasto total en educación de la primera infancia y el valor total de bienes y servicios producidos en un país en un año dado, ambos expresados en la misma unidad monetaria.

Nótese que el gasto público incluye todas las instancias de ejecución del mismo (gobierno nacional y autoridades subnacionales) y todas las fuentes de ingresos (tributarios, no tributarios, endeudamiento, etc.), asimismo se trata de ejecución de gastos y no de presupuesto.

Fuente de datos: El Instituto de Estadística de UNESCO (UIS) ofrece información parcial para calcular este indicador una vez que acopia información financiera sólo de los programas de educación de la primera infancia equivalente al nivel O de la CINE 97.

55. **Gasto público en educación de la primera infancia como porcentaje del gasto público en educación**

Propósito: Este porcentaje da cuenta de la importancia relativa, en términos financieros, de la educación de la primera infancia con relación al gasto total en educación. Sin embargo, las diferencias entre los porcentajes destinados a la educación de la primera infancia de los distintos países de la región también reflejan diferencias en el costo por alumno de los distintos niveles educativos, así como del volumen de la matrícula atendida.

Cálculo: Resulta de dividir el monto total que el sector público destina a la educación de la primera infancia entre el total del gasto público en educación.

Fuente de datos: El Instituto de Estadística de UNESCO (UIS) posee información parcial para calcular este indicador una vez que acopia información financiera sólo de los programas de educación de la primera infancia equivalente al nivel O de la CINE 97.

PROGRAMAS DE EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA: LECCIONES A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASOS

El objetivo de esta sección es presentar una síntesis de los estudios de casos realizados en el año 2003 en Chile y Perú, así como en Brasil en el año 2004, que dan cuenta de la relevancia y factibilidad de cálculo de los indicadores propuestos en la sección anterior. A partir de estos estudios, se pretende obtener algunas conclusiones y recomendaciones, con el fin de mejorar y perfeccionar la propuesta para la construcción de indicadores comparables en la primera infancia.

En primer lugar se presenta un análisis comparado para los países participantes de algunos aspectos relacionados con la provisión de programas de primera infancia, tales como: obligatoriedad, formas de financiamiento, tipos de programas desarrollados y formación docente, entre otros. Esto permite tener una visión sobre la existencia, diseño y desarrollo de programas de primera infancia en dichos países. Además, se presenta un resumen sobre la opinión de los países acerca de la relevancia y pertinencia de los indicadores propuestos por UNESCO, en el marco del desarrollo de indicadores comparables de educación de la primera infancia para la región. Finalmente, se presenta un resumen acerca de la factibilidad de cálculo de los indicadores, y, el cruce entre relevancia y factibilidad.

Posteriormente se presenta una síntesis de los 3 estudios realizados para la región: Brasil, Chile y Perú. Esta sección muestra, para cada uno de los países analizados, el contexto general donde se desenvuelven las políticas y programas destinados a la primera infancia; una descripción de los programas desarrollados; la clasificación de éstos, de acuerdo a la propuesta de la OREALC/UNESCO Santiago; y, finalmente, la relevancia y factibilidad de cálculo de los indicadores propuestos por la OREALC/UNESCO Santiago.

BALANCE

ANTECEDENTES

Investigaciones sobre biología del aprendizaje han demostrado que, si bien el cerebro es plástico y la educación es un proceso que continúa durante toda la vida, existen momentos en que éste se encuentra en mejores condiciones para aprender. Durante los primeros 5 ó 6 años de vida, el cerebro es una “ventana de oportunidades”, por lo que el entorno social y cultural, así como la adecuada estimula-

ción en los dominios cognitivos y socioemocionales resultan de gran importancia. En este período los niños y niñas son especialmente sensibles al desarrollo de destrezas básicas, especialmente aquellas vinculadas a un desempeño óptimo en la educación formal⁵⁶.

La educación preescolar hace una diferencia crítica a lo largo de la vida para los niños y niñas de nivel socioeconómico bajo. La calidad de la experiencia preescolar perdura hasta la educación básica y aun más allá⁵⁷ (Herrera 2004). Por ello, y, particularmente, en los países con altas diferencias sociales y de ingresos, adquiere especial relevancia la educación temprana para disminuir las desventajas iniciales de los niños y niñas provenientes de familias de escasos recursos.

Existe evidencia para corroborar que la pobreza, la clase social, el bajo nivel educacional de los padres y los ambientes de vida poco alfabetizados tienen una decisiva influencia sobre la educación informal en el hogar, lo cual implica una preparación desfavorable de los niños y niñas para la educación formal (Brunner y Elacqua, 2003).

Los beneficios de la educación de la primera infancia también se extienden a las madres, en tanto facilitan su inserción al mercado laboral.

Además, la experiencia temprana de socialización resulta determinante para el desarrollo posterior de los niños y niñas. Se pierde un recurso humano importante cuando los niños no logran su potencial. La educación temprana y el cuidado de los niños y niñas resultan claves para reducir el bajo nivel de rendimiento escolar.

Este capítulo presenta un análisis comparado para algunos países de la región (Brasil, Chile y Perú) de algunos aspectos relacionados con la provisión de programas de primera infancia, tales como: obligatoriedad, formas de financiamiento y formación docente, entre otros. Esto permite tener una visión sobre la existencia, diseño y desarrollo de programas de primera infancia en dichos países. Además, se presenta un resumen sobre la opinión en los países acerca de la relevancia y pertinencia de los indicadores propuestos por la OREALC/UNESCO Santiago, en el marco del desarrollo de indicadores comparables de educación y cuidado de la primera infancia para la región. Finalmente, se presenta un resumen acerca de la factibilidad de cálculo de los indicadores, y, el cruce entre relevancia y factibilidad.

Obligatoriedad

La importancia de la educación preescolar radica tanto en los beneficios privados como sociales que ésta trae aparejados. Por lo tanto, es importante conocer el grado de obligatoriedad otorgado a la primera infancia, que muestra, en teoría, una aspiración política y social de los países sobre los niveles de educación que alcanzará la población.

Actualmente, la educación y cuidado de la primera infancia en Brasil, en su mayor parte, está regulada por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996), que introdujo una nueva organización al sistema educacional del país. En efecto, esta Ley considera a la educación infantil como la primera etapa de educación básica (compuesta, además, por la enseñanza fundamental de 8 años, que es obligatoria; y, por la enseñanza media de tres años,

56 Leseman 2002, tomado de “Educación preescolar: Estrategia Bicentenario Potenciar el talento de nuestro niños”, Ministerio de Educación Chile, INTEGRA, JUNJI, Escuela de Gobierno Universidad Adolfo Ibáñez.

57 Herrera 2004, tomado de “Educación preescolar: Estrategia Bicentenario Potenciar el talento de nuestros niños”, Ministerio de Educación Chile, INTEGRA, JUNJI, Escuela de Gobierno Universidad Adolfo Ibáñez.

cuya meta constitucional es la universalización progresiva), lo que significa que el trabajo pedagógico con los niños de 0 a 6 años adquiriera reconocimiento.

Asimismo, las disposiciones constitucionales y legales vigentes establecen una distinción entre las guarderías (creches), que atienden a los niños hasta los 3 años de edad, y, las escuelas para preescolares, que atienden niños desde los 4 a los 6 años de edad.

En Chile, la Educación Parvularia comprende desde los 84 días hasta el ingreso de la niña o niño a Educación General Básica, sin ser obligatorio ninguno de sus niveles pedagógicos. Sin embargo, se han implementado algunas iniciativas legales que han reconocido el nivel parvulario en la Constitución de la República (1999) y en la Ley Orgánica Constitucional de Educación (2001), lo que ha contribuido a consolidar la educación parvularia.

En Perú, durante 1993, con la promulgación de la nueva Constitución, la educación inicial pasó a formar parte de la educación básica obligatoria del sistema. Bajo esta nueva normativa, la política educativa prioriza entre sus objetivos la universalización progresiva de la educación inicial, iniciando el esfuerzo con los niños de 5 años y gradualmente con los de 4 y 3 años, en ese orden.

Definición

En relación a lo que debiera ser la educación de la primera infancia, en términos del carácter educativo y énfasis pedagógico, los países muestran situaciones similares.

En Brasil, de acuerdo con la Ley N° 9.394 del 20 de diciembre de 1996, Artículo 29; la educación infantil tiene como objetivo el desenvolvimiento integral de los niños hasta los 6 años de edad, en sus aspectos físicos, psicológicos, intelectuales y sociales, complementando la acción tanto de la familia como de la comunidad. Este nivel educacional pasó a ser parte del sistema educativo, con el fin de acentuar el carácter pedagógico y no meramente asistencial que fue la tónica de gran parte de los servicios durante las décadas pasadas.

En Chile, la educación parvularia está organizada en los siguientes niveles:

- Nivel Sala Cuna Menor : 84 días a 1 año
- Nivel Sala Cuna Mayor : 1 a 2 años
- Nivel Medio Menor : 2 a 3 años
- Nivel Medio Mayor : 3 a 4 años
- Primer Nivel Transición : 4 a 5 años
- Segundo Nivel de Transición : 5 a 6 años

Todos estos niveles educativos se rigen por las bases curriculares implementadas desde al año 2001; lo que refuerza el carácter educativo de esta etapa y la continuidad del aprendizaje a lo largo de la misma.

En Perú⁵⁸, la Educación Inicial (primer nivel del sistema educativo peruano encargado de garantizar una educación de calidad para los niños y las niñas de 0 a 5 años de edad); crea las condiciones para generar una cultura de crianza que optimice la función educadora de la familia y comunidad, y articula su acción con la Educación Primaria. Como tal, inicia la formación de competencias previstas en

58 Tomado de www.minedu.gob.pe; Programa Huascarán.

la estructura curricular, y conforma una estructura cognitiva y afectiva sólida que se constituye en la base del desarrollo de niños y niñas. De esta manera afirma su compromiso de proporcionar una educación básica y de calidad a todos los niños y las niñas del país.

Tipos de Programas

Los servicios educativos de primera infancia pueden ser clasificados de acuerdo a la manera como se entrega el servicio a los niños. En efecto, estos programas se pueden clasificar en: programas directos y programas indirectos. Los primeros son programas estructurados de manera que el servicio es brindado directamente al niño. Los segundos son programas que brindan atención a los niños a través de la capacitación de agentes involucrados en su desarrollo (padres u otros familiares, que pueden o no contar con la presencia del niño, así como aquellos que brindan el servicio a través de medios masivos de difusión abierta). Ambos tipos de programas pueden estar dirigidos a niños en distintos tramos de edad.

El Cuadro 1 presenta un resumen con la clasificación de los programas de atención, en cada país, de acuerdo con la edad (0 – 2 y 3 – 6 años) y el grupo objetivo del programa (dirigido a los niños o a los padres).

Cuadro 1. Clasificación de Programas

EDAD	TIPO DE PROGRAMAS			
	Programas Directos		Programas Indirectos	
0 - 2	Creches	Brasil		Brasil
	PMI, Jardín Infantil Clásico, Familiar, Étnico, Laboral Estacional, Jardín Infantil, Sala Cuna, Centros estacionales, Sala Cuna en Cárceles, Centros Bilingües Mapuches, Veranadas Pehuenche, Jardín sobre ruedas, Arca de Sofía, Jardín Isla.	Chile	CASH, Jardín Infantil a Distancia, Aprendiendo Juntos, Jardín Infantil a Domicilio, Sala Cuna en el Hogar, Sala Cuna en el Consultorio.	Chile
	Cuna, PIET, Wasa Wasi.	Perú	PIETBAF, PAIGRUMA, Hermanos o niño/a, Abuelitos, Jardín Infantil a través de la radio.	Perú
3 - 6	Pré-Escolas	Brasil		Brasil
	1 ^{er} y 2 ^o Nivel de Transición, PMI, Jardín Infantil Clásico, Familiar, Étnico, Laboral, Estacional, Jardín Infantil, Centros Estacionales, Centros Bilingües Mapuches, Veranadas Mapuches, Jardín sobre ruedas, Arca de Sofía, Jardín Isla.	Chile	CASH, Jardín Infantil a Distancia, Aprendiendo Juntos, Jardín Infantil a Domicilio, Patio Abierto.	Chile
	Jardines, PRONOEI, Programas de articulación, PAIN.	Perú	Jardín Infantil a través de la radio.	Perú

Fuente: Elaboración propia, en base a Informes Nacionales.

Del cuadro se desprende que la mayoría de los países ha desarrollado programas de atención tanto directos como indirectos, dirigidos a los niños desde los 0 a los 6 años. Si bien, tanto en el caso de Chile como Perú, existe un grupo importante de programas indirectos, la mayor parte de la atención a los niños se realiza a través de programas de atención directa.

Tipos de gestión

En general, la atención de la primera infancia se realiza a través de distintos tipos de programas, que corresponden generalmente a las distintas etapas del desarrollo de los niños.

En lo que respecta a la oferta del servicio, si bien éste es ofrecido tanto por instituciones privadas como públicas, es el Estado quien atiende a la mayor parte de la matrícula infantil. En efecto, la mayoría de la atención, para la cual se tiene registro, se da a través de programas públicos o financiados por el Estado, principalmente programas escolarizados desarrollados por el Ministerio de Educación.

En Brasil, por ejemplo, la atención a la primera infancia es altamente descentralizada, junto con la enseñanza fundamental, correspondiéndole a los Estados Federales y Municipios, conforme a la Constitución Federal 1988, la responsabilidad de ofrecer los servicios educativos y de establecer una colaboración más estrecha con los gobiernos locales.

En Chile, los programas para la primera infancia son provistos tanto por instituciones de carácter público como privado. En el ámbito público son principalmente tres las instituciones que proveen programas para la primera infancia: Ministerio de Educación, a través de la Unidad de Educación Parvularia de la División de Educación General; Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles, encargada de generar, promover, organizar y supervisar jardines infantiles) y la Fundación para el Desarrollo Integral del Menor, INTEGRAL.

Las instituciones privadas relacionadas con la provisión de servicios educativos para la primera infancia son múltiples y diversas. En el caso de los jardines infantiles y salas cunas requieren ser reconocidos por la JUNJI en base al cumplimiento de ciertos requisitos básicos para funcionar como establecimiento de educación parvularia: infraestructura adecuada, certificados sanitarios para entregar alimentación, lineamientos pedagógicos, mobiliario y material didáctico adecuado, personal idóneo, entre otros. Este reconocimiento tiene una vigencia de 2 años.

Además, la atención del primer y segundo nivel de transición (pre-kinder y kinder, respectivamente), que atienden a los niños que tienen entre 4 y 5 años de edad y entre 5 y 6 años, respectivamente; se realiza en escuelas municipales y particulares subvencionadas⁵⁹ por el Estado en todo el país.

En Perú, si bien el servicio es ofrecido tanto por instituciones privadas como públicas, es el Estado quien tiene una mayor responsabilidad a través de dos instituciones que desarrollan y norman los principales servicios educativos de atención a la primera infancia: el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

El Cuadro 2 muestra la distribución de la matrícula, según dependencia administrativa. Se observa que en todos los países la mayor atención la entrega el Estado.

59 Las escuelas municipales son aquellas que se financian principalmente con recursos públicos y son administradas por los municipios. Las escuelas particulares subvencionadas son aquellas que se financian principalmente con recursos públicos, pero también reciben aportes privados y son administradas por sostenedores privados.

Cuadro 2. Distribución de matrícula, según dependencia administrativa

DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA	BRASIL (1)	CHILE (2)	PERÚ
Público	4.608.235	330.483	953.257
Privado Subvencionado		104.788	21.305
Privado Independientes	1.786.908	47.037	161.103

Fuente: Elaboración propia a partir de informes nacionales.

Notas: (1) En el caso de Brasil se considera público a la matrícula Provincial y Municipal.

(2) Año 2002.

Formas de financiamiento

En Brasil, la educación infantil debe ser mantenida y financiada con recursos destinados a la mantención y desarrollo de la enseñanza, conforme lo dispone la Constitución Federal, Artículo 212.

En general, el financiamiento de la educación infantil es altamente descentralizado. En efecto, producto de una reforma tributaria de nivel constitucional a favor de la educación se implementó el Fondo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Este fondo entrega recursos a los Estados y Municipios para la enseñanza fundamental regular, excluyendo la educación para jóvenes y adultos. Los recursos son distribuidos en relación al número de matrículas de cada ente federado, para igualar aportes. El Gobierno Federal debe complementar los fondos estatales que están por debajo del valor mínimo por alumno al año. En el caso de la educación de la primera infancia, ésta obtiene un 10% de los impuestos, que se comparte con la educación de jóvenes y adultos.

En Chile, El Ministerio de Educación financia, vía subvención por niño atendido, la mayor parte de la educación de quienes asisten a educación parvularia en el primer y segundo nivel de transición⁶⁰, en escuelas reconocidas oficialmente por el Ministerio de Educación, de administración municipal y particular subvencionada.

Formación docente

En Brasil, la formación de los docentes, de acuerdo con la Ley de Directrices y Bases, exige la formación de nivel superior, admitiendo como formación mínima por un cierto periodo (cuya duración aún no ha llegado a consenso) la formación de un curso normal de nivel medio.

La tendencia ha sido el aumento de la escolaridad del cuerpo docente. En efecto, de acuerdo con el censo escolar de 2002, el 14% de los docentes en guarderías tenía nivel fundamental, el 71,3% nivel medio y el 14,7% nivel superior; variando éstas al desagregar por zona geográfica.

En Chile, Los niños son atendidos por educadoras de párvulos y en algunas ocasiones, dependiendo del tamaño del curso, además cuentan con auxiliares o técnicos de párvulos. Las exigencias de formación para las educadoras de párvulos son las mismas que rigen para los profesores de educación básica y media, es decir, grado académico de licenciatura en pedagogía y título de profesor de educación parvularia. Esta carrera es impartida por la mayoría de las universidades públicas y privadas, así como por institutos profesionales, con una duración de 8 semestres aproximadamente. La formación consiste principalmente en un módulo general que abarca distintos aspectos disciplinarios y uno de formación profesional relacionado con el actuar profesional.

Asimismo, desde el año 2000, se ha ejecutado un programa de perfeccionamiento para educadoras de párvulos. En base a éste, se han constituido los Comités Comunales de Educación Parvularia, como instancias comunales de encuentro profesional, de carácter autónomo y voluntario, surgidas por iniciativa de quienes se desempeñan en establecimientos educacionales en diferentes puntos del país. Dicho programa se inició para mejorar, recrear y fortalecer las prácticas educativas a nivel de aula, especialmente del segundo nivel de transición en las escuelas.

Además, con la promulgación de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, el Ministerio de Educación inició el año 2001 un programa de actualización profesional, para difundir dichas Bases. En el año 2002 se ha dado inicio el “Programa de Fortalecimiento Docente para la Educación Parvularia”, como un proceso progresivo, diversificado e incremental de perfeccionamiento, que permita a las educadoras comprender los sentidos, propósitos y orientaciones de las bases curriculares. Pretende también favorecer un perfeccionamiento profesional equitativo y de calidad para educadores de párvulos responsables del desarrollo de las bases curriculares en sus diversos ámbitos.

Currículo

En Chile, las bases curriculares de la educación parvularia, implementadas desde el año 2001, sirven de referente curricular para los distintos niveles educativos, y tienen como propósito entregar orientaciones técnicas para la gestión educativa en los establecimientos que imparten educación parvularia y, en general, para el conjunto de las modalidades educativas que se desarrollan en el nivel.

En términos curriculares, la organización establecida por las bases curriculares es:

- Primer Ciclo : 0 a 3 años
- Segundo Ciclo : 3 a 6 años

En Perú⁶¹, el currículo que se aplica en la práctica educativa es construido a partir de un documento de base, denominado Estructura Curricular Básica de Educación Inicial. La formulación de la Estructura Curricular Básica es responsabilidad de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria del Ministerio de Educación, y antes de ser aplicada a un espacio y contexto específicos deberá pasar por un cuidadoso proceso de diversificación que asegure su pertinencia a la realidad educativa que se desea atender.

El currículo es flexible y diversificable. Permite que se introduzcan modificaciones necesarias en función de las características y ritmos de aprendizaje de los niños y las niñas; y también en función de las características socioeconómicas, geográficas y culturales de las comunidades donde se aplica. Además, es integral e interdisciplinario. Está orientado a promover el desarrollo integral de los niños y las niñas, y permitirles una visión igualmente integral de la realidad. Por ello, está concebido para enfocar desde distintas perspectivas un mismo aspecto de la realidad social y natural. Así, favorece el establecimiento de relaciones múltiples entre los contenidos, para que los educandos construyan aprendizajes cada vez más integrados, globalizados y significativos.

RELEVANCIA

Se ha propuesto un conjunto inicial de indicadores de educación de la primera infancia, desagregado en las siguientes categorías: contexto general, contexto familiar y sistema educativo.

61 Tomado de www.mined.gob.pe; Programa Huascarán.

Cada una de estas categorías pretende dar cuenta de distintos aspectos relativos a la primera infancia. Así, los indicadores de contexto tienen como objetivo entregar información relacionada con los aspectos económicos, socioculturales, políticos y demográficos, que influyen en el desarrollo de la primera infancia. Por lo tanto, la construcción y uso de éstos permite considerar las condiciones bajo las cuales operan los diferentes sistemas educativos para interpretar las diferencias en estructuras, procesos y resultados.

El contexto familiar juega un rol fundamental en el desarrollo de los niños; por lo tanto la información acerca de las condiciones materiales y culturales de éstos, pretender dar cuenta de los distintos aspectos que afecten directamente el bienestar de los niños.

Dado que el objetivo del proyecto de UNESCO es desarrollar indicadores comparables de educación de los niños entre 0 y 6 años, la categoría relativa a los sistemas educativos es esencial para el análisis. En particular, la propuesta considera tres componentes para comprender el sistema educativo: calidad, cobertura, esfuerzo y equidad de manera transversal a éstas.

Los indicadores relativos a calidad informan acerca de los insumos, procesos y resultados del sistema educativo. A su vez, los indicadores de cobertura de los programas indican la cantidad de niños que tienen acceso a educación de la primera infancia; mientras los indicadores de esfuerzo miden el despliegue de recursos de los países destinado a promover y sostener programas de educación de la primera infancia.

A continuación se presenta el análisis tanto de las categorías como de los indicadores propuestos. Con el objeto de evaluar las categorías e indicadores en términos de su relevancia y pertinencia, se graduaron de 1 a 3 las respuestas de los países (siendo 3 el valor que otorga mayor relevancia; mientras que el 1 refleja la menor importancia). Los resultados obtenidos permiten resumir las prioridades de los países y, de esta forma, tener una visión de conjunto acerca de la relevancia de los indicadores propuestos.

Estos resultados son producto de los informes realizados para cada uno de los países estudiados: Brasil, Chile y Perú. Si bien los resultados presentados en esta sección no constituyen una opinión estadísticamente representativa para la región, éstos pueden ayudar a perfeccionar la propuesta planteada por UNESCO para la construcción de indicadores comparables de la primera infancia en la región.

Contexto general

Si bien sólo Chile se pronunció, explícitamente, sobre la importancia de considerar una categoría que diera cuenta del contexto general, se subentiende que, dada la importancia que los otros 2 países le otorgaron a los indicadores propuestos en esta categoría como un todo, en general, es posible concluir que la categoría de contexto general resultó relevante para el conjunto de los tres países.

Contexto demográfico

Tanto Brasil como Chile y Perú destacaron la pertinencia y relevancia de los indicadores referidos a los patrones demográficos (población de referencia/demanda teórica y tasa de crecimiento demográfico, volumen y tendencia), por cuanto muestran tendencias demográficas relevantes, y marcan las nuevas condiciones y desafíos que debe enfrentar el sistema educativo.

Los indicadores índice de dependencia demográfica e índice real de dependencia demográfica fueron considerados con una menor relevancia por los tres países. En particular, Perú consideró que la defini-

ción de dichos indicadores presenta algunas diferencias con los conceptos utilizados nacionalmente, por lo que resultó en la calificación de una menor importancia de éstos.

En efecto, de acuerdo a las definiciones nacionales de Perú, la población teórica en edad de trabajar va desde los 14 años de edad en adelante, existiendo evidencia de que la proporción de la población de 14 años, e incluso la menor a ésta, se encuentra en situación de empleo. Por lo tanto, la exclusión de la población de 14 años y la de 65 o más del indicador, no reflejaría el tamaño del potencial económico del país, y, por lo tanto, la inclusión de dicha población como parte de la población dependiente tampoco refleja dicha medición.

Además, Perú planteó algunos posibles problemas de comparabilidad del indicador índice real de dependencia demográfica, debido, principalmente, a la estacionalidad de las actividades de algunos sectores económicos y, al alto porcentaje de contratos a tiempo fijo, generalmente menores de seis meses; lo que implicaría que el índice real de dependencia demográfica podría variar dependiendo del periodo de referencia en que sean tomados los datos. Por lo tanto, debería de tomarse en cuenta el periodo de referencia en que son reportados dichos datos.

En cuanto al indicador porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad, Chile y Brasil lo consideraron muy relevante. Perú, por su parte, lo consideró relevante; sin embargo, planteó algunos problemas con la definición nacional de los niños en situación de vulnerabilidad⁶², lo que no se considera suficiente para medir la vulnerabilidad en la primera infancia, entendida ésta como el riesgo a su atención integral (emocional, física, nutricional, de salud y de educación).

El indicador tamaño relativo de la demanda teórica por educación de la primera infancia resultó muy relevante para los tres países.

El indicador relación entre peso y talla según edad resultó relevante para Chile y Perú; mientras que Brasil lo consideró menos relevante.

El indicador riesgo nutricional fue declarado como importante por Perú; mientras que Chile y Brasil lo consideraron menos relevante.

El indicador, tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de edad, fue considerado relevante por los tres países.

Los indicadores porcentaje de partos asistidos por un profesional y porcentaje de embarazos que reciben atención especializada fueron considerados pertinentes por Perú, mientras que Chile y Brasil les otorgaron una menor relevancia. Aunque Perú los consideró pertinentes cuestionó las implicancias de estos indicadores, ya que, dadas las tradiciones del país, la no atención de un profesional no significa la desatención total⁶³. Además, se sugirió la incorporación de otros indicadores (que den cuenta de aspectos de salud como la estimulación prenatal), ya que parece no ser suficiente para explicar otros aspectos de salud.

En resumen, de los 11 indicadores propuestos en la categoría de contexto demográfico seis resultaron ser muy relevantes (población de referencia/demanda teórica, tasa de crecimiento demográfico, porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad, tamaño relativo de la demanda teórica por educación

62 Las estadísticas nacionales y los programas de focalización señalan como población vulnerable a aquella población en estado de pobreza.

63 Muchas mujeres, principalmente, en las zonas rurales de Perú, prefieren atenderse con curanderos locales, siguiendo así con las tradiciones culturales, atenciones que no son capturadas por las estadísticas oficiales. Si bien la atención de dicho curandero no es especializada como la que ofrece un especialista, pero el hecho que las mujeres recurran a ellos refleja su atención al bienestar de los niños.

de primera infancia, relación entre peso y talla y tasa de mortalidad); mientras que cinco calificaron como de mediana relevancia (índice de dependencia demográfica, índice real de dependencia demográfica, riesgo nutricional, porcentaje de partos asistidos por un profesional, porcentaje de embarazos que reciben atención especializada). El Cuadro 3 resume la información.⁶⁴

Cuadro 3. Relevancia Indicadores Categoría Contexto Demográfico

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	RESULTADO
Población Referencia/Demanda Teórica	3	3	3	3
Tasa de crecimiento demográfico, volumen y tendencia	3	3	3	3
Índice de dependencia demográfica	2	2	2	2
Índice real de dependencia demográfica	2	2	2	2
Porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad	3	3	3	3
Tamaño relativo de la demanda teórica por educación de la primera infancia	3	3	3	3
Relación entre peso y talla según edad	2	3	3	3
Riesgo nutricional	2	2	3	2
Tasa de mortalidad en niños menores a 5 años de edad	3	3	3	3
Porcentaje de partos asistidos por un profesional	2	2	2	2
Porcentaje de embarazos que reciben atención especializada	2	2	2	2

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de países.

Contexto económico

Los tres países declararon que el indicador propuesto PIB per cápita, es relevante y pertinente, para dar cuenta del contexto económico en el cual se desenvuelven los países.

Sin embargo, Chile planteó la necesidad de incorporar otros indicadores, ya que éste no parece ser suficiente para explicar el contexto económico. El Cuadro 4 resume la información.

Cuadro 4. Relevancia Indicadores Categoría Contexto Económico

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	RESULTADO
Producto Interno Bruto per cápita	3	3	3	3

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de países.

Contexto sociocultural

El indicador que mide desigualdad de ingreso (coeficiente de GINI) fue considerado relevante por Brasil, Chile y Perú.

El indicador índice de desarrollo humano fue considerado como relevante por Perú, pertinente por Brasil, mientras que Chile le asignó una menor relevancia.

64 A estos efectos se establecieron puntajes que corresponden a las siguientes definiciones: 1= no relevante para propósitos nacionales; 2= relevante, pero no esencial; 3= esencial para propósitos nacionales.

Los indicadores porcentaje de la población que pertenece a minorías étnicas, raciales o lingüísticas y porcentaje de la población que habita en zonas rurales fueron considerados relevantes y esenciales por los tres países.

Perú, sin embargo, planteó algunos problemas de interpretación en relación con el indicador porcentaje de la población que habita en zonas rurales. Debido a la alta migración desde las zonas rurales hacia las ciudades, las zonas definidas como urbanas presentan una gran heterogeneidad al interior de esta categoría, de allí que sea necesario desarrollar esfuerzos para elaborar indicadores que reflejen la realidad al interior de ésta.

El indicador porcentaje de la población que vive bajo la línea de la pobreza fue considerado relevante por los tres países.

En resumen, 4 de los 5 indicadores propuestos fueron considerados altamente relevantes: coeficiente de GINI, porcentaje de población que pertenece a minorías étnicas, raciales y lingüísticas, porcentaje de población que habita en zonas rurales y porcentaje de población que vive bajo la línea de la pobreza. El indicador índice de desarrollo humano, fue calificado de mediana relevancia. El Cuadro 5 resume la información.

Cuadro 5. Relevancia Indicadores Categoría Contexto Sociocultural

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	RESULTADO
Coficiente de GINI	3	3	3	3
Índice de Desarrollo Humano	1	2	3	2
Porcentaje de la población que pertenece a minorías étnicas, raciales y lingüísticas	3	3	3	3
Porcentaje de población que habita en zonas rurales	2	3	3	3
Porcentaje de población que vive bajo la línea de pobreza	3	3	3	3

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de países.

Contexto político normativo

El indicador duración de las licencias de maternidad y paternidad remuneradas y porcentaje de remuneración percibida, fue calificado como relevante por Brasil y Chile; mientras que Perú no lo consideró un indicador pertinente para medir los incentivos brindados a las familias, debido a la realidad del mercado laboral peruano. En efecto, se estima que sólo un bajo porcentaje de las mujeres ocupadas gozan de dicho beneficio, ya que, de acuerdo a las cifras del Ministerio de Trabajo⁶⁵, el 70% de la PEA ocupada femenina a nivel nacional se encuentra trabajando como trabajador independiente, trabajador familiar no remunerado o en otra modalidad que no le otorga derecho a la licencia de maternidad. Porcentaje que se estima es mayor si se considera el porcentaje del 30% restante que se desempeña como empleador, empleado u obrero que tampoco reciben este beneficio.

El indicador existencia de legislación que obligue a los empleadores a ofrecer servicios de cuidado y educación a los hijos de sus trabajadoras, fue calificado como relevante por Brasil, Chile y Perú.

65 Según las cifras publicadas por el Ministerio de Trabajo en base a la Encuesta Nacional de Hogares de 2001 – IV trimestre.

El indicador obligatoriedad del Estado de ofrecer servicios de educación de la primera infancia y período que comprende fue considerado relevante por Brasil, Chile y Perú.

El indicador inicio de escolaridad obligatoria fue calificado como relevante por Brasil, Chile y Perú. Sin embargo, éste planteó que si bien este indicador es relevante para identificar el estatus de la educación de la primera infancia para el sistema educativo peruano, esta obligatoriedad es entendida como la responsabilidad del Estado de brindar este servicio educativo, por lo cual este indicador sería semejante al indicador obligatoriedad del Estado de ofrecer servicios de educación de la primera infancia.

El indicador, existencia de un plan intersectorial de atención a la primera infancia fue calificado como relevante por los tres países.

En resumen, de los cinco indicadores propuestos el 100 por ciento fue calificado como altamente relevante. El Cuadro 6 resume la información.

Cuadro 6. Relevancia Indicadores Contexto Político Normativo

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	RESULTADO
Duración licencias maternidad y paternidad remuneradas y % remuneración percibida en ese período	3	3	2	3
Existencia legislación que obligue a los empleadores a ofrecer servicios de cuidado y educación a los hijos de sus trabajadores	3	3	3	3
Obligatoriedad del Estado a ofrecer servicios de educación de primera infancia y número de años	3	3	3	3
Inicio de escolaridad obligatoria	3	3	3	3
Existencia de plan institucional intersectorial de la primera infancia	3	3	3	3

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de países.

Contexto familiar

El indicador tamaño promedio de las familias fue calificado como relevante por Brasil, Chile y Perú.

El indicador número promedio de hijos menores de 15 años fue calificado como relevante por Perú y Brasil; mientras que Chile lo encontró de menor importancia (no esencial).

El indicador proporción de familias monoparentales fue calificado de menor relevancia tanto por Chile como por Perú; mientras que Brasil lo consideró relevante. Chile lo encontró de menor importancia (no esencial), ya que éste no sería representativo en la región.

Los indicadores ingreso promedio de las familias, porcentaje de las familias que viven bajo la línea de la pobreza y porcentaje de las familias que viven bajo la línea de indigencia, fueron declarados como relevantes por los tres países.

El indicador nivel de escolaridad de ambos padres fue calificado como relevante por Brasil, Chile y Perú.

El indicador porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo fue considerado relevante por los tres países. Sin embargo, Perú sugirió que sea clasificado según la jornada de trabajo de las mujeres, de manera que se pueda tener una idea más precisa del tiempo disponible para la atención de los hijos o del tipo de trabajo y así relacionar dicha información con su derecho a recibir licencia de maternidad.

El indicador número de ocurrencias de violencia intrafamiliar por mil habitantes fue considerado relevante por Brasil, Chile y Perú. Perú, sin embargo; planteó que debido a que muchas mujeres no denuncian el maltrato del que son víctimas por vergüenza o por patrones culturales, dicho indicador puede estar subestimado.

En resumen, de los nueve indicadores propuestos ocho resultaron altamente relevantes: tamaño promedio de las familias, número promedio de hijos menores de 15 años, ingreso promedio de las familias, porcentaje de familias que viven bajo la línea de pobreza, porcentaje de familias que viven bajo la línea de indigencia, nivel de escolaridad de ambos padres, porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo y número de ocurrencias de violencia intrafamiliar por mil habitantes. El Cuadro 7 resume la información.

Cuadro 7. Relevancia Indicadores Categoría Contexto Familiar

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	RESULTADO
Tamaño promedio de las familias	3	3	3	3
Número promedio de hijos menores de 15 años	3	2	3	3
Proporción de familias monoparentales	3	2	1	2
Ingreso promedio de las familias	3	3	3	3
Porcentaje de familias que viven bajo la línea de pobreza	3	3	3	3
Porcentaje de familias que viven bajo la línea de indigencia	3	3	3	3
Nivel de escolaridad de ambos padres	3	3	3	3
Porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo	3	3	3	3
Número de ocurrencias de violencia intrafamiliar por mil habitantes	3	3	3	3

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de países.

Sistema Educativo

Insumos

Los indicadores gasto total, público y privado, en educación de la primera infancia por niño y porcentaje de matrícula en educación de la primera infancia en espacios físicos con acceso a electricidad, agua potable y servicios higiénicos fueron calificados como relevantes, por los tres países. Sin embargo, en relación al último indicador Perú planteó algunos problemas de comparabilidad, dada la definición dentro del ámbito nacional. En efecto, algunos centros educativos cuentan con letrinas, silos, etc., los cuales se adaptan más a sus realidades. Además, se plantea que el indicador debiera incorporar condiciones sanitarias, así como el aseo del centro, ya que implica un concepto más amplio de condiciones higiénicas, y, en algunos casos, más importante.

El indicador porcentaje de niños en programas que cuenten con al menos el mínimo de materiales educativos establecidos fue considerado relevante por Brasil, Chile y Perú. Éste, sin embargo, planteó que no hay un consenso establecido respecto a la definición de material básico, aunque existen algunos criterios en relación a esto, y que dependerá de la edad del grupo de niños al cual se atiende. Dadas estas diferencias, no es relevante establecer un indicador de este tipo para todo el nivel, sino que éste debería ser diferenciado por edad.

Además, este indicador debiera incorporar no sólo la dimensión cualitativa del material que responda al nivel de desarrollo del niño, sino también la dimensión cuantitativa, en el sentido de que este material debe de ser provisto en un número suficiente para el uso de todos los niños.

En cuanto al indicador grado de certificación exigido en el país y porcentaje de adultos con dicha certificación en los programas educativos destinados a la primera infancia fue calificado de relevante por los tres países. No obstante, Perú planteó que este indicador presenta problemas para su definición debido a que los niveles de certificación requeridos por el sistema varían dependiendo del tipo de programa al cual se esté refiriendo. Si el programa es escolarizado, el nivel requerido es profesional terciario, mientras que en los centros educativos no escolarizados el nivel requerido es secundaria completa.

Los indicadores distribución por nivel de certificación de los adultos a cargo de niños en educación de la primera infancia y porcentaje de horas destinadas a formación en servicio de los adultos a cargo de los niños con relación al número de horas destinadas a la atención directa fueron considerados relevantes por Brasil, Chile y Perú.

El indicador existencia de actividades de cuidado y protección en la educación de la primera infancia fue calificado relevante por Brasil y Perú; mientras que Chile lo consideró de menor relevancia.

Los indicadores existencia de legislación o programas que establecen la integración de los niños con necesidades especiales en la educación inicial regular y, existencia de legislación o programas que establezcan algún tipo de política especial que equipare las igualdades de oportunidades educativas para grupos en situación de vulnerabilidad de niños entre 0-6 años fueron considerados relevantes por los tres países. Sin embargo, Perú sugirió considerar ambos indicadores como parte de los indicadores de contexto político normativo, ya que reflejan el esfuerzo del Estado por atender a los grupos con necesidades especiales y en vulnerabilidad, reflejando el estado de atención de ambos grupos.

Los indicadores existencia de currículo oficial para la educación de la primera infancia establecido en normativa nacional y tramos de edad que éste comprende, y existencia de legislación que reglamente los establecimientos de atención a la primera infancia respecto de su funcionamiento, profesionales a cargo, duración de la jornada y mecanismos de supervisión fueron considerados relevantes por Brasil, Chile y Perú.

En resumen, de los 11 indicadores propuestos 10 resultaron altamente relevantes: gasto total, público y privado en educación de primera infancia por niño; porcentaje de matrícula en espacios físicos con acceso a servicios de electricidad, agua potable y servicios higiénicos; porcentaje de niños en programas que cuentan con al menos el mínimo material educativo establecido; grado de certificación exigido en el país y porcentaje de adultos con certificación en programas educativos de primera infancia; distribución por nivel de certificación de los adultos a cargo de niños en los programas educativos destinados a la primera infancia; porcentaje de horas destinadas a formación en servicio de adultos a cargo de los niños en relación al número de horas destinadas a la atención directa; existencia de legislación o programas que establezcan la integración de los niños con necesidades especiales, existencia de legislación o programas que establezcan políticas compensatorias para grupos de vulnerabilidad entre 0-6 años; existencia de currículo obligatorio establecido en normativa nacional y tramos de edad que éste comprende; existencia de legislación que reglamente los establecimientos de atención a la primera infancia respecto de su funcionamiento, profesionales a cargo, duración de jornada, etc. El indicador existencia de actividades de cuidado y protección en los programas educativos fue calificado de mediana relevancia. El Cuadro 8 resume la información.

Cuadro 8. Relevancia Indicadores Categoría Calidad del Servicio – Insumos

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	RESULTADO
Gasto total, público y privado, en primera infancia por niño	3	3	3	3
Porcentaje de matrícula en programas de educación de la primera infancia en espacios físicos con acceso a servicios higiénicos, electricidad y agua potable	3	3	3	3
Porcentaje de niños en programas que cuentan con al menos el mínimo material educativo establecido	3	3	3	3
Grado de certificación exigido en el país y porcentaje de adultos con certificación en programas educativos de primera infancia	3	3	3	3
Distribución por nivel de certificación de los adultos a cargo de niños en los programas educativos destinados a la primera infancia	3	3	3	3
Porcentaje de horas destinadas a formación en servicio de adultos (agente comunitario y/o educador) a cargo de los niños en relación al número de horas destinadas a la atención directa	3	3	3	3
Existencia de actividades de cuidado y protección en los programas educativos	2	2	3	2
Existencia de legislación o programas que establezcan la integración de los niños con necesidades especiales en primera infancia regular	3	3	3	3
Existencia de legislación o programas que establezcan políticas compensatorias para grupos de vulnerabilidad entre 0-6 años	3	3	3	3
Existencia de currículo obligatorio para primera infancia establecido en normativas nacionales y tramos de edad que éste comprende	3	3	3	3
Existencia de legislación que reglamente los establecimientos de atención a la primera infancia respecto de su funcionamiento, profesionales a cargo, duración de jornada, etc.	3	3	3	3

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de países.

Procesos

El indicador tamaño del grupo de niños y número de adultos a cargo de cada grupo fue calificado de relevante por los tres países. Sin embargo, Chile planteó considerar, además, los mínimos y máximos establecidos para los tamaños del curso.

El indicador duración de la jornada educativa y número de horas efectivas de trabajo educativo fue calificado como relevante por los tres países. No obstante, Perú planteó que la dificultad de distinguir del tiempo de duración de la jornada educativa y las horas efectivas de trabajo, dado el contacto permanente entre docentes y niños. Por otro lado, el establecimiento de una jornada de trabajo educativo no es aplicable a algunos servicios educativos de atención no escolarizada que forman parte de los programas de atención indirecta.

El indicador ratio entre horas de planificación y trabajo educativo fue calificado de relevante por Brasil y Chile y de no relevante por Perú.

El indicador número de horas de reuniones o actividades de formación a las que los padres asistieron en el último semestre fue calificado de relevante por Brasil y Chile, de menor relevancia por Perú. Chile subrayó la necesidad de abordar el contenido y calidad de dicha formación más que el número de horas.

El indicador porcentaje del gasto corriente del sistema educativo definido con la participación de los padres fue considerado de relevante por Perú; Chile al igual que Brasil lo consideraron poco relevante.

Como comentario general, Perú considera que los indicadores de proceso propuestos no son considerados suficientes para explicar la manera como se brinda el servicio educativo, observándose la falta de indicadores relacionados con el desenvolvimiento del adulto docente o animador en el aula y de su relación con los alumnos, aspectos esenciales para el desarrollo de habilidades en los niños. Además de la promoción de la equidad en el aula.

En resumen, de los cinco indicadores propuestos tres resultaron ser altamente relevantes: tamaño del grupo de niños y número de adultos a cargo de cada grupo; duración de jornada educativa y número de horas efectivas de trabajo educativo y número de horas de reuniones o actividades de formación a que los padres asistieron en el último semestre. Los indicadores ratio entre horas de planificación y trabajo educativo y porcentaje de gasto corriente del programa educativo definido con la participación de los padres fueron calificados de mediana relevancia. El Cuadro 9 resume la información.

Cuadro 9. Relevancia Indicadores Categoría Calidad del Servicio-Procesos

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	RESULTADO
Tamaño del grupo de niños y número de adultos a cargo de cada grupo	3	3	3	3
Duración de jornada educativa y número de horas efectivas de trabajo educativo	3	3	3	3
Ratio entre horas de planificación y trabajo educativo	3	3	1	2
Número de horas de reuniones o actividades de formación a que los padres asistieron en el último semestre	3	3	2	3
Porcentaje de gasto corriente del programa educativo definido con la participación de los padres	2	2	3	2

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de países.

Resultados e impacto

El indicador diferencial de las tasas de aprobación del primer grado de primaria para los niños con y sin experiencia previa de educación preescolar fue calificado como relevante por Brasil y Chile y no relevante por Perú. Éste lo consideró poco relevante ya que, existe promoción automática entre primer y segundo grado.

El indicador grado de satisfacción de los padres con el programa educativo fue considerado relevante por Chile y Perú, mientras que Brasil lo calificó con menor relevancia. No obstante, Chile propuso precisar el concepto de satisfacción de los padres, ya que no queda claro que se pretende medir: satisfacción con el currículo, formación valórica, otros.

El indicador porcentaje de niños que han logrado los aprendizajes esenciales establecidos en el currículum fue calificado como relevante por Chile y Perú, mientras que Brasil lo consideró de menor relevancia.

En resumen, dos de los tres indicadores propuestos fueron calificados de altamente relevantes: grado de satisfacción de los padres y porcentaje de aprendizajes esenciales adquiridos por los niños. El indi-

cadador diferencial de tasas de aprobación del primer grado de primaria para los niños con y sin experiencia previa de educación preescolar fue considerado de mediana relevancia. El Cuadro 10 resume la información.

Cuadro 10. Relevancia Indicadores Categoría Calidad del Servicio – Resultados e Impacto

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	RESULTADO
Diferencial de tasas de aprobación del primer grado de primaria para los niños con y sin experiencia previa de educación preescolar	3	3	1	2
Grado de satisfacción de los padres	2	3	3	3
Porcentaje de aprendizajes esenciales adquiridos por los niños	2	3	3	3

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de países.

Cobertura y esfuerzo

Los indicadores tasas específicas de matrícula por edad simple, tasa neta de matrícula en educación preescolar y tasa de retiro fueron calificados como relevantes por Brasil, Chile y Perú.

El indicador tasa de matrícula total para los niños en situación de vulnerabilidad fue calificado como relevante por Brasil, Chile y Perú.

Los indicadores gasto público en educación de la primera infancia como porcentaje del PIB, y gasto público en educación de la primera infancia como porcentaje del gasto público en educación fueron calificados como relevantes por los tres países.

En resumen, los seis indicadores propuestos fueron considerados altamente relevantes. El Cuadro 11 resume la información.

Cuadro 11. Relevancia Indicadores Categoría Cobertura y Esfuerzo

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	RESULTADO
Tasas específicas de matrícula por edad simple (0-6)	3	3	3	3
Tasa neta de matrícula en educación preescolar (CINE O)	3	3	3	3
Tasa de matrícula total para los niños en situación de vulnerabilidad	2	3	3	3
Tasa de retiro	3	3	3	3
Gasto público en educación de primera infancia como % del PIB	3	3	3	3
Gasto público en educación de la primera infancia como % del gasto público en educación	3	3	3	3

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de países.

FACTIBILIDAD DE CÁLCULO

Esta sección presenta un resumen del cálculo de indicadores que realizó cada país⁶⁶. A partir de esta experiencia se obtienen algunas conclusiones (tendencias) que podrían orientar el trabajo futuro para el desarrollo y cálculo de indicadores de la primera infancia en la región.

En el caso de Perú se logró calcular el 79% de los indicadores propuestos, es decir, se obtuvo información para 44 de los 56. Mientras que en Chile se logró calcular el 78% de los indicadores propuestos, es decir, se obtuvo información para 43,5 de los 56.

Contexto general

En el caso de Chile, en la categoría de contexto general, se obtuvo información para 21 de los 22. El único indicador que no fue posible calcular fue porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad, indicador de contexto demográfico. Mientras que para Perú se obtuvo información para 20 de los 22. Los indicadores que no fue posible calcular fueron relación entre peso y talla según edad y porcentaje de embarazos que reciben atención especializada.

Contexto demográfico

El Cuadro 12 muestra la información para cada uno de los indicadores, según países.

Cuadro 12. Cálculo Indicadores de Contexto Demográfico

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	COMENTARIOS
Población Referencia/Demanda Teórica				
- Población [0,3)	nd	5,0	6,6	Chile 2003, Perú 2004
- Población [3,6)	nd	5,0	6,6	Chile 2003, Perú 2004
Tasa de crecimiento demográfico, volumen y tendencia				
-Tasa de crecimiento demográfico	nd	1,5	1,5	Chile 92-02; Perú 03-04
- Volumen (miles de hab.)	nd	15.589	27.546	Chile 2002; Perú 2004
- Tasa de crecimiento poblacional anual	nd	nd	2,1	Perú 1975-2001
- Tasa de crecimiento poblacional anual	nd	nd	1,4	Perú 2000-2015
Índice de dependencia demográfica	nd	54,0	59,7	Chile 2003; Perú 2004
Índice real de dependencia demográfica	nd	93,0	83,8	Chile 2002; Perú 2002
Porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad				
- Población de [0,6)	nd	nd	9,9	Perú 2001
- Población de [0,11)	nd	nd	10,6	Perú 2001
- Población de [0,14)	nd	nd	11,1	Perú 2001
Tamaño relativo de la demanda teórica				
- Demanda potencial de primaria : [6,12)	nd	73,0	99,8	Chile 2003, Perú 2004

66 Esta sección considera sólo los resultados de Chile y Perú. No se incorpora Brasil, ya que el cálculo de los indicadores no formó parte del informe nacional.

- Demanda potencial de secundaria: [12, 17)	nd	1,5	124,5	Chile 2003, Perú 2004
- Demanda potencia de adultos mayores : [65 a más)	nd	1,4	257,7	Chile 2003, Perú 2004
Relación entre peso y talla según edad	nd	1,0	nd	Chile 2003
Riesgo nutricional (1)	nd	3,0	48,3	Chile 2000; Perú 2001
Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de edad	nd	12,0	39,0	Chile 2003; Perú 2001
Porcentaje de partos asistidos por un profesional	nd	100,0	59,0	Chile 1995; Perú 1995-2001
Porcentaje de embarazos que reciben atención especializada	nd	91,0	nd	Chile 1996

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Nacionales.

Notas: (1): Chile población menor de 3 años, Perú población menor de 6 años.

nd: No disponible

Tal como se aprecia en el Cuadro 12, los valores para los indicadores varían considerablemente entre estos dos países. Esto demuestra que el contexto demográfico, en el cual se desenvuelve la educación de la primera infancia, es muy diverso, lo que probablemente influirá en el cálculo de los indicadores del sistema educativo. En efecto, las tendencias demográficas son muy distintas para Chile y Perú. Mientras en Chile la población joven (y en particular la de la primera infancia) esta decreciendo, en Perú se observa la tendencia contraria, lo que influirá en la demanda por educación de la primera infancia en los próximos años.

Asimismo, se observa que en el caso de Chile aquellos indicadores que entregan información acerca de las características de salud, nutrición y nivel de supervivencia de los niños muestran mejores valores que en Perú.

Contexto económico

En relación al contexto demográfico, se obtuvo información para ambos países del único indicador propuesto (PIB per cápita dólares PPP). El Cuadro 13 muestra la información.

Cuadro 13. Cálculo Indicadores de Contexto Económico

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	COMENTARIOS
Producto Interno Bruto per cápita	nd	9.180	4.622	Chile 2002; Perú 1999

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Nacionales.

Nd: No disponible

Como se desprende del Cuadro 13, los valores de PIB per cápita varían ampliamente entre Chile y Perú, mostrando, por lo tanto, distintas capacidades para atender las demandas educativas de la población.

Contexto sociocultural

En esta categoría fue posible calcular el 100% de los indicadores propuestos, para ambos países. El Cuadro 14 muestra los valores para cada uno de los indicadores.

Cuadro 14. Cálculo Indicadores de Contexto Sociocultural

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	COMENTARIOS
Coefficiente de GINI	nd	55,9	46,2	Chile 2002; Perú 1995
Índice de Desarrollo Humano	nd	0,831	0,75	Chile 2001; Perú 2001
Porcentaje de la población que pertenece a minorías	nd	4,4	14,3	Chile 2002; Perú 2000
Porcentaje de población que habita en zonas rurales	nd	13	27,5	Chile 2003; Perú 2004
Porcentaje de población que vive bajo la línea de pobreza	nd	17	54,8	Chile 2002; Perú 2001

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Nacionales.
Nd: No disponible

Si bien tanto Chile como Perú muestran valores para los indicadores de desarrollo humano y desigualdad de ingreso cercanos, cabe destacar que en el caso de Chile el coeficiente de GINI alcanza uno de los valores más altos de la región, mostrando las mayores desigualdades al interior del país.

Sin embargo, los indicadores también muestran que el contexto sociocultural en el cual se desenvuelve Perú es muy distinto al de Chile. En efecto, en Perú más del 50% de la población que vive bajo de la línea de la pobreza, cerca del 15% pertenece a minorías (étnicas, lingüísticas o raciales) y alrededor del 28% habita en zonas rurales. Mientras que en Chile, el contexto sociocultural es bastante más homogéneo (la mayoría de la población vive en zonas urbanas, existe un porcentaje reducido de minorías y cerca del 17% vive bajo la línea de la pobreza). Estas condiciones determinan mayores desafíos para Perú, en el diseño y desarrollo de políticas públicas diferenciadas en el ámbito de la primera infancia, que puedan dar cuenta de la diversidad de la población que se atiende.

Contexto Político Normativo

En esta subcategoría se obtuvo información para la totalidad de los indicadores propuestos. El Cuadro 15 muestra los valores para cada uno de los indicadores.

Cuadro 15. Cálculo Indicadores de Contexto Político Normativo

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ
Duración licencias maternidad y paternidad remuneradas y % remuneración percibida	nd	18 semanas, 100% remuneración	90 días
Existencia de la legislación que obligue a los empleadores a ofrecer servicios educativos	nd	Sí	No
Obligatoriedad del Estado a ofrecer servicios de educación de primera infancia	nd	No	Sí
Inicio de escolaridad obligatoria	nd	Primer grado educación básica (6 años cumplido 31 marzo)	Progresivamente
Existencia de plan institucional intersectorial de la primera infancia	nd	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Nacionales.
Nd: No disponible

Se observa que en ambos países se le ha dado una importancia política a los aspectos relacionados con la regulación de la educación de la primera infancia. Así, por ejemplo, existe legislación que da cuenta de licencias de maternidad (paternidad), y sobre los derechos a acceder a servicios de cuidado y educación para los hijos de las trabajadoras.

Contexto familiar

En la categoría de contexto familiar se calcularon ocho de los nueve indicadores en Chile. El único indicador que no fue posible calcular es nivel de escolaridad de ambos padres. En el caso de Perú, se calcularon ocho de los nueve indicadores propuestos. El único indicador que no fue posible calcular es número de ocurrencias de violencia intrafamiliar por mil habitantes. El Cuadro 16 muestra la información.

Cuadro 16. Cálculo Indicadores de Contexto Familiar

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	COMENTARIOS
Tamaño promedio de las familias	nd	3,9	4,5	Chile 1998; Perú 2000
Número promedio de hijos menores de 15 años	nd	1,1	2,2	Chile 2000; Perú 2001
Proporción de familias monoparentales	nd	8	27,9	Chile 2000; Perú 1999
Ingreso promedio de las familias (1)	nd	533.897	1.457	Chile 2000; Perú 2001
Porcentaje de familias que viven bajo la línea de pobreza	nd	16,6	46,8	Chile 2000; Perú 2001
Porcentaje de familias que viven bajo la línea de indigencia	nd	4,6	20,1	Chile 2000; Perú 2001
Nivel de escolaridad de ambos padres	nd	nd	7,8	Perú 2001
Porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo	nd	42	43,8	Chile 2000; Perú 2001
Número de ocurrencias de violencia intrafamiliar por mil habitantes	nd	4,5	nd	Chile 2002

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Nacionales.

Notas: (1) Chile pesos promedio de noviembre 2000; Perú soles corrientes

Nd: No disponible

Se desprende del cuadro 16 que existe un contexto familiar distinto en ambos países. En Chile, las familias son relativamente más pequeñas, hay menos hijos por familia y menos familias monoparentales; además, existe un porcentaje bastante menor de familias que viven bajo la línea de la indigencia y la pobreza. Dado que la familia tiene un rol fundamental en el desarrollo de los niños, especialmente en los de edad temprana, se espera que los desafíos a enfrentar tanto por Chile como por Perú sean de distinta magnitud.

Sistemas Educativos

En la categoría de sistemas educativos, Chile logró calcular 14,5 de los 25 indicadores comprendidos en dicha categoría. Al examinar cada subcategoría, se observa que los mayores vacíos se encuentran en calidad. En efecto, en calidad se calcularon 10,5 de los 19 indicadores; mientras que en cobertura y esfuerzo se obtuvo información para cuatro de los seis indicadores (no se calculó el indicador tasa de matrícula para los niños en situación de vulnerabilidad y tasa de retiro). En la subcategoría de calidad los mayores vacíos se presentaron en resultados, en donde no fue posible calcular ninguno de los indicadores propuestos; seguido de procesos (1 de 5) e insumos (9,5 de 11). Para estas dos subcategorías, en muchos casos no fue posible calcular el indicador, debido principalmente a falta de información de los programas directos e indirectos no formales.

En el caso de Perú se calcularon 16 de los 25 indicadores comprendidos en dicha categoría. Al examinar cada subcategoría, se observa que los mayores vacíos, al igual que en el caso de Chile, se encuentran en calidad. En efecto, en calidad se calcularon 10 de los 19 indicadores; mientras que en cobertura y esfuerzo se obtuvo información para la totalidad de los indicadores. En la subcategoría de calidad los mayores vacíos se presentaron en resultados, en donde no fue posible calcular ninguno de los indicadores propuestos; seguido de procesos (1 de 5) e insumos (9 de 11).

Insumos

De los indicadores propuestos en la subcategoría de insumos se obtuvo información casi para la totalidad de éstos. El Cuadro 17, presenta el cálculo de los indicadores.

Cuadro 17. Cálculo Indicadores de Calidad del Servicio - Insumos

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	COMENTARIOS
Gasto total, público y privado, en educación de primera infancia por niño (1)	nd	385.581	442	Chile 2000; Perú 1999
Porcentaje de matrícula primera infancia en espacios físicos con acceso a servicios higiénicos, electricidad, agua potable (2)	nd	PD: 100%; PI: 99%	58,1	Chile 2003; Perú 2003
Porcentaje de niños en programas que cuentan material mínimo	nd	PD: 100%; PI: nd	nd	Chile 2003
Grado de certificación exigido en el país y porcentaje de adultos con certificación (3), (4)	nd	Educador o Técnico de Párvulos y 100%	79,2	
Distribución por nivel de certificación de los adultos a cargo de niños (4)	nd			
- CINE 5A/B completo		PD: 95%; PI: 98%	84,8	Chile 2002; Perú 2002
- CINE 5A/B incompleto		PD: 5%	3,9	Chile 2002; Perú 2002
- CINE 3 completo		PI: 2%	11,3	
Porcentaje de horas destinadas a formación en servicio de adultos	nd	nd	nd	
Existencia de actividades de cuidado y protección en los programas educativos	nd	Sí	Sí	
Existencia de legislación para la integración de los niños con necesidades especiales	nd	Sí	Sí	
Existencia de legislación de políticas compensatorias para grupos de vulnerabilidad	nd	Sí	Sí	
Existencia de currículo obligatorio para educación de primera infancia	nd	Sí	Sí	
Existencia de legislación que reglamente los establecimientos de atención a la primera infancia	nd	Sí	Sí	

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Nacionales.

Notas: PD: Programas Directos; PI: Programas Indirectos; Nd: No disponible.

(1): Chile pesos de 2002; Perú dólares PPP.

(2): Se considero solo inodoros como servicios higiénicos.

(3): En Chile el cálculo del indicador corresponde tanto a los programas directos como indirectos.

(4): En Perú, sólo instituciones escolarizadas que exigen título pedagógico.

Se observa que, en general, muchos de los aspectos relacionados con normativas legales sobre la educación de la primera infancia como existencia de currículo nacional, garantías legales para niños en desventajas, entre otros, son ámbitos que son y han sido preocupación de los países, existiendo legislación para todos ellos.

Asimismo, se observa un alto porcentaje de personal capacitado para atender a los niños, así como un alto porcentaje de personas con CINE 5A/B.

Procesos

En la subcategoría de procesos sólo se obtuvo información para un indicador por país. El Cuadro 18 presenta la información.

Cuadro 18. Cálculo Indicadores de Calidad del Servicio - Procesos

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	COMENTARIOS
Tamaño del grupo de niños y número de adultos a cargo de cada grupo (1)	nd	nd	18,3	Perú 2003
Duración de jornada educativa y número de horas efectivas de trabajo educativo	nd	nd	nd	
Ratio entre horas de planificación y trabajo educativo	nd	nd	nd	
Número de horas de actividades de formación a que los padres asistieron en el último semestre	nd	nd	nd	
Porcentaje de gasto corriente del programa educativo definido con la participación de los padres	nd	0	nd	Chile 2002

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Nacionales.
 Notas: (1) Se consideró sólo instituciones educativas escolarizadas.
 Nd: No disponible

Tal como se desprende del cuadro, en el caso de Perú sólo fue factible calcular el tamaño del grupo de niños; mientras que en Chile sólo se obtuvo información para el porcentaje de gasto decidido con la participación de los padres. Se advierte que uno de los mayores desafíos para la región es intentar avanzar en el cálculo de estos indicadores.

Resultados

La subcategoría de resultados también fue una de las que presentaron mayores dificultades para el cálculo de los indicadores propuestos. El Cuadro 19 muestra los resultados.

Cuadro 19. Cálculo de Indicadores de Calidad del Servicio - Resultados

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	COMENTARIOS
Diferencial de tasas de aprobación del primer grado primaria niños con y sin educación preescolar	nd	No	nd	Chile 2002
Grado de satisfacción de los padres	nd	nd	nd	
Porcentaje de aprendizajes esenciales adquiridos por los niños	nd	nd	nd	

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Nacionales.
 Notas: (1) En Chile existe promoción automática, salvo excepciones, en primero básico.
 Nd: No disponible.

El Cuadro 19 muestra que sólo se obtuvo información para el diferencial de las tasas de aprobación entre niños con y sin educación preescolar en el caso de Chile. Todos los demás indicadores no fueron posibles de calcular.

Cobertura y Esfuerzo

Esta categoría, en general, presenta información para la mayoría de los indicadores propuestos. El Cuadro 20 muestra la información.

Cuadro 20. Cálculo de Indicadores de Cobertura y Esfuerzo

INDICADORES	BRASIL	CHILE	PERÚ	COMENTARIOS
Tasas específicas de matrícula por edad simple (0-6) (1)				
- 0 año	nd	3	0,3	Chile 2002; Perú 2002
- 1 año	nd	6	0,7	Chile 2002; Perú 2002
- 2 años	nd	18	1,7	Chile 2002; Perú 2002
- 3 años	nd	28	25,4	Chile 2002; Perú 2002
- 4 años	nd	33	45,7	Chile 2002; Perú 2002
- 5 años	nd	55	64,9	Chile 2002; Perú 2002
- 6 años	nd	53	93,4	Chile 2002; Perú 2002
Tasa neta de matrícula en educación preescolar (CINE 0)				
- [0,6]			18,7	Perú 2002
- [3,6)		42	42,6	Chile 2002; Perú 2002
Tasa de matrícula total para los niños en situación de vulnerabilidad	nd	nd	83,68	Perú 2001
Tasa de retiro	nd	nd	15,9	Perú 2002
Gasto público primera infancia como % del PIB	nd	0,5	3,3	Chile 2000; Perú 1999
Gasto público primera infancia como % del gasto público en educación	nd	11,7	9,3	Chile 2000; Perú 1999

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Nacionales.
Notas: (1): En Chile se consideró sólo matrícula en preescolar.
Nd: No disponible.

Se observan tasas de matrícula por edad simple, relativamente similares para ambos países, hasta los 3 años, mostrando Chile tasas más altas en edades más tempranas. A partir de los 4 años Perú muestra tasas de matrícula más altas que Chile.

Asimismo, se observa que existen distintos esfuerzos públicos destinados a la educación de la primera infancia entre ambos países. En Chile el gasto destinado a la primera infancia como porcentaje del PIB es 0,5%; mientras que en Perú este llega a 3,3%.

RELEVANCIA Y FACTIBILIDAD

Este acápite presenta un resumen sobre aquellos indicadores que siendo calificados por los países como altamente relevantes -calificados con 3-, fueron factibles de ser calculados según la información disponible⁶⁷.

Alrededor del 57% de los indicadores propuestos (32 de los 56), fue calificado como altamente relevante y posible de calcular.

Contexto General

En esta categoría el 68% de los indicadores propuestos, es decir 15 de 22, fue considerado altamente relevante y factible de calcular.

En la subcategoría de contexto demográfico sólo 5 de los 11 indicadores propuestos se clasificaron como altamente relevantes y factibles de calcular: población de referencia/demanda teórica, tasa de crecimiento demográfico, tamaño relativo de la demanda teórica por educación de primera infancia, riesgo nutricional y tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de edad.

En la subcategoría de contexto demográfico, el único indicador propuesto fue calificado de altamente relevante y factible de calcular.

En la subcategoría de contexto sociocultural, 4 de los 5 indicadores propuestos calificaron como relevantes y factibles de calcular: coeficiente de GINI, porcentaje de la población que pertenece a minorías étnicas y lingüísticas, porcentaje de la población que habita zonas rurales y porcentaje de la población que vive bajo la línea de la pobreza.

En la subcategoría de contexto político-normativo, todos los indicadores propuestos fueron factibles de calcular y relevantes.

El Cuadro 21 resume los indicadores factibles y relevantes, para la categoría de contexto general.

67 En este caso sólo se considera el cálculo para Chile y Perú.

Cuadro 21. Indicadores relevantes y factibles, Categoría Contexto General

INDICADORES	RELEVANCIA	FACTIBLE CALCULAR
Población Referencia/Demanda Teórica	3	Sí
Tasa de crecimiento demográfico, volumen y tendencia	3	Sí
Tamaño relativo de la demanda teórica por educación primera infancia	3	Sí
Riesgo nutricional	3	Sí
Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de edad	3	Sí
Producto Interno Bruto per cápita	3	Sí
Coefficiente de GINI	3	Sí
Porcentaje de la población que pertenece a minorías étnicas, raciales y lingüísticas	3	Sí
Porcentaje de población que habita en zonas rurales	3	Sí
Porcentaje de población que vive bajo la línea de pobreza	3	Sí
Duración licencias maternidad y paternidad remuneradas y % remuneración percibida en ese período	3	Sí
Existencia legislación que obligue a los empleadores a ofrecer servicios de cuidado y educación a los hijos de sus trabajadores	3	Sí
Obligatoriedad del Estado a ofrecer servicios de educación. de primera infancia y número de años	3	Sí
Inicio de escolaridad obligatoria	3	Sí
Existencia de plan institucional intersectorial de la primera infancia	3	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Contexto Familiar

En esta categoría el 66% de los indicadores propuestos fue clasificado como altamente relevante y factible de calcular. El cuadro 22 resume la información para esta categoría.

Cuadro 22. Indicadores relevantes y factibles, Categoría Contexto Familiar

INDICADORES	RELEVANCIA	FACTIBLE CALCULAR
Tamaño promedio de las familias	3	Sí
Número promedio de hijos menores de 15 años	3	Sí
Ingreso promedio de las familias	3	Sí
Porcentaje de familias que viven bajo la línea de pobreza	3	Sí
Porcentaje de familias que viven bajo la línea de indigencia	3	Sí
Porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo	3	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Sistemas Educativos

En esta categoría el 48% de los indicadores propuestos fue clasificado como altamente relevante y factible de calcular.

Cuadro 23. Indicadores relevantes y factibles, Categoría Sistemas Educativos

INDICADORES	RELEVANCIA	FACTIBLE CALCULAR
Gasto total, público y privado, en educación de primera infancia por niño	3	Sí
Porcentaje de matrícula en educación de primera infancia en espacios físicos con acceso a servicios higiénicos, electricidad, agua potable	3	Sí
Grado de certificación exigido en el país y porcentaje de adultos con certificación en programas educativos de primera infancia	3	Sí
Distribución por nivel de certificación de los adultos a cargo de niños en los programas educativos destinados a la primera infancia	3	Sí
Existencia de legislación o programas que establezcan la integración de los niños con necesidades especiales en educación de primera infancia regular	3	Sí
Existencia de legislación o programas que establezcan políticas compensatorias en educación para grupos de vulnerabilidad entre 0-6 años	3	Sí
Existencia de currículo obligatorio para educación de primera infancia establecido en normativa nacionales y tramos de edad que éste comprende	3	Sí
Existencia de legislación que reglamente los establecimientos de atención a la primera infancia respecto a su funcionamiento, profesionales a cargo, duración de jornada, etc.	3	Sí
Tasas específicas de matrícula por edad simple (0-6)	3	Sí
Tasa neta de matrícula en educación preescolar (CINE O)	3	Sí
Gasto público en educación de primera infancia como % del PIB	3	Sí
Gasto público en educación de la primera infancia como % del gasto público en educación	3	Sí

Fuente: Elaboración propia.

En la subcategoría de calidad sólo 8 de los 19 indicadores propuestos fue considerado altamente relevante y factible de calcular (todos pertenecientes a la subcategoría de insumos): gasto total, público y privado por alumno, en educación de primera infancia; porcentaje de matrícula en espacios físicos con acceso a servicios de electricidad, agua potable y servicios higiénicos; grado de certificación exigido y porcentaje de adultos con certificación en programas educativos de primera infancia; distribución por nivel de certificación de los adultos; existencia de legislación o programas que establezcan la integración de los niños con necesidades especiales; existencia de legislación o programas que establezcan políticas compensatorias para grupos de vulnerabilidad entre 0-6 años; existencia de currículo obligatorio para primera infancia; existencia de legislación que reglamente los establecimientos de atención a la primera infancia respecto a su funcionamiento.

En la subcategoría de cobertura y esfuerzo, 4 de los 6 indicadores propuestos fueron considerados altamente relevantes y factibles de calcular: tasas específicas de matrícula por edad simple; tasa neta de matrícula en educación preescolar; gasto público de primera infancia como porcentaje del PIB y gasto público en educación de primera infancia como porcentaje del gasto público en educación.

El Cuadro 23 resume la información para la categoría de sistemas educativos.

SÍNTESIS DE INFORMES NACIONALES

BRASIL⁶⁸

Contexto General

Desde 1970 hasta fines de los años 80, predominó un modelo masivo, en parte dirigido hacia el objetivo de compensar supuestas carencias de las poblaciones de bajos ingresos. Apoyada en recursos comunitarios, se gastaba relativamente pocos recursos públicos en educación infantil. Sin embargo, esto implicó una sobreposición de responsabilidades al nivel de órganos gubernamentales de asistencia, educación, salud y trabajo. Las matrículas aumentaron rápidamente en este período debido a las acciones de los gobiernos municipales y la comunidad, con o sin apoyo gubernamental, atendiendo a las demandas populares de la población de bajos ingresos en general, y en particular de las mujeres, que se apartaban de la casa para integrarse a la población económicamente activa. En este periodo los modelos no formales de costo reducido fueron ampliamente utilizados.

Desde la Constitución de 1988 hasta 1995, cuando la Carta Magna reconoció el derecho de los niños hasta seis años de edad a una educación complementaria a la familia, como resultado de la movilización social, la expansión ha sido menos intensa, manteniendo el mismo perfil de oferta del periodo anterior.

En la actualidad, la educación y la atención a la primera infancia en Brasil están reglamentadas en su mayor parte por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (1996), que introdujo una nueva organización del sistema educacional en el país. La mencionada ley considera la educación infantil como la primera etapa de la educación básica, la enseñanza fundamental de ocho años (constitucionalmente obligatoria) y la enseñanza media de tres años (cuya meta constitucional es la universalización progresiva). La educación infantil tiene como finalidad “el desarrollo integral de los niños hasta seis años de edad, en sus aspectos físico, psicológico, intelectual y social, complementando la acción de la familia y de la comunidad” (Ley N.º 9.394, de 20 de diciembre de 1996, Art. 29). En consecuencia, la evaluación se hace mediante el acompañamiento y registro de su desarrollo, sin el objetivo de promoción. Este diploma legal define aun dos tipos de oferta: 1) los jardines maternos o entidades equivalentes para niños hasta tres años de edad; 2) las escuelas preescolares para niños de cuatro a seis años de edad.

Este sistema no formal, de acuerdo con el plazo establecido por esta ley, pasó a integrarse al sistema educativo formal, a fin de acentuar el carácter pedagógico y no meramente asistencial, que fue la tendencia de gran parte de los servicios. La gestión pasó a ser altamente descentralizada, así como de la enseñanza fundamental, de responsabilidad de los municipios, según la Constitución Federal (1988), con la expectativa de aumentar el control del ciudadano sobre el sector, a través de una relación más estrecha con los gobiernos locales. Conviene recordar que Brasil es un Estado Federativo con tres niveles de gobierno: federal, estadual y municipal, conformándose un régimen de colaboración en la organización de los sistemas de enseñanza básica. Las 27 Unidades Federativas y 5.561 Municipios, según la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, deben encargarse de la educación infantil y de la enseñanza fundamental, prioritariamente los municipios. Por lo tanto, la oferta es altamente dispersa, dificultando generalizaciones acerca de su organización y funcionamiento.

68 Esta sección corresponde a un resumen del informe final de la Consultoría “Desarrollo de Indicadores de la Primera Infancia: Caso de Brasil” a cargo de Cândido Gomes.

Formas de Atención

Por consiguiente, la educación infantil dispone de legislación y normas que respaldan su oferta a través del sistema formal, con exigencias de calidad, aunque no sean necesariamente llevadas a cabo en escala universal.

El financiamiento de la educación infantil se ha descentralizado a partir de la implementación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valoración del Magisterio - FUNDEF. Resultado de una pequeña reforma tributaria a nivel constitucional en favor de la educación, el citado Fondo ha vinculado el 15% de los ingresos netos de impuestos de los Estados y Municipios en favor de la enseñanza fundamental regular, es decir, excepto para los programas de jóvenes y adultos.

Asimismo, la descentralización administrativa llevó a la constatación de que, en 2000, 1.784 municipios disponían de un Concejo Municipal de Educación, un indicador de la búsqueda de organización de sus sistemas de enseñanza o la asunción de las responsabilidades educacionales que les asignan la ley como gobiernos locales, inclusive sobre la educación infantil. El estudio de la reglamentación de la educación infantil elaborada por Consejos de veinte capitales estatales reveló que las exigencias para el funcionamiento de los jardines maternos y de los establecimientos preescolares se concentraban en la existencia de propuesta pedagógica, currículo y/o régimen escolar, formación de profesores y de otros profesionales, características del espacio físico y equipamientos básicos, razón niños por profesor y vinculación al sistema de enseñanza.

En lo que se refiere a la formación del magisterio, la Ley de Directrices y Bases exigió una formación de nivel superior para la educación básica, admitiendo durante un cierto período (sobre cuya duración aún no se ha llegado al consenso) la formación normalista de nivel medio. La tendencia general en el país es el aumento del nivel de escolaridad del docente. Efectivamente, según el Censo Escolar de 2002, la escolaridad de las funciones docentes⁶⁹ de los jardines maternos se distribuían en 14,0% de nivel fundamental, 71,3% de nivel medio y 14,7% de nivel superior. En un país de dimensiones continentales, con grandes disparidades regionales, esos números varían ampliamente, con notoria desventaja para el área rural.

Según un reciente levantamiento de la UNESCO (Barreto, Almeida e Coelho, 2003), la atención prestada en los diversos servicios destinados a los niños hasta seis años de edad abarca los programas:

Jardín maternal

Cubren 9,2% del grupo hasta tres años, según la Encuesta Nacional de Hogares - PNAD 1999, o alcanzan 4,2% en la tasa neta de matrícula, con base en el Censo de 2000.

Preescolar

Cubren 52,0% de los niños de cuatro a seis años de edad, según la PNAD 1999, o alcanzan la tasa neta de matrícula de 37,9%, con base en el Censo de 2000.

Clasificación de Programas

A continuación se presenta un cuadro que ordena los diferentes programas según grupos de edad y el objetivo del programa:

69 Función docente se refiere al docente contado por cada función educativa a cual es asignado.

EDAD	TIPO DE PROGRAMAS
	Programas Escolarizados
0 - 3	Jardines maternas
4 - 6	Establecimientos preescolares

Relevancia de los Indicadores

Considerando el alto grado de descentralización de la educación infantil que, de acuerdo con el mandato constitucional, es competencia de los municipios (cerca de seis mil), el instrumento de recopilación de datos sobre la relevancia nacional de los indicadores de la primera infancia fue aplicado a dos grupos de investigados: (i) los miembros del grupo de trabajo para revisión de las políticas de educación infantil, un proyecto comparativo de la UNESCO y de la OCDE realizado en cooperación con el Ministerio de Educación y otros órganos, y (ii) los secretarios o coordinadores de educación infantil de cuatro municipios y un estado federado.

El primer grupo estaba compuesto de cinco investigadores y consultores, profesores universitarios en gran parte que, además de su reconocida expertise nacional e internacional en educación infantil, en su mayoría ocuparon cargos clave, incluso una ex coordinadora de educación infantil del Ministerio de Educación.

El segundo grupo incluyó al Estado de Rio Grande do Sul y a los municipios de Belo Horizonte (Minas Gerais), Blumenau (Santa Catarina), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro) y São Gonçalo (Rio de Janeiro). Las respuestas representan el consenso alcanzado por este grupo.

Indicadores de Contexto General

Contexto demográfico

Los resultados obtenidos indicaron que, en relación con la relevancia, los indicadores que alcanzaron mayor porcentaje de elección fueron: (i) población de referencia/demanda teórica, (ii) tamaño relativo de la demanda teórica, y (iii) tasa de mortalidad de niños menores de cinco años de edad.

En lo que atañe a los indicadores considerados menos relevantes, se incluyeron en particular: (i) el índice de dependencia demográfica, (ii) el índice real de dependencia demográfica, y (iii) la relación entre peso y talla por edad.

Los dos primeros, aunque disponibles, probablemente no fueron plenamente comprendidos en sus respectivas definiciones e implicaciones poblacionales, educacionales y económicas. El tercero es un indicador altamente complejo para la realidad brasileña.

Con respecto a la suficiencia, los indicadores de contexto demográfico alcanzaron un porcentaje menor. Las discusiones revelaron no sólo un elevado grado de rigurosidad de los entrevistados, preocupados especialmente con el cálculo más preciso de la demanda con la desagregación de los datos, sino también cierta dificultad en hacerse un juicio global sobre cada dimensión. Algunos indicadores eran considerados muy importantes aisladamente, mas otros eran discutibles. Los comentarios y las sugerencias transcritas indican las reservas expresadas por los entrevistados.

La abstención a las respuestas se puede atribuir, en parte, a indicadores menos pertinentes y relativamente más complejos en el ámbito de las estadísticas nacionales (partos y mujeres embarazadas) y a

la existencia de planes y normas legales que, por sí mismo, no dicen mucho respecto a la realidad. Un ejemplo se encuentra en la legislación laboral, cuya base es de 1942, cuando el sector formal urbano del mercado laboral era predominante. A partir especialmente de los años 80, la llamada década perdida, la informalidad creció en el país, haciendo con que los derechos del trabajador y de la previsión social fuesen relativizados, en particular la obligación de las empresas de proporcionar jardines maternos para los hijos de sus empleadas. Los comentarios de los entrevistados llaman la atención sobre esta realidad cambiante.

En relación con la pertinencia, la mayor parte de los indicadores obtuvo respuestas positivas. Los indicadores que alcanzaron los porcentajes más altos fueron: (i) la población de referencia/demanda teórica, (ii) la tasa de crecimiento demográfico, volumen y tendencia, (iii) el tamaño relativo de la demanda teórica por educación infantil (iv) la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años de edad.

A su vez, los indicadores considerados menos pertinentes fueron: (i) el índice de dependencia demográfica, y (ii) el índice real de dependencia demográfica.

Aparentemente, el bajo grado de pertinencia atribuido a los dos primeros indicadores se debe o a la minimización de su importancia o al menor conocimiento de su contenido e implicaciones.

Contexto económico

En esta categoría el único indicador propuesto, el PIB per cápita, se consideró relevante y suficiente.

Contexto sociocultural

Los resultados obtenidos indicaron que, en lo que atañe a la relevancia, el indicador que alcanzó un mayor porcentaje de elección fue el de la población que vive bajo la línea de pobreza.

En cuanto a la suficiencia, los indicadores de esta categoría alcanzaron porcentajes más reducidos.

Acercas de la pertinencia, la mayor parte de los indicadores obtuvo respuestas positivas. Los indicadores que alcanzaron porcentajes más altos fueron: (i) el índice de Desarrollo Humano, (ii) el porcentaje de la población residente en áreas rurales, y (iii) el porcentaje de la población que vive bajo la línea de pobreza.

Por su parte, entre los indicadores considerados menos pertinentes se encuentra el porcentaje de la población que pertenece a minorías étnicas, raciales y lingüísticas.

Las minorías étnicas, raciales y lingüísticas llevaron a los entrevistados a observar la necesidad de definir las, adoptando así una posición de prudencia.

Contexto político normativo

Los resultados conseguidos mostraron que, con respecto a la relevancia, los indicadores que alcanzaron un mayor porcentaje de elección fueron: (i) la duración de las licencias de maternidad y paternidad remuneradas y el porcentaje de la remuneración recibida durante ese período, (ii) la edad de inicio de la escolaridad obligatoria, (iii) la existencia de un programa institucional intersectorial de la primera infancia.

Con respecto a la pertinencia, la mayor parte de los indicadores obtuvo respuestas positivas. Los indicadores con porcentajes más altos fueron: (i) la existencia de una legislación que obligue a los empleadores a proporcionar servicios de atención y educación a los hijos de sus trabajadores.

Indicadores de Contexto Familiar

Los resultados obtenidos indicaron que, en cuanto a la relevancia, los indicadores que alcanzaron mayor porcentaje de elección fueron: (i) el promedio de ingreso de las familias, (ii) el porcentaje de familias que vive bajo la línea de pobreza, (iii) el porcentaje de familias que vive bajo la línea de indigencia, (iv) el porcentaje de mujeres trabajadoras.

En lo relativo a la suficiencia, las respuestas priorizaron, con 50% de respuestas, el contexto familiar.

Indicadores de los Sistemas Educativos

Insumos

Los resultados alcanzados indicaron que, en relación con la relevancia, los indicadores con mayor porcentaje de elección fueron: (i) el gasto total, público y privado por niño, en la educación infantil, (ii) el porcentaje de la matrícula en la educación infantil en espacios físicos con acceso a servicios de electricidad, agua potable y alcantarillado, (iii) el grado de certificación exigido en el país y el porcentaje de adultos con dicha certificación en programas educativos destinados a la primera infancia, (iv) la existencia de legislación o programas que establezcan la integración de los niños con necesidades especiales en la educación infantil, (v) la existencia de legislación o programas que establezcan políticas compensatorias en educación para grupos vulnerables de cero a seis años de edad

A su vez, los indicadores considerados menos pertinentes fueron: (i) la existencia de actividades de cuidado y protección en los programas educativos, (ii) la existencia de legislación o programas que establezcan políticas compensatorias en educación para grupos vulnerables de cero a seis años.

En el caso del cuidado y de la protección, ambos se consideran inseparables. Las políticas compensatorias llegaron a ser pensadas e incluso practicadas en el pasado, en relación con las nociones de cultura de la pobreza y privación cultural. Antropológicamente insostenibles, dejaron un recuerdo negativo, que choca aun con el derecho igualitario a la educación, según la perspectiva de los movimientos en causa.

Procesos

Los resultados obtenidos indicaron que, en relación con la relevancia, los indicadores que alcanzaron un mayor porcentaje de elección fueron: (i) el tamaño del grupo de niños y el número de adultos a cargo de cada grupo, y (ii) la duración de la jornada y el número de horas efectivas de trabajo educativo.

En lo relativo a la suficiencia, las respuestas priorizaron, con 50% de respuestas, los procesos de los sistemas educativos

Resultados e impacto

A propósito de los indicadores considerados menos relevantes, se incluyeron especialmente: (i) el grado de satisfacción de los padres, (ii) el porcentaje de aprendizajes esenciales adquiridos por los niños.

El porcentaje de aprendizajes esenciales adquiridos por los niños despertó controversias, ya que la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional prohíbe la medición del aprendizaje y de la reprobación. Los profesionales reaccionaron frente a este indicador, tomando en cuenta sus conceptos formativos e integrales sobre la educación infantil, con objetivos propios y no propedéuticos ante la

enseñanza fundamental. Igualmente, debe haber contribuido el temor a la llamada pedagogía de la repetición. El grado de satisfacción de los padres también fue controvertido, sugiriéndose su subjetividad. No obstante, se puede considerar que este es un indicador importante relativo a la accountability de la educación.

En lo concerniente a la suficiencia, las respuestas priorizaron, con 50% de respuestas, los resultados de los sistemas educacionales.

En relación con la pertinencia, la mayor parte de los indicadores obtuvo respuestas positivas. El indicador con porcentaje más alto fue el grado de satisfacción de los padres.

Cobertura y esfuerzo de los sistemas educacionales

Los resultados obtenidos indicaron que, en cuanto a la relevancia, los indicadores que alcanzaron mayor porcentaje de elección fueron: (i) los gastos públicos en educación infantil como porcentaje del PIB, (ii) los gastos públicos en educación infantil como porcentaje del gasto público total en educación.

En lo que atañe a la suficiencia, las respuestas priorizaron la cobertura y el esfuerzo de los sistemas educacionales (50%).

Sobre la pertinencia, la mayor parte de los indicadores obtuvo respuestas positivas. El indicador con porcentajes más altos fue la tasa de matrícula total para los niños en situación de vulnerabilidad.

En el caso de la tasa de matrícula para los niños en situación de vulnerabilidad, mientras no existan criterios oficiales, se puede hacer un corte socioeconómico en las investigaciones domiciliarias por muestreo.

CHILE⁷⁰

Contexto General

En Chile, el interés y desarrollo de la educación de la primera infancia se remonta a la época precolombina. En la segunda mitad del siglo XIX llegaron a Chile las influencias educativas desde Europa y Estados Unidos, y comenzaron a funcionar algunos “grupos de juego” y los primeros “kindergartens”, todos en el ámbito particular.

A comienzos del siglo XX el Estado comenzó a subvencionar algunos “kindergartens” particulares existentes; sin embargo no fue hasta 1906 que el sector público se comprometió con la instalación del primer kindergarten fiscal.

En la década de los 40 se retomó el desarrollo del nivel parvulario, después de su estancamiento en la segunda década del siglo XX, como producto de la Primera Guerra Mundial y de la depresión. En la década del 70 se creó la Junta Nacional de Jardines Infantiles -JUNJI-, a través de la Ley 17.301, lo que contribuyó a una rápida extensión del nivel, así como a un aumento en las instituciones formadoras de educadores de párvulos. Asimismo, en 1975 se creó la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad, FUNACO. Su objetivo era coordinar programas de apoyo para el bienestar social de la comunidad, para lo cual se implementaron Centros Abiertos, donde se atendía gratuitamente a niños de hogares pobres.

70 Esta sección corresponde a un resumen del informe de la Consultoría “Desarrollo de Indicadores de la Primera Infancia: Caso de Chile” a cargo de Paula Darville.

Durante los ochenta se crearon diferentes formas alternativas de educación de párvulos en poblaciones de escasos recursos, impulsadas principalmente por Organismos no Gubernamentales, ONG. En el plano normativo y orientador, el Ministerio de Educación elaboró el programa educativo para nivel medio y primer nivel de transición, que no contaba con un programa educativo oficial.

En 1989, Chile firmó la Convención de los Derechos del Niño, lo que sirvió como orientación para las políticas desarrolladas en los noventa. Como parte de las políticas democráticas retomadas por los actuales gobiernos, se declaró a la educación como prioridad fundamental, ya que era el factor estratégico para el fortalecimiento de una sociedad más equitativa y para el desarrollo del país.

Las nuevas políticas estuvieron centradas en el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Para esto se desarrolló el Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en Educación, MECE. Dentro del MECE se incluyó el componente preescolar, que promovió la generación de nuevos programas formales y no formales de educación. En 1994, este componente pasó a ser parte de la estructura institucional del ministerio, la cual se integró con la existente unidad de educación parvularia, de la división de educación general.

FUNACO modificó sus objetivos y se constituyó en una entidad de tipo privado, dependiente del Ministerio del Interior, readecuando sus estatutos y cambiando su razón social por Fundación para el Desarrollo Integral del Menor -INTEGRA-. Ésta focalizó su atención en los centros abiertos para niños menores de 6 años.

El actual Gobierno se ha puesto como meta aumentar la cobertura de educación parvularia. Esto unido a iniciativas legales que han reconocido el nivel parvulario en la Constitución de la República (1999) y en la Ley Orgánica Constitucional de Educación (2001), establecen una situación de consolidación de la educación parvularia.

La educación parvularia como primer nivel del sistema educativo chileno ha adquirido en los últimos años una creciente importancia, en razón de los beneficios que otorga a los niños y niñas.

Programas de Atención a la Primera Infancia

La educación parvularia comprende desde los 84 días hasta el ingreso de la niña o niño a educación general básica, sin ser obligatorio ninguno de sus niveles pedagógicos.

En términos administrativos la división por niveles es la siguiente:

- Nivel Sala Cuna Menor: 84 días a 1 año
- Nivel Sala Cuna Mayor: 1 a 2 años
- Nivel Medio Menor: 2 a 3 años
- Nivel Medio Mayor: 3 a 4 años
- Primer Nivel Transición: 4 a 5 años
- Segundo Nivel de Transición: 5 a 6 años

Actualmente, en Chile, los programas para la primera infancia son provistos tanto por instituciones de carácter público como privado. En el ámbito público son principalmente tres las instituciones que proveen programas para la primera infancia: Ministerio de Educación, a través de la Unidad de Educación Parvularia de la División de Educación General; Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI y la Fundación para el Desarrollo Integral del Menor, INTEGRA.

La Tabla 1 muestra la distribución de matrícula para cada una de las instituciones públicas en el año 2002. En términos relativos el Ministerio de Educación, a través de la Unidad de Educación Parvularia, atiende la mayor parte de los niños (62 por ciento) en programas de primera infancia (0 a 6 años). Segunda en importancia es la JUNJI, que atiende al 24 por ciento de los niños y, finalmente, INTEGRA que atiende al 14 por ciento de los niños que asisten a algún programa para la primera infancia.

Tabla 1 Distribución de matrícula, según institución, año 2002

TIPO DE INSTITUCIÓN	NIÑOS ATENDIDOS (AÑO 2002)	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL
JUNJI	117,531	24%
Integra	66,358	14%
MINEDUC	298,419	62%
Total	482,308	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida por MINEDUC, JUNJI e Integra

Ministerio de Educación

La principal línea de acción del Ministerio de Educación, en la educación a la primera infancia, es la provisión de servicios educativos en programas formales en el primer y segundo nivel de transición, destinados a los niños entre 4 y 6 años.

Sin embargo, dada la necesidad de aumentar cobertura en educación parvularia, para ofrecer igualdad de oportunidades educativas a todos los niños y niñas, especialmente de sectores marginados, tanto urbanos como rurales, se han desarrollado diversos programas educativos no formales para niños menores de seis años.

Programas formales

Son programas de atención directa e imparten el primer y segundo nivel de transición (pre-kinder y kinder, respectivamente). El primer nivel atiende a los niños que tienen entre 4 y 5 años de edad; mientras que el segundo nivel atiende a los niños que tienen entre 5 y 6 años⁷¹.

Esta atención la realizan educadores de párvulos en escuelas municipales y particulares subvencionadas⁷² por el Estado en todo el país, a través de currículos educacionales que determinan los educadores a partir de las orientaciones de las bases curriculares de educación parvularia, implementadas desde el año 2001, y de las características de sus comunidades y niños.

Financiamiento

El Ministerio de Educación financia, vía subvención por niño atendido, la mayor parte de la educación de quienes asisten a educación parvularia en el primer y segundo nivel de transición⁷³, en escuelas reconocidas oficialmente por el Ministerio de Educación, de administración municipal y particular subvencionada.

71 En el primer nivel de transición los niños deben tener 4 años al 30 de marzo y en el segundo nivel 5 años al 30 de marzo.

72 Las escuelas municipales son aquellas que se financian principalmente con recursos públicos y son administradas por los municipios. Las escuelas particulares subvencionadas son aquellas que se financian principalmente con recursos públicos, pero también reciben aportes privados y son administradas por sostenedores privados.

73 La subvención para el primer nivel de transición se crea en el 2001.

Currículo y Jornada Escolar

Las bases curriculares de la educación parvularia, implementadas desde el año 2001, sirven de referente curricular para los distintos niveles educativos, y tienen como propósito entregar orientaciones técnicas para la gestión educativa en los establecimientos que imparten educación parvularia y, en general, para el conjunto de modalidades educativas que se desarrollan en el nivel.

En términos curriculares, la organización establecida por las bases curriculares es: primer ciclo de 0 a 3 años y segundo ciclo de 3 a 6 años.

Los niños que asisten tanto al primer como al segundo nivel de transición tienen una jornada de 4 horas diarias, durante el año escolar que dura 38 semanas.

Formación y Actualización Docente

Los niños son atendidos por educadoras de párvulos y en algunas ocasiones, dependiendo del tamaño del curso, además cuentan con auxiliares o técnicos de párvulos.

Las exigencias de formación para las educadoras de párvulos son las mismas que rigen para los profesores de educación básica y media, es decir, grado académico de licenciatura en pedagogía y título de profesor de educación parvularia. Esta carrera es impartida por la mayoría de las universidades públicas y privadas, así como por institutos profesionales, con una duración de 8 semestres aproximadamente. La formación consiste principalmente en un módulo general que abarca distintos aspectos disciplinarios y uno de formación profesional relacionado con el actuar profesional.

Recursos Educativos

Asimismo, el Ministerio de Educación entrega, desde 1992, materiales didácticos y bibliotecas de aula para responder a la necesidad de resguardar las condiciones mínimas de calidad educativa de las escuelas que imparten educación parvularia. Estos recursos se han focalizado desde el año 1993, en escuelas tanto urbanas como rurales con segundo nivel de transición insertas en contextos vulnerables.

Los recursos están definidos según criterios pedagógicos de las bases curriculares, recién implementadas, para cubrir en forma focalizada, las necesidades generadas por la puesta en marcha de la ampliación de cobertura para el primer nivel de transición, dotando a las aulas con un “set básico” para iniciar su funcionamiento y con un “set complementario de Reforma” que les facilite la implementación del nuevo currículo.

Programas no formales

El Ministerio de Educación, a través de la Unidad de Educación Parvularia de la División de Educación General, desarrolla, desde 1993, dos programas educativos no formales de educación parvularia: Conozca a su hijo y Programa de Mejoramiento a la Infancia, PMI. Este último en convenio con el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación -PIIE- y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social -FOSIS-.

Programa Conozca a su Hijo (CASH)

Conozca a su hijo es un programa educativo no formal de educación parvularia, dirigido a los padres de familia para que actúen como agentes educativos de sus hijos menores de seis años. Atiende a niños de sectores rurales que no tienen acceso a jardines infantiles ni a cursos de párvulos en escuelas básicas u otras formas de atención parvularia.

La estrategia consiste en capacitar mujeres, líderes de la comunidad, como agentes educativos, preparándolas para aplicar el programa con las otras madres de la misma localidad, potenciando su rol de primeras educadoras de sus hijos. Ellas son las monitoras del programa. Cada monitora es elegida por y entre las participantes y trabaja con un grupo aproximado de quince madres, es capacitada por profesionales del Ministerio de Educación para cumplir la función de organizar, planificar y animar las reuniones en las cuales se desarrolla. La monitora cuenta con el apoyo de materiales educativos -manuales- relacionados con el desarrollo, bienestar y aprendizaje de los párvulos.

El Programa utiliza una metodología activa y participativa que se implementa a través de reuniones-talleres educativos que permiten tanto el aprendizaje individual como grupal. Estas reuniones se realizan semanalmente, durante aproximadamente dos años.

Las reuniones son conducidas por la monitora, para desarrollarlas cuenta con un manual que consiste en un material estructurado en que se señalan todos los contenidos y la secuencia de las actividades a realizar y materiales necesarios para cada reunión. A cada participante se le entrega en cada una de las reuniones un cuadernillo que contiene los contenidos principales tratados en el taller.

Programa de Mejoramiento a la Infancia (PMI)

Este programa, cuyo sello distintivo es ser un programa de tipo comunitario, está dirigido a niños y niñas menores de seis años de edad, que están en situación de vulnerabilidad, en sectores urbano-marginales y/o rurales y que no asisten a otros programas educativos.

Los PMI son proyectos educativos locales, a desarrollar con niños y niñas de algunas localidades o sectores, que surgen de grupos organizados de adultos. Son liderados por una coordinadora, elegida por el grupo gestor del proyecto, quien ha participado previamente en un PMI y es responsable de la conducción técnica de éste. La monitora es formada en la acción, recibe una módica remuneración mensual y es apoyada por una persona denominada ejecutora beneficiaria, que participa en forma voluntaria como co-responsable en el PMI y es capacitada para el manejo de los recursos materiales y financieros del proyecto, bajo la orientación de FOSIS. Además, participan: agentes educativas o claves, madres, padres, familiares y colaboradores. Los agentes educativos o claves son co-responsables del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto educativo para niños, niñas y familias PMI de la localidad donde viven, participan voluntariamente en él, dedicando tiempo para diseñar, planificar, ejecutar y evaluar experiencias de aprendizaje con los niños y niñas y madres, padres o familiares de ellos y ellas.

Los niños son atendidos por un mínimo de 8 horas semanales o dos días a la semana, de tal forma que reciban atención por un mínimo de 320 horas al año.

El programa cuenta con un material educativo, que facilita la capacitación de las coordinadoras y agentes educativos, como así también la educación de los familiares más significativos de los niños y niñas participantes.

Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI

Creada por ley el año 1970, la Junta Nacional de Jardines Infantiles -JUNJI- es una corporación autónoma, con personalidad jurídica de derecho público, financiada con recursos del Estado, cuya gestión es descentralizada y se relaciona con el gobierno a través del Ministerio de Educación.

Programas presenciales

Los programas presenciales son programas que tienen como objetivo entregar servicios educativos directos a los niños, a través de distintas modalidades de atención: jardín familiar, jardín estacional, jardín étnico, laboral y comunitario.

Jardín Infantil Clásico

Atiende a niños y niñas entre 84 días y 5 años de edad, en establecimientos ubicados en sectores urbanos y semiurbanos de escasos recursos. La atención se realiza en los siguientes niveles educativos: nivel sala cuna, nivel medio menor, nivel medio mayor y nivel transición.

La atención integral que los párvulos reciben comprende educación, bajo una modalidad definida por la comunidad educativa de acuerdo a los programas oficiales del Ministerio de Educación; alimentación de acuerdo a los requerimientos nutricionales de los niños y niñas; y atención social a las familias en beneficio de la permanencia del párvulo en el Jardín. Asimismo, en coordinación con los servicios de salud de atención primaria se resguarda la oportuna atención de control sano de los párvulos y se realizan actividades conjuntas de promoción de estilos de vida saludable.

Se desarrolla en establecimientos ubicados en las trece regiones del país, en sectores urbanos y semiurbanos de alta densidad poblacional y vulnerabilidad social. Funciona durante once meses del año. La jornada de atención es de ocho horas diarias con extensión horaria para hijos e hijas de madres que trabajan.

El equipo de trabajo del jardín infantil lo dirige una educadora de párvulos y lo integran, además, técnicos y/o auxiliares de párvulos, personal de servicios y manipuladoras de alimentos.

Jardín Infantil Familiar

Atiende a niños y niñas entre 2 y 5 años de edad de sectores semiurbanos y rurales de comunas consideradas en pobreza. La atención se realiza de lunes a viernes, en media jornada diaria en la mañana (de 08:30 a 14:00 horas) o en la tarde (14:00 a 17:30 horas).

El trabajo es llevado a cabo por una técnico en educación parvularia, apoyada por la supervisión de un equipo técnico, por guías metodológicas que elabora el Departamento Técnico de la JUNJI, y por la participación de familiares debidamente capacitados.

Funciona en salas de escuelas o en centros comunitarios especialmente habilitados para atender a los párvulos.

Jardín Infantil Étnico

Este programa atiende a niños y niñas entre los 2 y los 5 años pertenecientes a los 9 pueblos indígenas existentes en Chile: Aimara, Atacameño, Colla, Rapa Nui, Mapuche, Pehuenche, Huilliche, Kawáskar y Yámana.

La atención se realiza durante media jornada, de lunes a viernes, mañana o tarde, en horarios adecuados por la comunidad educativa.

El trabajo es llevado a cabo por un técnico en educación parvularia. Además participa un integrante de la comunidad indígena, el que es capacitado y apoyado por personal de la JUNJI y por guías y materiales especialmente diseñados para el programa.

Funciona en salas de escuelas o en centros comunitarios especialmente habilitados para atender a los párvulos.

Jardín Infantil Laboral

Este programa entrega educación a niños y niñas de 2 a 5 años de comunidades urbanas organizadas en las que un alto porcentaje de madres trabajan remuneradamente. Se desarrolla en locales comunitarios en jornada completa.

El trabajo es llevado a cabo por un técnico en educación parvularia y por un familiar o líder que la comunidad elige. Para ello, recibe un aporte solidario de la misma comunidad o es contratado por los municipios.

Jardín Infantil Estacional

Este programa atiende a los hijos e hijas entre 2 y 5 años de madres temporeras del sector agrícola del turismo.

Funciona en locales municipales u otros cedidos por organismos comunitarios, especialmente habilitados. El trabajo es llevado a cabo por dos técnicos en educación parvularia, sobre la base de una guía curricular elaborada por el Departamento Técnico de la JUNJI. El horario de atención es de lunes a viernes, desde las 08:30 a 19:30 horas.

Programas semipresenciales

Los programas semipresenciales, desarrollados por JUNJI, tienen una estrategia similar: suponen que la familia tiene un rol fundamental en el desarrollo de los niños. A continuación se presenta una descripción de los programas de atención.

Jardín Infantil a Distancia

Atiende a niños y niñas menores de seis años, que viven con sus familias en zonas aisladas geográficamente, de baja densidad poblacional, y rurales, que no pueden asistir diariamente a un establecimiento educativo. La familia participa directamente en la educación de los niños y niñas orientados por un programa de radio, guías educativas y visitas periódicas de educadoras de párvulos.

Aprendiendo Juntos

Este programa está destinado a entregar educación a niños y niñas menores de seis años que no tienen acceso a la educación formal y donde los adultos que los cuidan pueden trabajar con ellos en el hogar. Se desarrolla a través de un programa de radio, guías educativas, encuentros de trabajo entre adultos, visitas educativas y actividades conjuntas entre niños, educadores y familias en los Centros de Actividades. Estos últimos están destinados para que el niño o la niña acceda periódicamente junto a un familiar a actividades científicas, computacionales y artísticas, entre otras. Este Programa es llevado a cabo por educadores de párvulos.

Jardín Infantil a Domicilio

Este programa está destinado a entregar educación a niños y niñas menores de seis años que no tienen acceso a la educación formal y donde los adultos que los cuidan pueden trabajar con ellos en el hogar. Se desarrolla a través de un programa de televisión, guías educativas, encuentros de trabajo entre adultos, visitas educativas y actividades conjuntas entre niños, educadores y familias en los Centros de Actividades. Estos últimos están destinados para que el niño o la niña acceda periódicamente junto a un familiar a actividades científicas, computacionales y artísticas, entre otras.

Sala Cuna en el Hogar

Atiende a niños y niñas menores de 3 años de edad y a sus familias. Funciona en locales de jardines infantiles clásicos o centros comunitarios especialmente habilitados para su funcionamiento.

Los niños asisten una vez a la semana, acompañados de un familiar para participar en el proceso de educación. La educadora de párvulos planifica, ejecuta y evalúa un programa educativo dirigido al párvulo en conjunto con la Familia. Los familiares trabajan con el párvulo en el hogar siguiendo el Manual de Apoyo para la familia y orientadas por visitas periódicas de la educadora de párvulos. La alimentación de las niñas y los niños corresponde al almuerzo del día que asisten al jardín infantil.

Sala Cuna en el Consultorio

Este programa fue creado para apoyar a la familia en la educación de niños y niñas menores de 3 años. Se desarrolla en una sala del Centro de Salud, especialmente habilitada para funciones educativas. Es llevado a cabo por una educadora de párvulos, quien planifica, ejecuta y evalúa un programa dirigido al párvulo, y orienta a los adultos encargados de los lactantes, para realizar actividades educativas en el hogar (cada familia recibe un Manual de Apoyo).

También se organizan talleres con los familiares de los niños y las niñas para potenciar el rol de agentes educativos de sus hijos. Funciona en un horario flexible fijado de común acuerdo con el adulto que lleva al párvulo al Consultorio.

Patio Abierto

Atiende a niños y niñas entre 3 y 5 años que no tienen acceso al sistema educativo y que pertenecen a sectores urbanos. Se desarrolla los días sábado en los patios de aquellos establecimientos que funcionan de lunes a viernes.

El trabajo es llevado a cabo por una educadora de párvulos, con la participación de monitores que han sido capacitados para desarrollar las actividades con los niños y las niñas. Este trabajo se complementa con visitas a los hogares de los párvulos, encuentros grupales de trabajo entre adultos y guías educativas para desarrollar en el hogar.

INTEGRA

La Fundación Educacional para el Desarrollo Integral del Menor -INTEGRA- es una fundación privada, sin fines de lucro, presidida por la esposa del Presidente de la República de Chile. La Fundación desarrolla programas a través de las siguientes modalidades.

Jardines Infantiles

A través de este programa se atienden a los niños entre 2 y 5 años. Funciona en centros educativos, durante once meses al año, de lunes a viernes, desde las 8:30 horas hasta las 16:30 horas, pudiendo extenderse hasta las 20:00 horas. La labor pedagógica está a cargo de una educadora de párvulos.

Salas Cunas

Programa educativo y alimentario, que funciona en centros a cargo de una educadora de párvulos destinado a la atención integral de lactantes desde los tres meses hasta veinticuatro meses de edad, de lunes a viernes, desde las 8:30 horas hasta las 16:30 horas, pudiendo extenderse hasta las 20:00 horas, durante once meses al año.

Centros Estacionales

Es un programa educativo a cargo de una educadora, que atiende a niños entre 2 y 6 años de edad, cuyas madres son trabajadoras de temporada, especialmente en el sector frutícola, agroindustrial y turístico.

Estos centros funcionan en coordinación con SERNAM, Servicio Nacional de la Mujer, y son habilitados en escuelas u otros lugares acondicionados para este fin, en los meses de noviembre, diciembre, enero y febrero, de lunes a viernes, en horario de 8:30 a 20:00 horas.

Salas cunas en cárceles

Son centros que atienden a los hijos e hijas menores de dos años de edad, de mujeres que se encuentran reclusas en centros penitenciarios o cárceles. Actualmente funcionan en tres recintos penitenciarios, entregando estimulación y alimentación adecuadas a su edad y particulares necesidades a aproximadamente 50 lactantes.

Centros Bilingües Mapuches

Son espacios que funcionan en torno a un proyecto educativo que se desarrolla por una educadora, en localidades de alta concentración de población mapuche.

A partir de la revalorización de su lengua y tradiciones, el proyecto pretende rescatar las raíces culturales de la etnia mapuche, de forma que les permita posteriormente abrirse a otras culturas.

Veranadas Pehuenches

A fin de dar continuidad a la educación de los hijos e hijas que reciben durante el año educación (por ejemplo en centros rurales), las educadoras suben a la cordillera para trabajar con los niños y niñas, en estrecha colaboración con sus familias. Estas actividades las realizan durante la primavera y el verano (período que va desde septiembre a febrero), en IX Región.

Jardín sobre ruedas

Se trata de un programa educativo que se lleva a cabo a través de un móvil itinerante que recorre zonas rurales aisladas. Está a cargo de una educadora que desarrolla por períodos determinados experiencias educativas con niños, niñas, familias y organizaciones comunitarias, de acuerdo a las particularidades de la población atendida. Actualmente tiene presencia en cinco regiones del país.

Arca de Sofía

Consiste en un móvil educativo de tipo interactivo, que recorre distintos lugares de las regiones del Bío-Bío y Metropolitana, brindando a los niños y niñas experiencias educativas de aprendizaje activo, con recursos pedagógicos innovadores.

Jardín Isla

Se trata de un programa educativo que se lleva a cabo a través de un móvil itinerante que recorre las zonas rurales aisladas de la Décima Región. Está a cargo de una educadora que desarrolla por períodos determinados experiencias educativas con niños, niñas, familias y organizaciones comunitarias.

Clasificación de Programas

En las secciones anteriores se describieron los programas impartidos por las diversas instituciones públicas que proveen o financian dichos servicios.

A continuación se presenta un cuadro que ordena los distintos programas de acuerdo con la edad (0 - 2 y 3 - 6 años) y el grupo objetivo del programa (dirigido a los niños o a los padres).

EDAD	TIPO DE PROGRAMAS			
	Programas Directos		Programas Indirectos	
0 - 2	PMI	MINEDUC	CASH	MINEDUC
	Jardín Infantil Clásico	JUNJI	Jardín Infantil a Distancia	JUNJI
	Jardín Infantil Familiar	JUNJI	Aprendiendo Juntos	JUNJI
	Jardín Infantil Étnico	JUNJI	Jardín Infantil a Domicilio	JUNJI
	Jardín Infantil Laboral	JUNJI	Sala Cuna en el Hogar	JUNJI
	Jardín Infantil Estacional	JUNJI	Sala Cuna en el Consultorio	JUNJI
	Jardín Infantil	Integra		
	Sala Cuna	Integra		
	Centros Estacionales	Integra		
	Sala Cuna en Cárceles	Integra		
	Centros Bilingües Mapuches	Integra		
	Veranadas Pehuenches	Integra		
	Jardín sobre ruedas	Integra		
	Arca de Sofía	Integra		
	Jardín Isla	Integra		
	3 - 6	1er Nivel de Transición	MINEDUC	CASH
2º Nivel de Transición		MINEDUC	Jardín Infantil a Distancia	JUNJI
PMI		MINEDUC	Aprendiendo Juntos	JUNJI
Jardín Infantil Clásico		JUNJI	Jardín Infantil a Domicilio	JUNJI
Jardín Infantil Familiar		JUNJI	Patio Abierto	JUNJI
Jardín Infantil Étnico		JUNJI		
Jardín Infantil Laboral		JUNJI		
Jardín Infantil Estacional		JUNJI		
Jardín Infantil		Integra		
Centros Estacionales		Integra		
Centros Bilingües Mapuches		Integra		
Veranadas Pehuenches		Integra		
Jardín sobre ruedas		Integra		
Arca de Sofía		Integra		
Jardín Isla		Integra		

Relevancia de Categorías e Indicadores

Con el objeto de evaluar las categorías e indicadores en términos de su relevancia, suficiencia, pertinencia y factibilidad, se diseñó un instrumento ad hoc que pretende recoger la visión de los encargados de las 3 instituciones respecto a estos aspectos. Dicho instrumento pretende ser un ejercicio en el cual los equipos de trabajo de cada institución discutan, analicen y resuelvan sobre los aspectos considerados.

Los resultados obtenidos permiten resumir las prioridades del país y, de esta forma, tener una visión de conjunto acerca de la relevancia de los indicadores propuestos. El cuestionario consideró evaluar los siguientes aspectos: (i) relevancia, (ii) suficiencia, y (iii) pertinencia.

A continuación se presenta el análisis tanto de las categorías como de los indicadores propiamente tal. Estos resultados son producto de las entrevistas realizadas a los encargados de las 3 instituciones públicas que proveen servicios para la primera infancia en Chile. En el anexo se presentan las respuestas de cada institución, así como el resultado global para el país.

Indicadores de Contexto General

Todas las instituciones, involucradas en el desarrollo educativo de la primera infancia, estuvieron de acuerdo en la relevancia de incluir una categoría que incorpore aspectos del contexto en el cual se desarrollan los distintos programas educativos, destinados a la primera infancia.

Contexto demográfico

En términos generales, las tres instituciones consideraron esencial contar una categoría que muestre el contexto demográfico. Asimismo, la mayoría de las organizaciones estimó que los indicadores propuestos eran suficientes para dar cuenta de esta subcategoría.

De los 11 indicadores propuestos 6 resultaron ser esenciales: población de referencia/demanda teórica, tasa de crecimiento demográfica, volumen y tendencia, porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad, tamaño relativo de la demanda teórica por educación de primera infancia, relación entre peso y talla, según edad y tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de edad. Adicionalmente, 5 de los 11 se estimaron relevantes, pero esenciales: índice de dependencia demográfica; índice real de dependencia demográfica; riesgo nutricional; porcentaje de partos asistidos por un profesional y porcentaje de embarazos que reciben atención especializada. No hubo indicadores no relevantes.

Las tres instituciones consideraron que los indicadores propuestos (en esta subcategoría) efectivamente eran pertinentes, es decir, aportaban para explicar el contexto demográfico.

Contexto económico

Esta subcategoría fue considerada esencial por las tres instituciones. Asimismo, el indicador PIB per cápita también fue considerado como esencial y pertinente por todos. Sin embargo dos de las tres instituciones (Integra y JUNJI) plantearon la no suficiencia de este indicador para explicar el contexto económico.

Contexto sociocultural

La subcategoría de contexto sociocultural fue calificada de esencial. Asimismo, el conjunto de indicadores fue estimado como suficiente para dar cuenta de la categoría.

De los cinco indicadores propuestos cuatro fueron considerados de esenciales: coeficiente de GINI; porcentaje de la población que pertenece a minorías étnicas, raciales y lingüísticas; porcentaje de la población que habita en zonas rurales y porcentaje de la población que vive bajo la línea de la pobreza. El indicador índice de desarrollo humano fue considerado de relevante, pero no esencial.

Las tres instituciones consideraron que los indicadores propuestos (en esta subcategoría) efectivamente eran pertinentes, es decir, aportaban para explicar el contexto sociocultural.

Contexto político-normativo

La subcategoría de contexto político-normativo fue calificada de esencial, al igual que los cinco indicadores propuestos.

El conjunto de indicadores propuesto fue considerado suficiente para explicar el contexto político normativo. Cada indicador, además, se estimó pertinente dar cuenta de esta subcategoría.

Indicadores de Contexto Familiar

Los indicadores de contexto familiar son claves para explicar el ambiente en el cual se desenvuelven los niños. El entorno y las condiciones familiares pueden influir en las oportunidades para adquirir determinados conocimientos y habilidades.

Dada la importancia de esta categoría, ésta fue considerada de esencial por todas las instituciones involucradas. Asimismo, el conjunto de indicadores propuestos para el contexto familiar se estimó suficiente para la categoría. A su vez, cada indicador fue calificado de pertinente para dar cuenta de la categoría.

De los nueve indicadores propuestos siete fueron calificados de esenciales: tamaño promedio de la familia; ingreso promedio de las familias; porcentaje de familias que viven bajo la línea de pobreza; porcentaje de familias que vive bajo la línea de indigencia; nivel de escolaridad de ambos padres; porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo y número de ocurrencias de violencia intra familiar por mil habitantes. Dos indicadores fueron considerados relevantes, pero no esenciales: número promedio de hijos menores de 15 años y proporción de familias monoparentales. No hubo indicadores no relevantes.

MINEDUC cuestionó la relevancia del indicador “proporción de familias monoparentales”, ya que éste no sería representativo en la región.

Indicadores de Sistema Educativo

Insumos

La subcategoría de insumos fue calificada de esencial por todas las instituciones. Adicionalmente, se estimó que el conjunto de indicadores propuestos era suficiente para explicar la categoría. Cada indicador, fue considerado como pertinente para dar cuenta de los insumos.

De los 11 indicadores propuestos 10 resultaron ser esenciales: gasto total, público y privado por alumno; porcentaje de matrícula en espacios físicos con acceso a servicios de electricidad, agua potable y servicios higiénicos; porcentaje de niños en programas que cuenten con al menos el mínimo material educativo establecido; grado de certificación exigido en el país y porcentaje de adultos con certificación; distribución por nivel de certificación de adultos a cargo de los niños; porcentaje de

horas destinadas a formación en servicio de adultos en relación al número de horas destinadas a la atención directa; existencia de legislación o programas que establezcan la integración de los niños con necesidades; existencia de legislación o programas que establezcan políticas compensatorias en educación para grupos de vulnerabilidad; existencia de currículo obligatorio y existencia de legislación que reglamente los establecimientos de atención a la primera infancia respecto a su funcionamiento, profesionales, etc. El indicador “existencia de actividades de cuidado y protección en los programas educativos” fue catalogado de relevante, pero no esencial.

Procesos

La subcategoría de procesos fue catalogada de esencial por las 3 instituciones. Adicionalmente, se estimó que el conjunto de indicadores propuestos era suficiente para explicar la categoría. Cada indicador, fue considerado como pertinente para dar cuenta de los procesos.

Cuatro de los cinco indicadores propuestos recibieron la calificación de esenciales: tamaño del grupo de niños y número de adultos a cargo de cada grupo; duración de la jornada educativa y número de horas efectivas de trabajo educativo; ratio entre horas de planificación y trabajo educativo y número de horas de reuniones o actividades de formación a que los padres asistieron en el último semestre. El indicador “porcentaje de gasto corriente del programa educativo definido con la participación de los padres” fue considerado de relevante, pero no esencial.

MINEDUC propuso, en relación al tamaño de los grupos, considerar, además, los mínimos y máximos establecidos.

En relación al número de horas de reuniones de formación de padres, tanto MINEDUC como Integra subrayaron la necesidad de abordar el contenido y calidad de dicha formación más que el número de horas.

Resultados

La subcategoría resultados fue considerada de esencial por todas las instituciones, al igual que los tres indicadores propuestos.

Adicionalmente, se estimó que el conjunto de indicadores propuestos era suficiente para explicar la categoría. Cada indicador fue considerado como pertinente para dar cuenta de los resultados.

MINEDUC propuso precisar el concepto de satisfacción de los padres, ya que no queda claro que se pretende medir: satisfacción con el currículo, formación valórica y otros.

Cobertura y Esfuerzo

La subcategoría cobertura y esfuerzo fue considerada de esencial, por todas las instituciones, al igual que los seis indicadores propuestos.

Adicionalmente, se estimó que el conjunto de indicadores propuestos era suficiente para explicar la categoría. Cada indicador fue considerado como pertinente para dar cuenta de la cobertura y esfuerzo.

JUNJI propuso incluir el indicador: gasto público en programas alimentarios de primera infancia, desagregado por sexo.

Factibilidad de cálculo de los indicadores

Se logró calcular el 78 % de los indicadores propuestos, es decir se obtuvo información para 43,5 de los 56.

En la categoría de contexto general se obtuvo información para 21 de los 22. El único indicador que no fue posible calcular fue porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad, indicador de contexto demográfico.

En la categoría de contexto familiar se calcularon ocho de los nueve indicadores de esta categoría. El único indicador que no fue posible calcular es nivel de escolaridad de ambos padres.

Finalmente, en la categoría de sistemas educativos se calcularon 14,5 de los 25 indicadores comprendidos en dicha categoría. Al examinar cada subcategoría, se observa que los mayores vacíos se encuentran en calidad. En efecto, en calidad se calcularon 10,5 de los 19 indicadores; mientras que en cobertura y esfuerzo se obtuvo información para cuatro de los seis indicadores (no se calculó el indicador tasa de matrícula para los niños en situación de vulnerabilidad y tasa de retiro). En la subcategoría de calidad los mayores vacíos se presentaron en resultados, en donde no fue posible calcular ninguno de los indicadores propuestos; seguido de procesos (1 de 5) e insumos (9,5 de 11). Para estas dos subcategorías, en muchos casos no fue posible calcular el indicador, debido principalmente a falta de información de los programas directos e indirectos no formales.

A continuación se presenta el cálculo del conjunto de indicadores propuestos. Además se presenta información sobre la fuente y el año para el cual el indicador está calculado. Cuando se estimó conveniente, se incluyeron algunas precisiones respecto al cálculo, las fuentes y/o la definición del indicador, que pueden afectar la comparabilidad.

PERU⁷⁴

Contexto general

El sistema educativo peruano ha sido pionero a nivel mundial en reconocer la importancia de la atención integral de los niños desde el momento de su nacimiento, creando, desde la década del setenta, servicios educativos de educación inicial destinados a promover y desarrollar las potencialidades de la población menor de seis años con la participación activa de los padres de familia y la comunidad.

En 1993, con la promulgación de la nueva Constitución, la educación inicial pasa a formar parte de la educación básica obligatoria del sistema. Bajo este nuevo marco legal, la política educativa prioriza entre sus objetivos la universalización progresiva de la educación inicial, iniciando el esfuerzo con los niños de 5 años y gradualmente con los de 4 y 3 años, en ese orden.

Dentro de las acciones por lograr la universalización de la educación de los niños de 5 años, destaca la facilidad otorgada a los centros educativos primarios de crear aulas de atención para niños de cinco años, incrementando de esta manera la oferta educativa del nivel inicial. Asimismo, se articuló la educación inicial para los niños de 5 años con los dos primeros años de la educación primaria, conformando estos tres años el primer ciclo de la educación primaria.

74 Esta sección corresponde a un resumen del informe de la Consultoría “Desarrollo de Indicadores de la Primera Infancia: Caso de Perú” a cargo de Gloria Zambrano.

Programas de Atención a la Primera Infancia

La atención a la primera infancia se realiza a través de centros y programas que responden a las necesidades de los niños en sus diferentes etapas de desarrollo. De esta manera se distinguen servicios educativos de atención para los niños de 0 a 3 años y de 3 a 5 años, los cuales son estructurados de manera que atiendan a las necesidades específicas de cada edad.

Tanto la población de cero a tres años, como la que va de 3 a 5 años, es atendida a través de programas escolarizados como programas no escolarizados.

Los primeros se caracterizan por atender a los niños de manera concentrada, en grupos divididos por edades, en locales privados o del Estado y por profesoras especializadas en el nivel. Los programas no escolarizados, o alternativos, son creados por iniciativa de la comunidad, principalmente en zonas que no cuentan con los servicios convencionales, y son atendidos, en algunos casos, por familiares de los niños o por personal de la propia comunidad (animadora), que se encuentran bajo la responsabilidad de una docente coordinadora que los capacita.

En lo que respecta a la oferta del servicio, si bien éste es ofrecido tanto por instituciones privadas como públicas, es el Estado quien atiende a la mayor parte de la matrícula infantil, principalmente a través de los programas escolarizados desarrollados por el Ministerio de Educación.

En el Perú son dos las instituciones que desarrollan y norman los principales servicios educativos de atención a la primera infancia: el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria, establece la estructura curricular que norma los servicios educativos para la primera infancia. Estos servicios educativos son ofrecidos tanto por instituciones públicas como privadas, siendo el servicio público el más extendido.

El servicio prestado puede ser escolarizado o no escolarizado. Si la atención a los niños es de manera concentrada, a cargo de un docente especializado en el nivel y en un local de uso exclusivo del programa, entonces el centro es escolarizado.

Los programas no escolarizados pueden atender a los niños de manera concentrada o a través de la participación activa de los padres y la comunidad que demanda el servicio educativo. Estos programas son, por lo general, atendidos por una animadora en un local provisto por la comunidad o por la propia animadora. Esta animadora es un miembro elegido por la comunidad, lo cual asegura que comparta y respete el mismo lenguaje y costumbres de los niños, convirtiéndose así en un mediador cultural. Estos programas están bajo responsabilidad de la docente coordinadora, quien es la persona que supervisa continuamente la labor de las animadoras, brindándoles además capacitación para la atención de los niños. Una docente coordinadora se encuentra a cargo de entre ocho a diez animadoras.

A continuación se presentan los servicios educativos de atención a la primera infancia existentes para los niños menores de 3 años:

Cunas

Este programa busca atender, integralmente, a niños menores de tres años, cuyas madres trabajan mediante el desarrollo de actividades educativas de acuerdo a la estructura curricular vigente. Además, brinda servicios de salud y nutrición.

La cuna es conducida por un docente especializado en el nivel inicial, quien recibe apoyo de niñeras auxiliares para atender a un promedio de siete u ocho niños en un local acondicionado y de uso exclusivo del programa. Adicionalmente, brinda servicios de asesoramiento a los padres de los niños atendidos.

Estos centros atienden en un horario de ocho horas diarias, once meses al año, destinando un mes de vacaciones al mantenimiento y arreglos del local.

Programa Integral de Estimulación Temprana en base a la Familia (PIETBAF)

Este programa busca desarrollar capacidades y habilidades en niños menores de tres años, mediante el desarrollo estructurado de conocimientos, habilidades y actitudes en los padres, para la atención integral de sus hijos y el mejoramiento de las condiciones del ambiente familiar.

El programa esta a cargo de una animadora, supervisada por la docente coordinadora, la cual visita semanalmente a los hogares inscritos en el programa. En estas visitas, la animadora demuestra actividades de atención integral a los padres referidas a los aspectos de salud, nutrición y estimulación infantil y evalúa las actividades realizadas en la semana anterior a partir del aprendizaje logrado por los niños.

El programa se desarrolla en base a un material consistente en fichas de trabajo para cada edad de los niños, que se programa cada vez en función de los aprendizajes logrados por los niños.

Programa de Atención Integral a través de Grupos de Madres (PAIGRUMA)

Este programa busca desarrollar capacidades y habilidades en niños menores de tres años, mediante el desarrollo estructurado de conocimientos, habilidades y actitudes de las madres de familia para la atención integral de sus hijos, además de buscar desarrollar las capacidades personales y productivas de las madres en beneficio de su hogar.

El programa esta dirigido por una docente coordinadora, la cual se reúne quincenal o mensualmente con cinco o seis grupos de madres. Cada grupo está integrado por 25 a 30 madres, desarrollando con ellas contenidos relacionados con la familia en general, aspectos de la pareja y paternidad responsable, embarazo, nutrición, estimulación, salud, lactancia, nutrición infantil, presupuesto familiar y organización comunal.

La metodología de trabajo grupal utiliza actividades vivenciales y dinámicas de grupo y se desarrolla en base a un manual de orientación, y la frecuencia con la que se realiza este trabajo depende de las propias demandas de las madres.

Este programa enfatiza la necesidad de recoger patrones culturales de crianza a fin de reforzar los aspectos positivos de los mismos en cada lugar.

Programa Integral de Estimulación Temprana (PIET)

Busca desarrollar las capacidades y habilidades de los niños de manera socializada, mediante actividades educativas, de salud y nutrición, además de brindar orientación a los padres acerca del cuidado integral de los niños.

El programa es conducido por una o varias animadoras, las cuales atienden a los niños en un local de uso exclusivo para el programa. Éste atiende en horario flexible y por turnos.

Salas de Estimulación Temprana (SET)

Busca desarrollar las habilidades de los niños, mediante la orientación a los padres, en el uso de materiales y juguetes educativos; así como desarrollar de manera estructurada conocimientos, habilidades y actitudes en los padres para la atención integral de sus hijos.

Este programa es conducido por una animadora, que es un miembro más de la comunidad donde se presta el servicio y que recibe previamente una capacitación de una docente coordinadora. Ella orienta y supervisa el trabajo de los padres con sus hijos, y ofrece orientación sobre el cuidado de la salud y nutrición de los niños.

El espacio utilizado para el funcionamiento del programa es de uso exclusivo y está acondicionado a las necesidades del programa, siendo la animadora la encargada de buscar el local de atención.

Si bien el programa es dirigido a los padres, se ha encontrado que en algunos casos los padres dejan a los niños en las salas, donde éstos son atendidos por las animadoras.

A continuación se presentan los programas destinados a los niños de 3 a 5 años

Jardines Infantiles

Busca desarrollar capacidades, habilidades y actitudes en los niños de 3 a 5 años, mediante actividades educativas señaladas en la estructura curricular del nivel inicial, articulando a este nivel con la primaria.

El programa es conducido por un docente especializado en el nivel inicial, quien está a cargo de veinticinco a treinta niños, en promedio, en un local acondicionado y de uso exclusivo del programa. La duración del programa es de nueve meses calendario y atiende en un horario de cinco horas diarias.

Programas de Articulación

Este programa busca desarrollar capacidades, habilidades y actitudes de los niños de cinco años, mediante actividades educativas señaladas en la estructura curricular del nivel inicial.

Estos programas se crearon en zonas donde no existían programas de atención de la primera infancia y existían centros de educación primaria, con el fin de brindar este servicio a los niños de cinco años; sin embargo, en algunos centros se ha encontrado que estos programas están atendiendo a niños menores de cinco años.

El programa es conducido por un docente especializado en el nivel inicial, quien está a cargo de entre 25 y 30 niños por aula en un centro educativo de nivel primario. Las actividades del docente son supervisadas por un director especializado de nivel primario. Dado que los programas funcionan en un centro educativo de nivel primario, éstos pueden no contar con la infraestructura apropiada para prestar el servicio a niños de cinco años.

Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI)

Este programa busca desarrollar capacidades y habilidades en los niños mediante actividades educativas estructuradas, las cuales están especificadas en la estructura curricular del nivel inicial, además de brindar servicios integrales de salud y nutrición.

Una animadora está a cargo del programa, trabajando bajo la supervisión de una docente coordinadora, quien le brinda capacitación y es la responsable del programa. Esta animadora es un miembro de la propia comunidad, formando parte de la cultura de los niños, usa su propia lengua y constituye el mejor mediador cultural.

El programa atiende en zonas urbano marginales y rurales en situación de pobreza, nueve meses al año, en un horario de cinco horas diarias.

Proyecto de Atención Integral a Niños y Niñas (PAIN)

Este proyecto busca desarrollar capacidades y habilidades de los niños de la sierra rural que asisten a los programas no escolarizados y jardines de educación inicial, a través de la participación conjunta de diversos actores educativos y sociales. Asimismo, busca desarrollar actitudes y prácticas parentales de cuidado y afecto a la infancia y promover la vigilancia social de los programas orientados a la infancia.

Un objetivo del proyecto es el promover y consolidar acciones de concertación interinstitucional con diversos ministerios para asegurar la atención integral de los niños. Así, este proyecto está coordinado con el Ministerio de Salud (para el control del crecimiento y desarrollo de los niños), con el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA (para la provisión de alimentos), y con las municipalidades (para la provisión de insumos y mejoramiento de la infraestructura).

Actualmente, las acciones del proyecto están focalizadas en áreas de extrema pobreza en los departamentos más pobres del país (Ayacucho, Huancavelica y Apurímac).

A continuación se presentan los programas para niños de 0 a 5 años:

Abuelitos

Este programa busca desarrollar capacidades y habilidades sicomotrices, cognitivas, sociales y de comunicación en los niños menores de cinco años, mediante la capacitación a los abuelos en el hogar. El programa está bajo la responsabilidad de una docente coordinadora, la cual brinda orientación a los abuelos en actividades sicomotrices, cuentos, canciones, juegos y actividades de entretenimiento con niños menores de cinco años. Este programa busca recuperar actividades, juegos, canciones y cuentos infantiles de la tradición familiar y cultural. No es generalizado y se crea sólo si existe una demanda por este tipo de estrategia, no siendo uno de los objetivos del sistema la promoción de éstos.

Programa Hermanitos o Niño o Niña

Este programa busca desarrollar capacidades y habilidades en los niños menores de cinco años mediante el desarrollo estructural de conocimientos y habilidades en los hermanos o niños mayores que están encargados de su cuidado. El programa está a cargo de una docente coordinadora, quien capacita a los hermanos o niños cuidadores en actividades sicomotrices y de narración de cuentos, además les enseña canciones, juegos y actividades de entretenimiento para niños menores de cinco años, de manera que las actividades beneficien a ambos niños.

Este programa no es generalizado y se crea sólo si existe una demanda por este tipo de estrategia, no siendo uno de los objetivos del sistema la promoción de éstos.

Proyecto Jardín Infantil a través de la Radio

Este programa fue promovido hasta el año 1998 por la OEA. Actualmente quedan algunos servicios educativos de este tipo en algunas zonas del país. Es un programa radial dirigido a los padres de niños de 3 a 5 años, con el objetivo de desarrollar en ellos conocimientos, habilidades y actitudes para la atención integral de sus hijos.

El programa radial cuenta con la participación de animadoras y con el compromiso de emisoras locales.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social dirige y coordina el Programa Nacional Wawa Wasi. Este programa nace en base a la experiencia exitosa de los programas “Hogares Educativos Comunitarios” y la posterior creación de los “Sistemas de Casas de Niños Wawa Wasi”, programas cuya promoción y apoyo fueron transferidos desde el Ministerio de Educación.

El Programa Nacional Wawa Wasi busca mejorar el bienestar y promover el desarrollo integral de los niños entre 6 meses y 3 años que se encuentran en situación de pobreza o requieren de atención y cuidado diurno debido a que sus padres trabajan.

Brinda asistencia en alimentación, salud y estimulación. Es conducido por una madre cuidadora, quien es propuesta por la comunidad y atiende a un promedio de ocho niños en su hogar, trabajando una jornada diaria de 6 a 8 horas, en promedio.

Para el monitoreo del estado nutricional de los niños, el programa cuenta con un convenio con el Ministerio de Salud, de manera que los niños sean atendidos.

Clasificación de los Programas de Atención a la Primera Infancia

En las secciones anteriores se describieron los programas impartidos por las diversas instituciones públicas que proveen, o financian, dichos servicios.

Con el fin de construir indicadores comparables, los servicios educativos nacionales serán clasificados de acuerdo con la edad (0 - 2 y 3 - 6 años) y el grupo objetivo del programa: directos o indirectos. Los primeros son programas estructurados de manera que el servicio es brindado directamente al niño. Los segundos, son programas que brindan atención a los niños a través de la capacitación de agentes involucrados en su desarrollo.

Siguiendo el esquema de clasificación propuesto, los servicios educativos nacionales se clasifican de acuerdo al grupo de atención y la naturaleza del programa de la siguiente manera:

EDAD	TIPO DE PROGRAMAS			
	Programas Directos		Programas Indirectos	
0 - 2	Cuna	MINEDU	PIETBAF	MINEDU
	PIET	MINEDU	PAIGRUMA	MINEDU
	Wawa wasi	MINEDU	Hermanos o niño/niña	MINEDU
			Abuelitos	MINEDU
			Jardín infantil a través de la radio	MINEDU
3 - 6	Jardines	MINEDU	Jardín infantil a través de la radio	MINEDU
	PRONOEI	MINEDU	Abuelitos	
	Programas de articulación	MINEDU	Hermanos o niño niña	
	PAIN	MINEDU	Jardin infantil a traves de la radio	

Relevancia de Categorías e Indicadores

En esta sección se presentan las observaciones a los indicadores propuestos, surgidas con motivo de la discusión con el equipo de especialistas de la Dirección Nacional de Educación Inicial del Ministerio de Educación.

Indicadores de Contexto General

Contexto demográfico

En esta categoría se encuentran los indicadores referidos al tamaño de la población y su dinámica de crecimiento y del potencial económico del país. De este grupo destacan la pertinencia y relevancia de los indicadores referidos a los patrones demográficos (población de referencia/demanda teórica y tasa de crecimiento demográfico, volumen y tendencia), no sólo por dar cuenta de la categoría, sino porque permiten explicar de manera comparada las características demográficas de los países.

Respecto a los indicadores referidos a medir el potencial económico a través del ratio de la población (índice de dependencia demográfica e índice real de dependencia demográfica), su definición presenta diferencias con los conceptos nacionales, por lo cual no son considerados pertinentes para los objetivos del país.

Dentro de esta categoría existe otro subgrupo de indicadores que busca brindar información acerca de las características de salud, nutrición y nivel de supervivencia de los niños. Respecto al indicador porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad, las estadísticas nacionales y los programas de focalización señalan como población vulnerable a aquella población en estado de pobreza, sin embargo este criterio no se considera suficiente para medir la vulnerabilidad en la primera infancia, entendida ésta como el riesgo a su atención integral (emocional, física, nutricional, de salud y de educación).

El último subgrupo de indicadores brinda información sobre el cuidado prenatal. Dichos indicadores se consideran pertinentes para la categoría y para los objetivos nacionales. Sin embargo, debe de mencionarse que el complemento de dichos indicadores no refleja necesariamente una desatención prenatal por parte de las madres, ya que muchas mujeres, principalmente en las zonas rurales del Perú,

prefieren atenderse por curanderos locales, siguiendo con sus tradiciones culturales, atenciones que no son capturadas en las estadísticas oficiales. Si bien la atención de dicho curandero no es especializada como la que ofrece un especialista, el hecho que las mujeres recurran a ellos refleja su atención al bienestar del nonato.

Respecto a este grupo de indicadores, se sugiere además de considerar los aspectos de salud otros aspectos importantes como son la estimulación prenatal, el cual viene siendo promovido por el Estado⁷⁵: Porcentaje de madres que reciben orientaciones para la estimulación prenatal de los hijos.

Contexto económico

El indicador de contexto económico es considerado pertinente y relevante para explicar y comparar los niveles de riqueza de los países.

Contexto sociocultural

Los indicadores propuestos se consideran relevantes para los objetivos nacionales. Sin embargo cabe mencionar que debido a la alta migración desde las zonas rurales hacia las ciudades, las zonas definidas como urbanas (porcentaje de la población que habita en zonas rurales) presentan una gran heterogeneidad al interior de esta categoría, de allí que sea necesario desarrollar esfuerzos para elaborar indicadores que reflejen la realidad al interior de ésta.

Contexto político normativo

Del conjunto de indicadores propuestos, los indicadores relativos a la existencia de obligatoriedad de ofertar los servicios por parte del Estado y la existencia de un plan sectorial de atención de la primera infancia son considerados relevantes.

Sin embargo, el indicador duración de las licencias de maternidad y paternidad remuneradas y porcentaje de la remuneración percibida en ese período no se considera un indicador pertinente para medir los incentivos brindados a las familias, ya que si bien existe la licencia de maternidad, luego de las reformas laborales de los noventa y la generación de nuevas formas de trabajo, se estima que sólo un bajo porcentaje de las mujeres ocupadas gozan de dicho beneficio, ya que la mayoría de la Población Económicamente Activa ocupada femenina a nivel nacional se encuentra trabajando como trabajador independiente⁷⁶.

Además, cabe mencionar que si bien el indicador inicio de de la escolaridad obligatoria es relevante para identificar el estatus de la educación de la primera infancia, para el sistema educativo peruano, esta obligatoriedad es entendida como la responsabilidad del Estado de brindar este servicio educativo, por lo cual el indicador obligatoriedad por parte del Estado de ofrecer servicios de educación de primera infancia e inicio de la escolaridad obligatoria serían semejantes.

Indicadores de Contexto Familiar

Los indicadores de contexto familiar buscan brindar alguna idea acerca de las características de las familias, principalmente de la madre quien es la principal ciudadora del niño, y de las interrelaciones que suceden al interior de ésta.

75 Al respecto el 20 de noviembre de 2003, el Estado peruano ha promulgado una ley para la promoción de la estimulación prenatal y temprana a cargo del Ministerio de Salud.

76 Según las cifras publicadas por el Ministerio del Trabajo en base a la Encuesta Nacional de Hogares del 2001 – IV trimestre.

Todos los indicadores propuestos son considerados pertinentes, excepto el indicador referido a número promedio de hijos menores de 15 años. Dicho indicador tiene el propósito de medir el número medio de dependientes en las familias. Dado que, como se mencionó anteriormente, la población de 14 años es parte de la PEA y la existencia de evidencia que señala que una proporción de la población menor de 14 años realiza algún tipo de trabajo aportando de esta manera a los ingresos del hogar, este indicador no estaría midiendo de manera precisa su objetivo.

Finalmente, si bien entre las estadísticas oficiales a nivel nacional no se elabora un indicador de violencia intrafamiliar⁷⁷, dicho indicador se aproximará a través del número de atenciones de violencia contra la mujer recogido por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a través de los Centros de Emergencia Mujer a nivel nacional. Sin embargo, debido a que muchas mujeres no denuncian el maltrato del que son víctimas, por vergüenza o por patrones culturales, dicho indicador puede presentar subestimaciones.

Indicadores de los Sistemas Educativos

Insumos

Si bien todos los indicadores son considerados pertinentes, las siguientes líneas presentan un resumen de algunas observaciones realizadas a éstos.

El indicador porcentaje de matrícula en educación de la primera infancia en espacios educativos con acceso a servicios presenta problemas para su definición dentro del ámbito nacional, ya que algunos centros educativos cuentan con letrinas, silos, etc., los cuales se adaptan más a sus realidades. Por otro lado, dada la importancia de las condiciones sanitarias en el centro como parte de la atención integral de salud del niño, se sugiere que dicho concepto se integre al indicador, ya que la tenencia de agua potable no garantiza necesariamente condiciones higiénicas que deberían de ser propias de los centros educativos de educación inicial. Al respecto, el aseo en el centro es considerado un factor más importante que la tenencia de electricidad. Si bien es ideal que los centros educativos cuenten con servicio eléctrico, dado que éstos funcionan en el día, la tenencia o no de este servicio no es considerado un factor limitante para ofrecer el servicio educativo.

Respecto al mínimo material básico, no hay un consenso establecido respecto a la definición de material básico, sin embargo existen algunos criterios en relación a esto. Un material básico debe de incluir material concreto que permita desarrollar el pensamiento lógico, la expresión artística, la comunicación y la motricidad fina y gruesa del infante, y dependerá de la edad del grupo de niños al cual se atiende. Por lo tanto, el indicador debería de ser diferenciado, según grupo de edad.

Por otro lado, se observa que el concepto de material básico no sólo debe incluir la dimensión cualitativa del material que responda al nivel de desarrollo del niño, sino también la dimensión cuantitativa.

El indicador grado de certificación exigido y porcentaje de adultos con dicha certificación presenta problemas para su definición debido a que los niveles de certificación requeridos por el sistema varían dependiendo del tipo de programa al cual se este refiriendo. Si el programa es escolarizado, el nivel requerido es profesional terciario, mientras que en los centros educativos no escolarizados el nivel requerido es secundaria completa.

77 Al respecto el Informe Nacional sobre la Situación de la Violencia de Género contra las Mujeres de Perú, elaborado por el PNUD/UNICEF, identifica y propone alternativas para el cálculo de dicho indicador en base a la información disponible.

Asimismo, se sugiere que los indicadores existencia de legislación o programas de integración de niños con necesidades especiales y existencia de políticas que equiparen igualdad de oportunidades formen parte de los indicadores de contexto político normativo, ya que reflejan el esfuerzo del Estado en la atención de grupos con necesidades especiales y en vulnerabilidad, reflejando es estado de atención de ambos grupos.

Procesos

Dada las características de los servicios de primera infancia es difícil distinguir el tiempo de duración jornada educativa, las horas efectivas de trabajo (indicador 44). Asimismo, el establecimiento de una jornada de trabajo educativo no es aplicable a algunos servicios educativos de atención no escolarizada que forman parte de los programas de atención indirecta.

Respecto al indicador ratio entre horas de planificación y trabajo educativo, este indicador no es considerado relevante en el sentido de que un menor tiempo de planificación no necesariamente una menor calidad en la estructuración de los aprendizajes, por el contrario, un docente con experiencia puede necesitar menos tiempo para planificar que un docente sin experiencia, siendo los resultados de ambos posiblemente parecidos.

El indicador número de horas de reuniones o actividades de formación a que los padres asistieron en el último semestre se considera relevante, pero no esencial, ya que la atención de los padres a las reuniones suelen ser motivadas en algunos casos por la presencia de multas en caso de inasistencia.

En general, los indicadores de proceso propuestos no son considerados suficientes para explicar la manera como se brinda el servicio educativo, observándose la falta de indicadores relacionados con el desenvolvimiento del adulto docente o animador en el aula y de su relación con los alumnos, aspectos esenciales para el desarrollo de habilidades en los niños. Además de la promoción de la equidad en el aula.

Resultado e impacto

Respecto al indicador diferencial de tasas de aprobación del primer grado de primaria para los niños con y sin educación preescolar, este indicador es irrelevante bajo el sistema educativo peruano, donde todo niño que culmina el primer grado de educación primaria es facultado para acceder al segundo grado de primaria (promoción automática).

Si bien el resto de indicadores es considerado pertinente en base a los objetivos del sistema, se considera que aún hay aspectos a desarrollar (desarrollo de una actitud positiva del niño hacia el aprendizaje y el descubrimiento, mejora de los niveles de nutrición de la población infantil, grado e satisfacción de los niños de 3 a 5 años por asistir a su centro o programa).

Cobertura y esfuerzo

Todos los indicadores propuestos en esta categoría son considerados relevantes.

Factibilidad de Cálculo de los Indicadores

Se logró calcular el 79 % de los indicadores propuestos, es decir, se obtuvo información para 44 de los 56.

En la categoría de contexto general se obtuvo información para 20 de los 22. Los indicadores que no fue posible calcular fueron relación entre peso y talla según edad y porcentaje de embarazos que reciben atención especializada.

En la categoría de contexto familiar se calcularon ocho de los nueve indicadores propuestos. El único indicador que no fue posible calcular es número de ocurrencias de violencia intrafamiliar por mil habitantes.

Finalmente, en la categoría de sistemas educativos, se calcularon 16 de los 25 indicadores comprendidos en dicha categoría. Al examinar cada subcategoría, se observa que los mayores vacíos se encuentran en calidad. En efecto, en calidad se calcularon 10 de los 19 indicadores; mientras que en cobertura y esfuerzo se obtuvo información para la totalidad de los indicadores. En la subcategoría de calidad los mayores vacíos se presentaron en resultados, en donde no fue posible calcular ninguno de los indicadores propuestos; seguido de procesos (1 de 5) e insumos (9 de 11).

COMENTARIOS FINALES

En esta sección se presentan algunas conclusiones generales, a partir del estudio y análisis de los programas de primera infancia en los tres países considerados: Brasil, Chile y Perú.

Si bien este informe da cuenta de la realidad y opinión de un conjunto restringido de países de la región, permite obtener algunos indicios en relación a la relevancia y factibilidad de cálculo de los indicadores propuestos. De esta forma los resultados de este informe pretenden entregar algunos elementos que pudieran ayudar a mirar, de una manera más global, la construcción de indicadores educativos de la primera infancia en la región.

En relación a los programas de primera infancia

Los programas de primera infancia que se desarrollan en los tres países analizados, en general, presentan diversidades en cuanto a la población atendida, formas de financiamiento, obligatoriedad, currículo, y formación docente, entre otros. Esto, por cierto, constituye una limitación al momento de construir indicadores comparables, ya que la diversidad de programas encontrada al interior de un país, en conjunto con sistemas de recolección de información no tan desarrollados, no posibilita, en algunos casos, contar con información agregada para la construcción de indicadores comparables.

Evidentemente, existe un sesgo en términos de recolección de información, que se da para todos los niveles educativos (incluido el nivel de la primera infancia). En efecto, la mayor parte de los indicadores (relacionados con los sistemas educativos) que se puede calcular corresponde a la categoría de Cobertura y Esfuerzo, los cuales reflejan, principalmente, un dimensionamiento tanto de la población atendida como de los recursos involucrados en esto.

En relación a la relevancia de los indicadores

En cuanto a la relevancia de las categorías e indicadores propuestos, las tres categorías fueron declaradas importantes por los tres países.

En el caso del contexto general, todas las subcategorías (contexto demográfico, contexto económico, contexto sociocultural y contexto político normativo) fueron clasificadas de esenciales. De los 11 indicadores propuestos en la subcategoría de contexto demográfico, seis resultaron ser muy relevantes.

Asimismo, los tres países declararon que el indicador propuesto PIB per cápita es relevante y pertinente, para dar cuenta del contexto económico en el cual se desenvuelven los países. En la subcategoría de contexto sociocultural, cuatro de los cinco indicadores propuestos fueron considerados altamente relevantes. Finalmente, en la subcategoría de contexto político normativo, de los cinco indicadores propuestos el 100 por ciento fue calificado como altamente relevante.

En la categoría de contexto familiar, de los nueve indicadores propuestos ocho fueron declarados como altamente relevantes por los tres países.

En la categoría de sistema educativo las dos subcategorías (procesos de enseñanza aprendizaje y cobertura y esfuerzo) resultaron esenciales. En la subcategoría de insumos 10 de los 11 resultaron altamente relevantes, siendo calificado de mediana relevancia el indicador existencia de actividades de cuidado y protección en los programas educativos. En la subcategoría de procesos tres de los cinco indicadores fueron declarados como altamente relevantes.

En relación a la factibilidad de cálculo de los indicadores

En el caso de Chile, se logró calcular el 78% de los indicadores propuestos, es decir, se obtuvo información para 43 de los 56. En la categoría de contexto general, se obtuvo información para 21 de los 22. El único indicador que no fue posible calcular fue porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad, indicador de contexto demográfico. En la categoría de contexto familiar, se calcularon ocho de los nueve indicadores. El único indicador que no fue posible calcular es nivel de escolaridad de ambos padres. Muchos de los indicadores de la categoría Sistemas Educativos (tanto de insumos como de procesos) no fueron factibles de calcular debido principalmente a la falta de información de los programas directos no formales. Sería bueno evaluar, en algunos casos, su incorporación en el total de programas, ya que al menos en el caso de Chile, éstos no son muy importantes (en términos de matrícula atendida).

En el caso de Perú se logró calcular el 79% de los indicadores propuestos, es decir se obtuvo información para 44 de los 56. En la categoría de contexto general, se obtuvo información para 20 de los 22. Los indicadores que no fue posible calcular fueron: relación entre peso y talla según edad y porcentaje de embarazos que reciben atención especializada. En el caso de Perú, se calcularon ocho de los nueve indicadores propuestos. El único indicador que no fue posible calcular es número de ocurrencias de violencia intrafamiliar por mil habitantes. En la categoría sistemas educativos, se calcularon 16 de los 25 indicadores comprendidos en dicha categoría. Al examinar cada subcategoría, se observa que los mayores vacíos, al igual que en el caso de Chile, se encuentran en calidad. En efecto, se calcularon 10 de los 19 indicadores; mientras que en cobertura y esfuerzo se obtuvo información para la totalidad de los indicadores. En la subcategoría de calidad los mayores vacíos se presentaron en resultados, en donde no fue posible calcular ninguno de los indicadores propuestos; seguido de procesos (1 de 5) e insumos (9 de 11).

En relación a la relevancia y factibilidad de cálculo de los indicadores propuestos

Al cruzar la información sobre relevancia de los indicadores y posibilidad de cálculo se observa que, cerca del 57% de los indicadores propuestos, es decir, 32 de los 56, fue considerado altamente relevante y factible de calcular. Sin embargo, esta situación no se da de manera pareja entre las distintas categorías. En efecto, en la categoría de Contexto General, el 68% de los indicadores fue considerado relevante y posible de calcular; mientras que en Contexto Familiar el 66% de los indicadores cumplió con las 2 condiciones. Los mayores vacíos se presentaron en la categoría Sistemas Educativos, en donde,

sólo 48% de los indicadores fue considerado relevante y factible de calcular. Las mayores dificultades se presentaron en la subcategoría de Calidad, contando con información sólo para 8 de los 19 indicadores propuestos (42%). Sin embargo, estas dificultades obedecen, principalmente, a dificultades para el cálculo de los indicadores más que a la no relevancia de éstos.

En este sentido, valdría la pena pensar en una estrategia que considere comenzar (de manera piloto) con aquellos indicadores factibles y relevantes, especialmente, en la categoría Sistemas Educativos.

En relación a los indicadores de contexto general

- Contexto Demográfico

En el caso de algunos de los indicadores propuestos en esta subcategoría, se plantearon algunos problemas de comparabilidad entre las definiciones nacionales y las propuestas a nivel internacional⁷⁸. En particular, los indicadores índice real de dependencia demográfica y niños en situación de vulnerabilidad.

En este sentido, sería importante analizar con qué frecuencia se da este fenómeno en otros países, o si en otros proyectos de indicadores comparables se ha producido esta situación. La importancia de conocer esta situación radica en que, si existen diferencias de cálculo e interpretación entre los indicadores a nivel nacional e internacional, es muy importante que los países las conozcan y puedan saber a qué responden esas diferencias, y cuáles son las limitaciones de la comparabilidad internacional. Esto permitirá el uso y monitoreo de los indicadores (ya que una de las condiciones básicas para el uso de los indicadores es que entreguen información útil e importante, y, por lo tanto, se puedan usar).

Asimismo, se proponen dos índices de dependencia demográfica, que dan cuenta de fenómenos similares; sin embargo, ambos indicadores muestran situaciones similares (la diferencia radica en que uno representa una medida más fina del esfuerzo de la población para cubrir las necesidades de la población inactiva, que el otro). Se recomienda evaluar la incorporación, ya que ambos resultaron de mediana relevancia (aunque posibles de calcular).

Los indicadores: relación peso/talla; riesgo nutricional; porcentaje de partos asistidos por un profesional, porcentaje de embarazos que reciben atención especializada y porcentaje de partos asistidos por un profesional son indicadores que intentan indagar sobre las características de salud y bienestar de los niños. El conjunto de estos indicadores no resulta siempre relevante para los tres países y tampoco posible de calcular en la mayoría de los casos. Por lo tanto, se sugiere reevaluar la incorporación de estos indicadores al conjunto global de indicadores propuestos.

En el caso de los indicadores porcentaje de partos asistidos por un profesional y porcentaje de embarazos que reciben atención especializada, son indicadores que están muy correlacionados⁷⁹, por lo tanto, tal vez sería necesario incluir sólo uno de los dos.

- Contexto Económico

En esta categoría sería interesante incluir otros aspectos del contexto económico que permitan entregar una mejor visión. Se sugiere incorporar la tasa de desempleo.

78 Este problema se repite en todas las categorías.

79 El coeficiente de correlación es de 0,78, en los países de América Latina y el Caribe.

- Contexto Sociocultural

El indicador Índice de Desarrollo Humano, está construido a partir de información e indicadores ya considerados en la propuesta. Por lo tanto, parece redundante considerarlo y, de hecho, resultó de mediana relevancia.

- Contexto Político Normativo

En esta subcategoría el conjunto de indicadores propuestos está orientado a investigar sobre la existencia de legislaciones sobre temas específicos u obligatoriedad del estado en la provisión de servicios. Sin embargo, la obligatoriedad o existencia de legislaciones sólo representa la voluntad política respecto a algunas materias; y no da cuenta de los esfuerzos reales que se hacen para hacer cumplir dichas normativas. Por ejemplo, en América Latina en la mayoría de los países la educación primaria es obligatoria; sin embargo esto no asegura que los años de escolaridad obligatoria se cumplan, y tampoco que los gobiernos destinen recursos al cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Asimismo, el conjunto de indicadores planteados no alcanza a explicar todas las interrogantes sobre las que se quiere dar cuenta. De hecho, no es posible indagar sobre el grado de cumplimiento de las distintas legislaciones y los mecanismos de control de éstas.

En relación a los indicadores de Contexto Familiar

El indicador porcentaje de familias que viven bajo la línea de la pobreza está muy correlacionado con el indicador porcentaje de la población que vive bajo la línea de la pobreza. Se sugiere incorporar sólo uno.

En relación a los indicadores que de indigencia y pobreza, el primero resulta ser una aproximación más fina al tema. Sin embargo, ambos indicadores dan cuenta de situaciones similares. Se sugiere incorporar sólo uno.

En relación a los indicadores del sistema educativo

- Calidad del servicio: Insumos

El indicador porcentaje de niños en programas que cuentan con al menos el mínimo material educativo establecido presenta problemas de comparabilidad. Por ejemplo, en Chile las tres instituciones que proveen servicios para la primera infancia han definido distintos mínimos. Esto significa que como país existe un mínimo, pero distinto dependiendo de la institución que se considere, por lo cual se complejiza definir cuáles son los materiales disponibles para los niños. La comparación de este indicador entre países se torna aún más compleja, ya que la existencia de un mínimo material educativo no da cuenta de los materiales disponibles. Asimismo, Perú planteó que no hay un consenso establecido respecto a la definición de material básico, y, aunque existen algunos criterios en relación a esto y que dependerá de la edad del grupo de niños al cual se atiende. Dada estas diferencias, no es relevante establecer un indicador de este tipo para todo el nivel, sino que éste debería ser diferenciado por edad.

En relación al indicador grado exigido, sería necesario analizar si también es necesario conocer el número de niños atendidos por personal calificado o con cierto grado de certificación.

El indicador porcentaje de horas destinadas a formación en servicio de los adultos en relación al número de horas destinadas a la atención directa, no da cuenta del tipo de formación y de la calidad

de ésta. Tampoco es clara su relación con aspectos vinculados a calidad de los programas. Además, es un indicador que no cumplió con las condiciones de relevancia y factibilidad de cálculo. Se sugiere evaluar su incorporación dentro del conjunto de indicadores comparables.

En general, los indicadores sobre existencia de legislación en materias específicas no dan cuenta del grado de cumplimiento y los mecanismos de control existentes.

- Calidad del servicio: Procesos

Si bien un porcentaje importante de los indicadores propuestos (3 de 5) fue calificado de altamente relevante, para ninguno de ellos fue posible obtener el valor del indicador. Por lo tanto, se sugiere evaluar la incorporación de esta categoría en el conjunto de los indicadores propuestos.

- Calidad del servicio: Resultados

En esta subcategoría dos de los tres indicadores propuestos fueron considerados altamente relevantes, sin embargo ninguno de ellos fue posible de calcular. A la luz de estos resultados, se sugiere evaluar la incorporación de dichos indicadores en el conjunto total.

- Cobertura y Esfuerzo

En esta subcategoría dos de los cuatro indicadores propuestos no fueron factibles de calcular, pese a su relevancia: tasa de matrícula total para los niños en situación de vulnerabilidad y tasa de retiro. Dado esto, se recomienda centrar los esfuerzos en el cálculo del resto de los indicadores de esta subcategoría.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

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