



2007/ED/EFA/MRT/PI/28

Background paper prepared for the
Education for All Global Monitoring Report 2007
Strong foundations: early childhood care and education

La atención y educación de la primera infancia en Centroamérica: desafíos y perspectivas

Ana Patricia Elvir, Celso Luis Asensio
2006

This paper was commissioned by the Education for All Global Monitoring Report as background information to assist in drafting the 2007 report. It has not been edited by the team. The views and opinions expressed in this paper are those of the author(s) and should not be attributed to the EFA Global Monitoring Report or to UNESCO. The papers can be cited with the following reference: "Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2007, Strong foundations: early childhood care and education". For further information, please contact efareport@unesco.org.

«El aprendizaje comienza al nacer. Esto requiere atención y desarrollo de la primera infancia. Ésta puede proporcionarse implicando a las familias, a las comunidades o a programas institucionales, según corresponda»

**Declaración Mundial sobre
Educación para Todos (Artículo 5)**

Jomtiem, 1990.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Agradecimientos | 1 |
| Introducción | 2 |
| Resumen Ejecutivo | 4 |
| I. Justificación y Antecedentes | 7 |
| A. <i>¿Por qué invertir en la primera infancia?</i> | 7 |
| B. <i>Evolución histórica de la AEPI</i> | 8 |
| C. <i>Influencia del contexto de la región en la AEPI</i> | 11 |
| II. El estado actual de la AEPI | 16 |
| A. <i>La educación inicial</i> | 16 |
| 1. Características y organización..... | 16 |
| 2. Cobertura | 17 |
| 3. Eficiencia..... | 20 |
| 4. Calidad | 21 |
| 5. Financiamiento | 24 |
| B. <i>La salud y nutrición</i> | 27 |
| 1. Mortalidad infantil | 27 |
| 2. Atención pre-natal y al parto | 28 |
| 3. Lactancia Materna | 29 |
| 4. Nutrición | 30 |
| C. <i>Problemas emergentes</i> | 31 |
| III. Políticas actuales de la AEPI | 32 |
| A. <i>Políticas actuales</i> | 32 |
| 1. El Salvador | 32 |
| 2. Guatemala | 34 |
| 3. Honduras | 36 |
| 4. Nicaragua | 37 |
| B. <i>Los proyectos innovadores: aportes para un modelo de incidencia</i> | 38 |
| 1. El Salvador | 41 |
| 2. Guatemala | 42 |
| 3. Honduras | 43 |
| 4. Nicaragua | 43 |
| 5. La Iniciativa Regional para Centroamérica (RICA) de Save the Children | 45 |
| IV. Conclusiones preliminares | 47 |

Agradecimientos

Este informe ha sido posible gracias a la colaboración del personal de la Iniciativa Centroamericana (RICA) de Save the Children. Agradecemos en particular el apoyo de Catherine Coddington, Gerente Técnica de RICA, y de las integrantes de los equipos RICA Margarita Guardado y Alma Flores de El Salvador; Diana Ordóñez y Betulia Zelaya de Honduras; Sonia Quiztán y Xiomara Pérez de Guatemala; y Mercedes Gonzáles y Concepción Martínez de Nicaragua. También agradecemos la ayuda en la selección de bibliografía de Concepción Méndez, Responsable del Centro de Documentación de Save the Children Noruega en Nicaragua.

Agradecemos encarecidamente la participación y los aportes ofrecidos en los grupos focales para la preparación de este trabajo a las representantes de las diversas instituciones participantes.

En El Salvador, a Martín Rodríguez y Beatriz Huezo del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA); a Rebeca Ramos, Mabel Hernandez y Jacqueline Carolina Turcios del Ministerio de Educación; a Irma Yolanda Núñez del Ministerio de Salud; a Salomón Cruz de Plan Internacional; y a Marina Morales del Fondo de Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF).

En Honduras, a Patricia de Ardón de Christian Children Fund (CCF); a Karla Raudales de la Fundación para la Educación Ricardo Maduro Andreu (FEREMA); y a Elmer Villeda e Inés Martínez de Visión Mundial.

En Nicaragua, a Daysi Sánchez de la Asociación de Ayuda a los Niños en la Escuela y la Calle; a Thelma Cano del centro preescolar de la UNAN; a Silvia Elena Quezada del Centro de Comunicación y Educación Popular (CANTERA); a Ruth Marina Cruz de la Comisión Nacional de Atención Integral a la Niñez (CONAPINA); a Maria Nelía Mejía y Anabell Tijerino de la Dirección de Educación Preescolar del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD); a Luz Danelia Talavera del Foro Educación y Desarrollo; a Anabell García Blandón de la Fundación de Apoyo al Arte Creador Infantil (FUNARTE); a Aurora Zamora del Ministerio de Familia (MIFAMILIA); a Dharma Lila Carrasquilla de Save the Children Noruega; a Elena Reilly de Save the Children US; a María Cristina Mas Torres de la Sociedad Pedagógica CRISTAL y a María Elena Ubeda de UNICEF.

También agradecemos a la Representante de UNESCO en Guatemala, Dra. Katherine Grigsby y al Director de Educación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Rafael Landívar, Dr. Bienvenido Argueta por la oportunidad de entrevistarles y ofrecernos sus aportes sobre el tema. Asimismo, agradecemos a Ana Bertha Rodríguez, Directora General de Planificación de la Secretaría de Educación de Honduras por la entrevista concedida. Igualmente, nuestro agradecimiento a Morena de García y Romero Rivera, funcionarios de la Secretaría Nacional de la Familia de El Salvador, por responder nuestras preguntas sobre el trabajo de su institución.

Finalmente, este trabajo se ha visto enriquecido por las revisiones y aportes a los diferentes borradores del informe de Catherine Kennedy, Asesora de Save the Children para América Latina y Chloe O'Gara, Directora de Educación de la oficina internacional de Save the Children US.

El aporte recibido por todas las personas mencionadas ha sido invaluable para realizar este informe. Sin embargo, los defectos del mismo son absoluta responsabilidad de sus autores Ana Patricia Elvir y Celso Luis Asensio.

Introducción

En este informe se exploran y analizan los avances y desafíos de la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) en Centroamérica durante los años noventa y el inicio del siglo veintiuno. Se valora el papel desempeñado por los Gobiernos a través de sus políticas para este sector así como el aporte de la sociedad en su conjunto, incluyendo el de las Familias y el de las Organizaciones No Gubernamentales.

El informe ha sido comisionado a Save the Children (STC) por UNESCO. Su objetivo es ofrecer referencias de la región para la preparación del Informe Mundial 2007 Educación para Todos que tendrá como tema la Atención y Educación de la Primera Infancia, especialmente en los sectores sociales más vulnerables y desfavorecidos.

Para el propósito de este informe se entiende por Primera Infancia a la niñez de 0 a 9 años de edad. La Atención y Educación Integral de las niñas y niños en este grupo de edad implica, de acuerdo a la definición de UNESCO, la provisión de: (a) servicios de salud, particularmente manejo del parto, lactancia materna, inmunización, cuidado del niño enfermo y nutrición; (b) un medio ambiente seguro para el juego y para la socialización; (c) programas de preparación para la escuela primaria; (d) custodia para los hijos de los padres que trabajan; (e) formación a los padres en atención y cuidado infantil y (f) actividades de desarrollo comunitario y cohesión social.

De acuerdo a las metas aprobadas por los gobiernos en el Marco de Acción de Dakar (Abril, 2000) los servicios de Atención y Educación de la Primaria Infancia deben satisfacer las necesidades de crecimiento, desarrollo y educación de la niña y el niño en forma integral. Asimismo, se espera que se ofrezcan de forma coordinada uniendo acciones del Estado, la Familia y la Comunidad. Estos esfuerzos deberían traducirse en el mejoramiento del acceso, la calidad y la equidad de la Educación Inicial (EI). Se entiende por EI a todos los programas, formales o no formales, dedicados al desarrollo de la Niña y el Niño que incluyen la Educación Preescolar y una variedad de programas de Atención Infantil. Con respecto a la preparación para la Educación Primaria, se entiende que implica adecuar los grados iniciales, primero y segundo, al hecho de que las niñas y niños que lo cursan aún están en su Primera Infancia.

El compromiso de los gobiernos y sociedades con la AEPI, según los Acuerdos de Dakar, debería expresarse en la formulación y adopción de leyes, políticas y planes de alcance nacional; por ejemplo, el establecimiento de la Educación Preescolar gratuita y obligatoria, ó el aumento de la partida presupuestaria para la Atención de la niñez. Los planes deberían acompañarse de sistemas permanentes de monitoreo y evaluación, incluyendo el seguimiento del progreso de los mismos a través de la producción de estadísticas relevantes y su difusión pública.

Es importante notar que la meta de la AEPI es diferente a las otras de Educación para Todos. Por un lado, no se han fijado metas cuantitativas con relación a acceso y calidad, como en el caso de las otras metas. Por el otro, el nivel de prioridad de los Gobiernos a esta área de política varía mucho de país a país. En muchos países empobrecidos, se sigue considerando que estas responsabilidades corresponden principalmente a la Familia y no al Estado. Otra característica es que esta meta abarca los campos de la educación, la salud y otros campos bio-psico-sociales, por lo que, supone un tratamiento integral y coordinado multisectorialmente.

En el informe se enfatiza la situación de cuatro países de la región –El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua- por ser los más afectados por la pobreza y, en consecuencia, los que presentan mayores problemas y necesidades en este campo. Sin embargo, se incluye información de Belice¹, Costa Rica y Panamá para ofrecer una visión comparativa de la región.

El contenido del informe se desarrolla en tres capítulos. En el primero se describe y analizan los antecedentes del surgimiento de la AEPI en Centroamérica y la influencia en la misma del contexto regional. El segundo capítulo está dedicado a la situación actual de la AEPI y al progreso en el desarrollo de políticas y programas sobre este campo de acción. En el tercero se analizan las políticas AEPI de los países de la región y sus perspectivas futuras.

La producción del informe ha sido posible gracias a la colaboración de los equipos de trabajo de Save the Children en Centroamérica y de sus contactos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la Atención y Educación a la Niñez. Para la realización del informe se revisó la literatura relevante sobre el tema, principalmente información cuantitativa y cualitativa de los Ministerios de Educación, de Salud y de otros vinculados con la Niñez y la Familia, así como de organismos internacionales involucrados e instituciones de la Sociedad Civil.

Además, en aras de ofrecer diferentes perspectivas sobre el tema, se realizaron sesiones de información con actores claves, tanto de Instituciones de Gobierno como de Agencias No Gubernamentales. En estas sesiones se intercambiaron valoraciones sobre la situación de la AEPI en la región y se identificaron experiencias innovadoras.

En el informe se aborda la AEPI con el nivel de profundidad que es posible a partir de la información existente. En algunos casos el análisis del conjunto de la región se ha visto limitado porque la información está disponible solo para algunos países, lo que sugiere la necesidad de crear un sistema regional de indicadores sobre la Primera Infancia que permita el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas para su Atención y Educación.

A pesar de las limitaciones de información, en el documento se analizan datos de una variedad de fuentes en forma tal que permite hacer una primera valoración de los avances, desafíos y perspectivas de la región en la Atención y Educación de la Primera Infancia. Ofrece además elementos para reflexionar sobre la formulación de políticas y estrategias que ayuden a avanzar en esta meta que, por su importancia estratégica, ha sido colocada como la número uno de entre las seis adoptadas por la Declaración Educación para Todos.

¹ Belice es un nuevo actor de la región al adherirse al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en el año 2000.

Resumen Ejecutivo

Se estima que para el año 2005 la población de cero a nueve años de Centroamérica era de 10.4 millones y representaba aproximadamente el 25,8 por ciento del total de la población, esta última con una tasa promedio de crecimiento del 2 por ciento anual (Ver Anexo 1). La Atención y Educación de las niñas y niños de este grupo de edad constituye uno de los desafíos sociales más importantes para los Gobiernos y las sociedades centroamericanas, puesto que el desarrollo social y económico de los países de la región depende en gran medida de que estas niñas y niños tengan durante su Primera Infancia las condiciones básicas para su desarrollo biológico, psico-afectivo, intelectual y social.

Con la excepción del sector salud y en menor medida de la Protección a la niñez en riesgo de abandono, históricamente la Atención y Educación de la Primera Infancia en Centroamérica recayó más en las Familias que en las Instituciones Públicas y Sociales, en parte por limitaciones presupuestarias de los Gobiernos y en parte por la ausencia en las sociedades de la región de una visión integral del desarrollo de la niñez menor de nueve años. Sin embargo, esta situación ha experimentado cambios en los últimos quince años.

A inicios de los noventa y bajo la influencia de la Convención de los Derechos de la Niña y el Niño de 1989 (CDN) se inició una nueva etapa en la Atención y Educación a la Primera Infancia en la región. Este período coincidió con el cierre de una etapa histórica para Centroamérica caracterizada por los conflictos armados, con la cual se crearon condiciones para la estabilidad política, la paz, la democracia y la reactivación de las economías de los países.

El movimiento internacional generado con la CDN contribuyó a que se desarrollara en Centroamérica un compromiso que es cada vez más creciente de los Gobiernos y las sociedades con la Atención Integral a la Primera Infancia. Se destaca entre los avances la aprobación de leyes que ampliaron los derechos de la niñez; la creación de instituciones dedicadas exclusivamente a su atención; la expansión de servicios de Educación Preescolar, de salud y de prevención de la mortalidad infantil y materna; y el desarrollo de programas alimentarios para mejorar el estado nutricional de niñas y niños.

Aunque los avances han sido notables, son todavía insuficientes para revertir el rezago histórico de la región en la AEPI y los efectos de la inequidad social y la pobreza crónica que afectan a más de la mitad de los centroamericanos. Solamente en dos países, Costa Rica y Panamá, los indicadores de la situación social de la Primera Infancia son alentadores. En El Salvador, estos indicadores tienden claramente a mejorar. Sin embargo, en Guatemala, Honduras y Nicaragua son todavía motivo de alarma y demandan acciones decididas. Belice es un caso que requiere un seguimiento especial, ya que el país ha sufrido un significativo descenso de su posición en el Índice de Desarrollo Humano en los últimos cinco años.

En materia de educación, los avances más destacados son la importancia asignada a la Educación Inicial en los Sistemas Educativos Nacionales, y el aumento de la cobertura de Educación Preescolar que, aunque modesto, revela mayor compromiso en la región con los derechos educativos de la Primera Infancia. En el año 2003 las Tasas Netas de Matrícula de la región, para el grupo de 3-4 a 6 años, fueron de entre 21 a 52 por ciento, tanto en modalidades formales como no formales. Las tasas más bajas correspondían a Belice, Honduras y Nicaragua. En Guatemala y en El Salvador las Tasas Brutas de Matrícula aumentaron a más del doble en el período 1998-2003. Costa Rica y Panamá, aunque

experimentaron cierto estancamiento, mantuvieron las Tasas de Matrícula más altas de la región.

La oferta educativa para el grupo de 0 a 3-4 años es todavía muy modesta en casi todos los países. Asimismo, la inversión en educación respecto a los PIB de los países es aún muy baja, siendo el promedio regional de 4 por ciento. Un aspecto crítico es que los presupuestos de los Ministerios de Educación se destinan en un alto porcentaje al pago de salarios, consumiendo este rubro, en promedio, el 85 por ciento de los mismos.

La calidad de la Educación Preescolar es un gran desafío. Aunque en todos los países es requisito tener un título académico en Educación para ejercer la docencia en este nivel, la mayoría del magisterio a cargo de los preescolares no ha concluido los mismos. En El Salvador, por ejemplo, sólo el 10,2 por ciento de los maestros en servicio en la Educación Parvularia poseen el grado de Licenciados, mientras que en Nicaragua la modalidad no formal de educación pre-primaria, la de mayor cobertura del país, la ejercen en su mayoría personas que han concluido la primaria.

Aunque los programas de Educación Preescolar se definen con un enfoque integral que incluye la formación de actitudes, destrezas, conocimientos, valores para la vida y preparación para el Primer Grado, la falta de personal docente calificado dificulta la buena enseñanza. A esto se suma la insuficiencia de recursos pedagógicos y de ambientes adecuados para la enseñanza y el aprendizaje del nivel Preescolar.

En materia de salud es donde la atención de la Primera Infancia ha progresado más. Se han reducido las tasas de mortalidad en niños y niñas menores de un año en todos los países pasando, en promedio, de 41 a 26 por cada mil niños nacidos vivos en el período 1990-2004. Sin embargo, la situación de Guatemala es preocupante por ser el país de la región con mayores índices de mortalidad infantil, 33 por cada mil nacidos vivos. Se ha mejorado la atención a las madres embarazadas y el manejo del parto por parte de personal capacitado, en un promedio regional de 84 mujeres por cada 100. Solamente en Guatemala el porcentaje de madres que reciben atención por personal capacitado durante el parto es alarmantemente bajo, siendo de 26 por ciento, lo que podría explicar que sea el país con la más alta tasa de mortalidad en menores de un año.

A pesar de los avances en esta materia el estado nutricional, deficitario o grave, de la Primera Infancia, sigue siendo alto, afectando en promedio regional a casi uno de cada cuatro niños menores de cinco años. Guatemala es el país que observa los índices de desnutrición infantil severa más altos siendo afectados uno de cada dos niños y niñas menores de cinco años, seguido por Honduras donde uno de cada tres niños y niñas menores de cinco años presentan desnutrición severa.

Al mismo tiempo que se observan avances en el estado de la Primera Infancia, surgen nuevos temas de preocupación social, destacándose entre ellos el padecimiento cada vez mayor de SIDA por parte de menores de catorce años, particularmente en Honduras. Esta problemática ha sido poco estudiada, por lo que no se conoce con certeza sus dimensiones. Otro desafío emergente es el del bajo registro de niños y niñas al momento de su nacimiento, directamente relacionado con los derechos a un nombre y a una nacionalidad. Sólo se conocen esfuerzos masivos en Nicaragua en esta dirección, pero se estima que es una problemática latente en todos los países. Asimismo los riesgos de la niñez de sufrir maltrato, abandono, abuso, violencia y explotación laboral aparecen como problemáticas cada vez más visibles. Algunos

de estos problemas comienzan a ser materia de preocupación de las Instituciones Públicas y sus políticas, pero no reciben todavía la atención necesaria y crecen debido a la pobreza y la insuficiente capacidad de los Gobiernos de aliviarla y de prevenir sus efectos en la niñez.

I. Justificación y Antecedentes

A. *¿Por qué invertir en la Primera Infancia?*

Muchos aspectos de la vida de un ser humano se definen entre los 0 y 9 años de edad. Se sabe a través de la investigación que estos años son esenciales para el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social (Myers, 1995). Esto se debe al hecho de que a esa edad las estructuras fisiológicas y psicológicas de la niña y el niño están en plena formación. La Primera Infancia es la etapa en la cual las personas adquieren los aprendizajes básicos como caminar, hablar, relacionarse con los otros y construcción de la autoconfianza. Es, por tanto, el período de la vida humana en que la estimulación puede ejercer la mayor influencia en el desarrollo, porque se actúa en áreas en fase de maduración.

El desarrollo durante la Primera Infancia está influenciado por el estado de salud y nutrición, así como por la interacción de niñas y niños con su entorno (Dobbing citado por Myers, 1995). El estado de salud y nutricional se favorece con la atención cariñosa y frecuente (Zeitlin citado por Myers, 1995). Si el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social son adecuados, aumentan las posibilidades de aprendizaje y del éxito escolar de niñas y niños. En consecuencia, la educación durante los primeros años, ya sea en el hogar o fuera de él, es necesaria para acompañar este proceso de desarrollo. Esta educación debe ayudar a estimular el desarrollo integral de la niña y el niño, es decir, su desarrollo mental, físico, emocional y social.

La Educación Inicial es particularmente necesaria para las hijas e hijos de padres afectados por la pobreza. En las familias de menores recursos económicos las niñas y los niños tienden a quedar retrasados en su desarrollo, con lo cual adquieren una desigualdad relativa que le acompaña durante toda su vida y que, en retorno, les impide superar la pobreza. La inversión oportuna para fomentar el aprendizaje y desarrollo precoz de niñas y niños de familias vulnerables por razones socioeconómicas es una política que puede ayudar a compensar estas desigualdades. El efecto de esta intervención temprana puede tener beneficios de largo plazo.

La Educación Inicial requiere un tratamiento específico por parte de los educadores y personal de apoyo, porque se realiza en años decisivos para el desarrollo del ser humano y porque precisamente el niño o niña que lo recibe está en pleno proceso de maduración (Castillejo, 1989). En este sentido, es una educación que debe corresponder al desarrollo físico, motor y psíquico de las niñas y los niños; debe adecuarse a las particularidades del medio social en que se desenvuelven y su sistema de relaciones; y debe colocar a la niña y el niño como el centro de la actividad pedagógica respetando las particularidades que les hacen únicos. Es también una educación que debe privilegiar el uso de la actividad y el juego, porque es a través de ello que la niña y el niño pequeño aprenden.

Estas ideas hoy e día parecen muy obvias, pero no lo eran así a mediados del siglo XX. La conciencia social de que la Educación Inicial es necesaria es un cambio cultural relativamente reciente. Su adopción como derecho ciudadano y responsabilidad pública es también un hecho nuevo. Como línea de acción internacional surge con la Declaración de Jomtiem de 1990, que define como objetivo de los países firmantes “la expansión de actividades de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia, incluyendo intervenciones con la familia y con la comunidad, especialmente para niños pobres y desfavorecidos”. Con estas ideas como

marco de referencia, analizaremos en los siguientes apartados los avances en este campo en Centroamérica en los últimos quince años.

B. Evolución histórica de la AEPI

La participación del sector público y no-gubernamental en la Educación y Atención de la Primera Infancia es un fenómeno reciente en Centroamérica. Los primeros esfuerzos datan de mediados del siglo XX. Antes de esta época, la Atención y Educación Infantil no eran prioridad en la política social de los países. Se asumía que el cuidado y la educación de niñas y niños en la Primera Infancia eran actividades del ámbito privado y, por tanto, responsabilidad casi exclusiva de las familias. Como tal, su carácter y calidad variaban en dependencia de la visión particular de infancia y el nivel socioeconómico de padres y tutores, siendo los más afectados las niñas y niños de los estratos sociales más bajos. Sin embargo esta situación experimentó cambios en las últimas décadas y más recientemente a partir de la Convención de los Derechos del Niño de 1989. Aunque insuficientes, estos cambios han colocado a la niñez menor de seis años en una posición relativamente mejor respecto a sus derechos de Atención y Educación temprana.

Las primeras escuelas de Educación Inicial en Centroamérica surgieron a fines del Siglo XIX por iniciativa privada. Estas escuelas pasaron a mediados del Siglo XX a formar parte de los sistemas educativos nacionales. Como ejemplo, en El Salvador se fundó la primera escuela de Educación Parvularia en 1886, adoptándose el método del alemán Guillermo Federico Fröebel asociado a la modalidad de kindergarten. En 1941 esta modalidad se adoptó en la Educación Infantil en el país, mediante la Ley Orgánica de Educación Pública (MINED, 2005). En Honduras ocurrió un fenómeno similar. La Educación Preescolar se inició en 1907 mediante la apertura de escuelas particulares que luego, por el Decreto Presidencial de 1953, se declararon el primer nivel del sistema educativo (Secretaría de Educación, 1997).

Asimismo, como parte de los esfuerzos hacia la integración

regional, en Junio de 1962 los Ministros de Educación de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron el “Convenio Centroamericano sobre Unificación de la Educación” (1962) en el cual se estipula que el sistema educativo forma parte de un proceso unitario, el cual incluye la educación pre-primaria, primaria, media y superior.

Hacia 1990 en todos los países de la región se desarrollaban programas de educación preescolar, pero con coberturas muy modestas. La cobertura regional era en 1991 de 27 por ciento en el sector público y 32 por ciento en el sector privado (Myers, 1995). Solamente en Costa Rica y Panamá las tasas brutas de matrícula en preescolar estaban por encima de la media poblacional. En el resto de países, -los más empobrecidos de la región- aunque no estaban al margen de los avances en educación preescolar, tenían coberturas muy por debajo de los promedios.

Un hecho notable es que para 1990 la participación del sector no-gubernamental en la provisión de servicios educativos para la Primera Infancia, particularmente la de los sectores socialmente desfavorecidos, había crecido notablemente indicando nuevas formas de pensar de las sociedades sobre la niñez y sobre la importancia de la intervención temprana. Las agencias no-gubernamentales, en este sentido, se habían convertido para entonces en actores claves de la política de Atención y Educación hacia la Infancia, creando nuevas oportunidades para satisfacer las necesidades de desarrollo integral de las niñas y niños pequeños. De hecho, en la mayoría de los países predominaban los preescolares no formales organizados por agencias no gubernamentales.

No obstante, la cobertura de los programas tanto gubernamentales como no-gubernamentales, se concentraba en niños a un año antes de iniciar la primaria; estos programas, en términos generales, aún tenían una baja cobertura relativa de pobres e indígenas, y de niños rurales respecto a los urbanos (Myers, 1995).

Con relación a la Protección, durante el siglo XX emergieron en toda la región políticas y programas gubernamentales para la Primera Infancia en cumplimiento a las legislaciones sobre Familia. También surgieron una variedad de programas no-gubernamentales en todos los países en respuesta a las crecientes necesidades de las niñas y niños pequeños afectados por la pobreza y la marginalidad social que caracterizó a las sociedades centroamericanas a lo largo de todo el siglo XX.

Las políticas gubernamentales de Atención a la Infancia de esta época, en general, no reflejaban una concepción integral del desarrollo de la niñez que incluyera su mente, su cuerpo, sus emociones y sus relaciones sociales y familiares. Estas políticas estaban principalmente inspiradas en la Doctrina de Situación Irregular -orientada a determinar la visión de justicia en la aplicación de la ley a la población infantil que la transgredía- y en el principio de que el Estado debe brindar atención a la niñez desprotegida. Como tales, su enfoque era, en lo fundamental, correctivo y asistencialista. En el mejor de los casos, estas políticas enfatizaban los deberes de los padres y la niñez antes que sus derechos, y algunos aspectos de protección a la Familia. Además, no hacían distinciones claras entre niño, niña y adolescente; a todos se les ubicaba en la categoría de “menores de edad”. Tampoco diferenciaban las responsabilidades y ámbitos de acción del Estado, de la sociedad en su conjunto, de la comunidad y de la Familia en materia de niñez.

La Convención de los Derechos del Niño y la Niña de 1989 marca una nueva etapa en la Atención y Educación de la Primera Infancia en Centroamérica con respecto a estos antecedentes. En el caso de los Gobiernos, a partir de la CDN las legislaciones centroamericanas sobre Familia y Niñez fueron objeto de amplias reformas en las cuales se introdujo por primera vez la filosofía de Atención Integral a la Infancia. El hecho de que esta filosofía se asumiera en el marco de la atención a la Familia es importante, porque también es responsabilidad del Estado mejorar las condiciones de ésta para que su incidencia en el desarrollo integral de hijas e hijos sea mejor. Como resultado de estas reformas se crearon en los países marcos legislativos que, aunque no superaban plenamente la Doctrina de Situación Irregular, eran más acordes con los derechos de la niñez y con la función protectora del Estado, la Sociedad y la Familia. Asimismo, con la adopción de las nuevas legislaciones se crearon instancias de promoción y coordinación de políticas especializadas para la infancia. En el caso de las organizaciones no-gubernamentales, es a partir de la CDN y de las prioridades establecidas en los países por los organismos donantes, como UNICEF y Save the Children, que se iniciaron nuevos programas y se facilitaron las condiciones para que se

involucraran en el debate, reflexión y modificación del estatus político de la población menor de nueve años.

Es así que, durante la década de los noventa, en El Salvador, Belice y Panamá los preceptos de la CDN y la doctrina de Protección Integral a la Niñez se incluyeron en sus respectivos Códigos de Familia. En Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua se aprobaron Códigos de la Niñez y la Adolescencia. Los países avanzaron en la formulación y aprobación de las nuevas legislaciones a diferente ritmo. El primero fue El Salvador donde el Código de Familia se reformó en 1994 y Guatemala el último, en el año 2003, cuando se aprobó la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. Por otro lado, en el año de 1998 se aprobaron los Códigos de la Niñez y la Adolescencia en Belice, Costa Rica y Nicaragua (Ver Anexo 2).

Junto con la adopción de nuevas legislaciones sobre niñez, los Gobiernos Centroamericanos crearon Secretarías adscritas al Ejecutivo con la función de coordinar las políticas orientadas al cumplimiento de la CDN (Ver Anexo 3). En la mayoría de los casos estas Secretarías quedaron bajo la responsabilidad de las Primeras Damas, con lo cual se les imprimió un sesgo político que influye en el estilo de trabajo de las mismas y el enfoque de sus prioridades. La fortaleza ejecutiva y la capacidad de convocatoria multisectorial de estas Secretarías es todavía un tema de agenda en las políticas de desarrollo de los países en la región. Junto con las Secretarías Gubernamentales, también se crearon Secretarías de la Sociedad Civil para promover la CDN a nivel no gubernamental y vigilar el cumplimiento de la misma por parte del gobierno. Estas Secretarías paralelas, así como otras instancias de coordinación a nivel no-gubernamental, juegan hoy un papel fundamental para garantizar que la CDN sea un espacio democrático y una responsabilidad compartida de todos los sectores sociales en los diferentes países (Ver Anexo 4).

El interés por la Primera Infancia que emergió con la CDN, adquirió aún mayor impulso con la adopción en Jomtiem (1990) de los acuerdos internacionales para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje y luego, en Dakar (2000), con la aprobación del Marco de Acción Educación para Todos. Asimismo, recibió renovados impulsos a partir de la adopción de la Declaración de los Objetivos del Milenio (2000), que contiene seis metas directamente relacionadas a la Primera Infancia. Estas declaraciones internacionales reforzaron el enfoque de Protección Integral a la Infancia, fueron suscritos oportunamente por los gobiernos centroamericanos y han tenido consecuencias en materia de políticas educativas y en la organización de los sistemas educativos de estos países.

En este sentido, en los años noventa los Gobiernos adoptaron decisiones para ampliar la cobertura de sus sistemas educativos hacia edades menores a la tradicional de siete años en la cual se iniciaba, como norma general, el Primer Grado. En Costa Rica, la Constitución Política reformada de 1997 decretó la obligatoriedad del último nivel de educación preescolar, para la población de 5 años y medio. En El Salvador, en virtud de la aprobación de la Ley General de Educación de 1996, y en Panamá, en la Ley Orgánica de Educación de 1995, se estableció la obligatoriedad de la Educación Parvularia para la población de 4 a 6 años. En Honduras, Guatemala y Nicaragua la Educación Preescolar sigue siendo no obligatoria, pero aparece plenamente integrada al sistema de la Educación Básica a partir de las nuevas legislaciones educativas de los años noventa. Ver Anexo 5.

Asimismo, durante los años noventa se emprendieron en todos los países procesos de reforma educativa y se formularon nuevas políticas públicas tendientes a facilitar la escolarización

temprana de la infancia y mejorar la calidad de los programas de educación preescolar, tanto en la modalidad formal como no formal. El currículo de la educación preescolar fue también objeto de revisión y reforma, con el propósito de actualizarlo y adaptarlo a los nuevos paradigmas pedagógicos de la Educación Integral de la Primera Infancia.

El nuevo esquema de derechos de la niñez y los cambios educativos adoptados en Centroamérica con la CDN no garantizan, por sí mismos, la efectividad de la Educación y Atención de la Primera Infancia. Por el contrario, el seguimiento a la CDN en Centroamérica a quince años de su adopción revela que hay muchos temas pendientes en los compromisos asumidos (Ver anexo 6). Sin embargo, los cambios realizados reflejan el deseo y la decisión de las sociedades centroamericanas de mejorar en este campo, y es en ese sentido que se pueden considerar un avance. Asimismo, se observa un avance gradual en la región hacia un cambio de paradigmas culturales respecto a la niñez menor de nueve años, consistente con los conocimientos acumulados respecto a los beneficios de su atención y educación temprana. No obstante, para avanzar más, los países de la región deben superar la brecha entre la existencia de leyes que protegen a la infancia y la realidad social en la cual le toca vivir. Esta es una tarea desafiante dado el contexto histórico, social y económico actual de Centroamérica.

C. Influencia del contexto de la región en la AEPI

El contexto centroamericano se caracteriza hoy en día por un fuerte rezago social heredado de casi treinta años de conflictos armados; la pobreza de la mayoría de la población; la inequidad social con base a factores económicos, étnicos, geográficos y de género; la insuficiente inversión social de los gobiernos; la desintegración familiar producto de la migración; y el efecto de desastres naturales que han deteriorado las economías nacionales. En este panorama, los más afectados son las niñas y niños pequeños, particularmente en el sector indígena y rural, por ser los más vulnerables de toda la población y porque los recursos y mecanismos para su atención y educación son limitados respecto a sus necesidades. El crecimiento demográfico de la región suma un nuevo factor de presión a las necesidades insatisfechas de la infancia.

A inicios de los años noventa se cerró un capítulo de la historia centroamericana que se caracterizó por los conflictos armados. Los acuerdos de paz suscritos en Esquipulas, Guatemala, por cinco países centroamericanos, contribuyeron al establecimiento de una situación regional favorable a la solución pacífica de los conflictos políticos, al establecimiento de la democracia y a la revitalización de las economías nacionales. La recuperación de la estabilidad política favoreció el crecimiento económico y las oportunidades para la inversión nacional y extranjera.

Al final de esta década, la mayoría de los países habían mejorado sus indicadores macroeconómicos y sociales -en este último caso como resultado de una inversión generosa pero temporal de recursos internacionales y algunos nacionales en el alivio a las herencias de los conflictos armados-.

La inversión social se expresó en el aumento de la esperanza de vida de los ciudadanos, la reducción de la mortalidad infantil y la ampliación de la cobertura de los servicios de educación y salud. Estos cambios, a pesar de ser notables, fueron insuficientes para superar el rezago histórico de la región en el Desarrollo Humano (PNUD, 2003), particularmente en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras.

El balance social de la región a mediados de los noventa no era favorable al desarrollo integral de la niñez. Aunque las economías habían crecido, los niveles de pobreza e inequidad social eran muy altos. De acuerdo a informes de las Organizaciones Civiles de seguimiento a la CDN, para 1996 el 83 por ciento de los niños guatemaltecos vivían en condiciones de pobreza y 150,000 de ellos fallecieron por tal razón entre 1990 y 1995 (PRODEN, 1996). En Honduras se estima que el 66 por ciento de la niñez entre 0 a 14 años se encontraba bajo la línea de pobreza en el año 1999 (COIPRODEN 2005). En Costa Rica el 17 por ciento de la población de 0 a 6 años se encontraba en extrema pobreza en el año 2002 y 33.6 por ciento de esa población sin satisfacer sus necesidades básicas en ese mismo año (COSECODENI, 2004). En Nicaragua y El Salvador la pobreza afectaba principalmente a la niñez del sector rural, que son el mayor porcentaje del total de pobres (CODENI, 2002; FESPAD, 2005).

A nivel de la región, en el año 2000 el 50.8 por ciento de la población centroamericana, en promedio, estaba bajo la línea de pobreza y el 23 por ciento bajo la línea de extrema pobreza (PNUD, 2003). El 10 por ciento de la población con mayores

ingresos se apropiaba de un 29.4 a un 40.5 por ciento del ingreso nacional (PNUD, 2003). Sin embargo, la gravedad de esta situación variaba de país y país por lo que conviene examinar algunas diferencias dentro de la región a inicios del siglo XXI.

Superar el rezago social de Centroamérica no es tarea fácil ni de corto plazo. El efecto de más de treinta años de guerras y de casi un siglo de pobreza estructural y profundas inequidades sociales, étnicas, geográficas y de género, eran evidentes en la situación de la infancia centroamericana al comienzo de los años noventa. A manera de ejemplo, en Guatemala el conflicto armado dejó 200,000 niños huérfanos, 440 aldeas destruidas y un millón y medio de habitantes desarraigados (PRODEN, 1996). Los más afectados fueron las niñas y niños indígenas del altiplano occidental. Los programas de ayuda fueron tan modestos, que la asistencia del gobierno a cada niño correspondía a menos de un quetzal por año (CIDH, 1993).

Un rasgo dominante de Centroamérica es la diversidad de los contextos políticos y sociales nacionales y la heterogeneidad del desarrollo económico de sus países. Así, Costa Rica y Panamá, que han gozado históricamente de mayor estabilidad política, presentaban en el año 2000 los PIB per cápita más altos, 4.670 dólares y 4.450 dólares respectivamente, y las mejores condiciones sociales. Belice, El Salvador y Guatemala se encontraban en el nivel medio, con 3.940 dólares, 2.350 dólares y 2.130 dólares respectivamente, mientras que Honduras y Nicaragua presentan las economías más débiles con 1.030 dólares y 790 dólares respectivamente (Banco Mundial, 2004) y con situaciones sociales muy problemáticas.

Sin embargo, el crecimiento económico de los países no se traduce automáticamente en Desarrollo Social. Así, en el año 2000 la clasificación de Naciones Unidas de los países centroamericanos indicaba que solamente Costa Rica y Panamá se ubicaban en los países de alto Índice de Desarrollo Humano, mientras que el resto de países se encontraban en el grupo de Desarrollo Humano medio. En estos dos últimos países la situación social podría haberse favorecido de la paz y estabilidad política.

Al interior de la región, para el año 2005, Costa Rica mantuvo la primera posición, Panamá pasó a segundo lugar, mientras que Belice sufrió un significativo descenso. En el resto de países se observa un deterioro de la posición de Honduras y una ligera mejoría de Nicaragua. El Salvador, a pesar de contar con una economía en franco crecimiento, se mantuvo estancado en su posición en el Índice de Desarrollo Humano (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Posición de los países centroamericanos en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)²

| País | Año 2000 | Posición en la Región (2000) | Año 2005 | Posición en la Región (2005) |
|-------------|----------|------------------------------|----------|------------------------------|
| Belice | 58 | 2 | 91 | 3 |
| Costa Rica | 48 | 1 | 47 | 1 |
| El Salvador | 104 | 4 | 104 | 4 |
| Guatemala | 120 | 7 | 117 | 7 |
| Honduras | 113 | 5 | 116 | 6 |
| Nicaragua | 116 | 6 | 112 | 5 |
| Panamá | 59 | 3 | 56 | 2 |

Fuentes: PNUD, 2000
PNUD, 2005

En los indicadores sociales de importancia para la Primera Infancia también se reflejan las diferentes posiciones de los países en el Desarrollo Humano. Así lo muestran los lugares ocupados por los países de la región en el Índice para Madres y para la Niñez del monitoreo mundial 2005 de Save the Children (STC). El Índice para Madres se construye con los siguientes indicadores: riesgo de mortalidad materna a lo largo de la vida, tasa de mujeres que usan anticonceptivos modernos, tasa de nacimientos atendidos por personal capacitado, tasa de mujeres con anemia, tasa de mujeres adultas alfabetizadas y porcentajes de asientos ocupados por mujeres en el gobierno nacional.

El Índice para Niñas y Niños se construye con base a la tasa de mortalidad infantil, matrícula bruta en primaria, porcentaje de la población con acceso a agua potable y porcentaje de niños menores de cinco años con moderada o severa desnutrición. Guatemala y Belice son los países que ocupan lugares más bajos en el ranking de madres. En el Índice para Niños y Niñas Belice ocupa el lugar más bajo (89), seguido por El Salvador (64) y Nicaragua (58).

Otros datos del monitoreo de STC indican que Guatemala es el país con porcentajes más altos de adultas no alfabetizadas (37 por ciento), seguido por Belice, Nicaragua y El Salvador con 23 por ciento. Este porcentaje es ligeramente menor en Honduras, 20 por ciento. Solamente en Panamá y Costa Rica este porcentaje es menor del 10 por ciento. Asimismo, la mayor tasa de mortalidad infantil corresponde a Guatemala con 35 niños y niñas por cada mil nacidos vivos. Una tasa similar se observa en Belice, El Salvador, Honduras y Nicaragua con cifras cercanas a los 30 niños y niñas por cada mil nacidos vivos. Las tasas de mortalidad infantil son menores en Panamá y Costa Rica (Ver Tabla 2). La baja posición de Belice en los Índices para Madres y para Niños y Niñas, está en contraposición con su nivel de desarrollo económico medio, lo cual podría estar reflejando una distribución poco equitativa de la riqueza.

² El Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas ubica a los países en un ranking mundial de acuerdo a indicadores de salud, educación, economía, género y medio ambiente.

Tabla 2: Posición de los países en el Índice para Madres y en el Índice para Niños y Niñas de STC

| País | Tasa de Mujeres Adultas No Alfabetizadas (%) | Sitio en el Ranking Mundial del Índice para Madres (Sobre 110 países) | Tasa de Mortalidad Infantil (Por cada mil nacidos vivos) | Sitio en el Ranking Mundial del Índice para Niños y Niñas. (Sobre 170 países) |
|-------------|--|---|--|---|
| Belice | 23 | 70 | 33 | 89 |
| Costa Rica | 4 | 12 | 8 | 27 |
| El Salvador | 23 | 45 | 32 | 64 |
| Guatemala | 37 | 72 | 35 | 38 |
| Honduras | 20 | 45 | 32 | 41 |
| Nicaragua | 23 | 40 | 30 | 58 |
| Panamá | 8 | 22 | 18 | 36 |

Fuente: Elaboración de Cefas Asensio con base en datos del "State of the World's Mothers, 2005". Save the Children.

Este balance social de modestos avances en la Atención y Educación a la Primera Infancia confirma que Centroamérica no ha podido superar el rezago social ni mantener el ritmo de progreso de Desarrollo Humano que observó en la primera mitad de los años noventa, cuando se superaron los conflictos armados. Los avances sociales en el campo de la salud y educación que se venían desarrollando fueron afectados por la desaceleración de las economías, cierto deterioro de la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización que avanza lentamente (PNUD, 2003). No hay duda que el modelo de desarrollo económico adoptado en la región ha contribuido a este estancamiento (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Tendencias del desarrollo económico de Centroamérica

²El crecimiento económico se ha concentrado en las áreas más dinámicas de la economía. Existe desarticulación entre este crecimiento y áreas clave del aparato productivo, como las exportaciones tradicionales, la pequeña y mediana empresa y el mundo rural. Este último es el rubro en el que la región más se distancia de sus aspiraciones de desarrollo humano. El modo de enfrentar estos retos, mediante un estilo de "desarrollo hacia afuera", centrado en la apertura comercial, ha generado pocos réditos sociales después del empuje experimentado a principios de los noventa²

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. PNUD. Capítulo 1, p. 1.

El caso de El Salvador revela los efectos que un modelo económico de desarrollo "hacia afuera" puede tener en la situación social de los países y, particularmente, de la Primera Infancia. A partir de 1989, se implementó en El Salvador un plan económico de estabilización y ajuste estructural que contribuyó a la reducción del déficit fiscal y al crecimiento del PIB. A pesar del éxito macroeconómico de los planes de ajuste, para el año 2004, la inversión social de El Salvador era todavía inferior al de 1985 (Pleitez 1995 en Janson y colaboradores, 1997). La pobreza en El Salvador afecta al 43 por ciento de la población (PNUD, 2003). De acuerdo a informes independientes, la pobreza en El Salvador ha sido aliviada por las remesas de los familiares que han emigrado (FESPAD, 2005). El 14.5 por ciento del total de la población de El Salvador había emigrado en el año 2002 (CEPAL, 2006). Sin embargo, la migración, aunque alivia la pobreza tiene repercusiones serias en la situación de la Primera Infancia. En El Salvador hay un elevado índice de familias incompletas y de infantes a cargo de hermanos mayores (FESPAD, 2005). La migración con respecto a la población total también es elevada en Guatemala (4.7 por ciento), Honduras (4.7

por ciento) y Nicaragua (9.6 por ciento) de acuerdo a datos recientes de la CEPAL (2006), lo que agrega nuevos problemas en la atención de la Familia a la Primera Infancia.

De acuerdo a los informes de seguimiento de la CDN, la situación social de la Primera Infancia se ha visto afectado por la inequidad social, la reducción de la inversión como resultado de los programas de ajuste estructural y el efecto de los desastres naturales de los años noventa, en particular los huracanes Mitch y Stan, y los terremotos de El Salvador en el año 2001 (Ver Anexo 6).

El crecimiento demográfico de Centroamérica es otro factor de presión en la atención a la Primera Infancia. En el año 2005 la población de la región era cercana a los 40 millones de habitantes, con una tasa media de crecimiento del 2 por ciento. La tasa media de fecundidad total era de 3.1 hijos por mujer, estando por encima de este promedio Guatemala (4.38) y Honduras (3.53). El crecimiento demográfico se refleja en cambios en la estructura de edad y la urbanización, ambos factores de influencia en la demanda de servicios públicos. Así, por ejemplo, la población en edad escolar de la región aumentó de 5.9 millones en 1970 a 11.5 millones en el año 2000 (PNUD, 2003)³. La urbanización ya es en promedio del 55 por ciento, siendo El Salvador (60 por ciento) y Costa Rica (61 por ciento) los países que se ubican por encima de este promedio. Se estima que la población de la región en el año 2050 será de 70.6 millones, con una tendencia a mantener retos sociales similares a los actuales (UNFPA, 2005).

Las tendencias demográficas de la región no solamente agregan otro factor explicativo al rezago en la situación social de la Primera Infancia, sino que también sugiere que los países centroamericanos enfrentarán fuertes presiones para la ampliación de los servicios de educación y salud en el futuro cercano.

³ Los datos de población no incluyen Belice

II. El estado actual de la AEPI

A. La educación inicial

1. Características y organización

La Educación Preprimaria o Inicial, definida como la que se ofrece a la niñez de 0 a 6 años, está reconocida como derecho en todas las legislaciones educativas de los países de la región. Esta incluye programas escolares formales y programas de educación no formal a cargo de organizaciones comunitarias, agencias no gubernamentales y el sector público. También incluye programas de Educación para Padres. Los programas se ofrecen por niveles según la edad de las niñas y los niños que atienden. El nivel inicial está orientado, como norma general, hacia el grupo de 0 a 3 años y el nivel de preescolar hacia las niñas y niños de 4 a 6 ó 7 años (Ver Anexos 5 y 7). Cada país tiene una organización y objetivos distintos para la Educación Inicial y denomina este nivel de manera distinta, sin embargo se observan algunas tendencias comunes.

a) El ciclo superior de la educación inicial, generalmente orientado a la preparación académica para la primaria y denominado en la mayoría de los casos como *educación preescolar*, se incluye en la estructura de la educación básica y, como tal, está regulado por las leyes generales de educación que norman su funcionamiento. Esto indica que las sociedades han arribado al consenso de dar al Estado responsabilidades en la regulación y control de la oferta educativa para la primera infancia, ya sean éstos ofertados por el sector público, privado o comunitario. También es un reconocimiento a la importancia de la educación inicial como primer nivel del sistema educativo, independientemente de su obligatoriedad.

b) La gestión y organización de los servicios recae en una

El Estado ha asumido responsabilidades en la regulación y control del ciclo superior de la Educación Inicial, ya sea ésta del sector público, privado o comunitario. Sin embargo, hay una variedad de programas educativos de carácter no formal no sistematizados y desarticulados de los sistemas educativos formales.

Las informaciones anecdóticas sugieren que los programas no formales tienen cobertura a veces mayores que las de los programas formales, son de bajo costo y aportan experiencias novedosas en la perspectiva de la educación integral.

Coexisten programas con funciones educativas, como la preparación para la primaria, con programas con funciones asistenciales como de alimentación, de salud, y de atención y prevención a problemas sociales.

En Costa Rica, El Salvador y Panamá se ha adoptado la obligatoriedad del último tramo de la Educación Inicial, indicando el reconocimiento de la misma como derecho de las niñas y los niños, pero la obligatoriedad no garantiza plena cobertura para la población en edad.

Se ofrece y demanda formación especializada a los docentes en Educación Inicial, lo que indica un reconocimiento a la especificidad de este nivel educativo con respecto al resto, pero esta política no se garantiza plenamente.

multiplicidad de instituciones sean éstas de nivel nacional o municipal. Estas instituciones incluyen los Ministerios de Educación, de Bienestar Social y de Familia dado que coexisten en los programas funciones de tipo educativo como la preparación para la primaria, con funciones de tipo asistencial como programas alimentarios, de salud, y de atención y prevención temprana a problemas sociales.

c) En cuatro países, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá, se ha declarado obligatorio el último tramo de la educación inicial, indicando la voluntad de los gobiernos de avanzar más rápidamente hacia la universalización de este nivel y el reconocimiento de la importancia de la educación inicial como derecho de niñas y niños. Esta decisión, sin embargo, contrasta con la capacidad institucional de los países de ofrecer plena cobertura al nivel inicial porque, como se verá más adelante, en ninguno de estos casos, con la excepción de Costa Rica, se ha logrado una matrícula en este nivel mayor de la mitad de la población en edad. La adopción de la obligatoriedad es un hecho reciente. En Costa Rica se asumió a partir de 1997, en El Salvador en 1996, en Panamá en 1995 y en Nicaragua en agosto de 2006. Aunque la obligatoriedad en estos países no ha garantizado la cobertura total de la población en edad, los datos de matrícula revelan que esta medida, con la excepción de Costa Rica, podría haber tenido efecto en la ampliación de la oferta pública de un tramo de la educación inicial respecto a la oferta privada, como se analizará más adelante.

d) Hay una variedad de programas y ofertas educativas para la primera infancia de carácter no formal desarticulados de los sistemas educativos formales, cuya cobertura y características son poco conocidas y sobre los cuales no hay regulación estatal. Esto sugiere que hace falta avanzar en la sistematización del nivel inicial y en la articulación del mismo con el resto del sistema educativo. Sin embargo, las informaciones anecdóticas recopiladas en los grupos focales sugieren que la cobertura de estos programas, aunque pequeña, en la mayoría de los casos sobrepasa la de los programas formales. Además, son programas de bajo costo y muy novedosos que aportan a la educación inicial una variedad de modelos acordes con la visión de educación integral de la infancia. Uno de los aspectos que se destacan en estos programas es la participación de la comunidad y la educación de los padres, ambos pilares fundamentales para ampliar y sostener la educación inicial en un contexto en que los recursos del Estado son insuficientes.

e) En la mayoría de los países se ofrece y se demanda formación especializada a los docentes en educación inicial, lo que indica un reconocimiento a la especificidad de este nivel educativo con respecto al resto. A pesar de esto, en pocos países se puede garantizar esta política debido a la escasez de personal docente especializado y a otros factores relacionados con la remuneración de la carrera docente que serán analizados más adelante.

2. Cobertura

El análisis de las estadísticas de cobertura de educación inicial es complicado en vista de la variedad de programas y de grupos de edad que cada uno de los mismos atiende. Estos grupos van desde el nacimiento hasta los 6 años en un amplio espectro de ambientes que van desde los públicos hasta los comunitarios. De la cobertura de los programas no-formales no se ha encontrado suficiente información para toda la región. Esta es una limitación importante del informe que debería superarse en trabajos posteriores porque, para conocer a fondo la educación inicial, habría que considerar las estadísticas de todas las modalidades, incluyendo la educación para padres. Las modalidades no formales son probablemente las de mayor

cobertura y más bajo costo, y aportan a la educación inicial enfoques novedosos que habría que analizar considerando las limitaciones del Estado para dar este servicio a toda la población en edad. Algunas de las características y alcance de los programas no formales se reportan en el último apartado de este informe. Sin embargo, en este apartado se analiza la cobertura considerando solamente los datos de matrícula de los programas del último tramo de la educación inicial, tanto en el sector público como privado.

La matrícula de educación preescolar experimentó un crecimiento modesto en la década pasada (1990-2003), alrededor de 1 por ciento anual. El crecimiento fue relativamente mayor en Guatemala y en El Salvador. Costa Rica y Panamá tienden a mantener sus niveles de cobertura histórica. En Nicaragua, Belice y Honduras, a pesar de experimentar aumentos en la matrícula, siguen teniendo coberturas muy pequeñas de no más del 30 por ciento de la población en edad.

El crecimiento promedio de la tasa bruta de matrícula en la educación preescolar en toda la región ha sido aproximadamente de 1 por ciento anual entre el año 1990 y el año 2003, lo cual pareciera un avance modesto si se considera que el crecimiento promedio anual de la población es de 2 por ciento anual (Ver tabla 3). Las diferencias de edades en los grupos atendidos limita la posibilidad de hacer conclusiones a partir de este dato, por lo que conviene analizar el comportamiento de la cobertura en cada país.

Al iniciarse la década de los noventa, Costa Rica y Panamá presentaban tasas brutas de educación preescolar por encima de la media latinoamericana (43.6 por ciento); pero al 2003 solamente Costa Rica se encontraba a ese nivel (60.9 por ciento). En este período (1998-2003) Guatemala y El Salvador duplicaron sus tasas brutas de preescolar, asegurando Guatemala atención a un poco más de la mitad (55.2 por ciento) de la población en edad y El Salvador casi a la mitad (48.6 por ciento). Los demás países crecieron en forma diferenciada: Nicaragua 15 puntos porcentuales (27.7 por ciento); Belice 5 puntos (28.8 por ciento) y Honduras solamente 3 puntos (21.4 por ciento). En el 2003 las tasas netas de matrícula oscilan en el rango de 21 a 52 por ciento para una población regional de 5.3 millones de niños y niñas en el grupo de 0 a 4 años (Ver Tabla 3).

Estas estadísticas confirman que la matrícula de educación preescolar experimentó un crecimiento modesto en la década pasada. El crecimiento fue relativamente mayor en Guatemala y en El Salvador. Costa Rica y Panamá tienden a mantener sus niveles de cobertura histórica. En Nicaragua, Belice y Honduras, a pesar de experimentar aumentos en la matrícula, siguen teniendo coberturas muy pequeñas.

Tabla 3: Tasas Brutas y Netas de Matrícula en Educación Preescolar Según Sexo. 2003

| País | Edades | Tasa Bruta de Matrícula | | | Tasa Neta de Matrícula | | | Relación Niñas/Niños de la TBM | |
|----------------------|--------|-------------------------|-------|---------|------------------------|------|---------|--------------------------------|------|
| | | 1990 | 2003 | 2004-6 | 1990 | 2003 | 2004-6 | 1998 | 2003 |
| Centroamérica | | 30.64 | 42.62 | | | | | | |
| Belice | 3-4 | 23.2 | 28.8 | --- | ----- | 27.8 | ---- | 1.03 | 1.07 |
| Costa Rica | 4-5 | 61.7 | 60.9 | --- | 61.4 | 43.3 | ----- | 1.02 | 1.02 |
| El Salvador | 4-6 | 21.0* | 48.6 | --- | ----- | 43.6 | ----- | 1.05 | 1.06 |
| Guatemala | 5-6 | 26.0* | 55.2 | 58.0*** | ----- | 41.1 | 47.0*** | 0.99 | 1.01 |
| Honduras | 4-6 | 17.1* * | 21.4 | --- | ----- | 21.4 | ----- | | 1.05 |
| Nicaragua | 3-6 | 12.1 | 27.7 | 32.5*** | ----- | 27.7 | 32.5*** | 1.02 | 1.03 |

| | | | | | | | | | |
|---------------------------------|-----|------|------|-------|-------|------|-------|------|------|
| Panamá | 4-5 | 53.4 | 55.8 | ----- | ----- | 52.0 | ----- | 0.96 | 1.01 |
| Referencias para América Latina | | 43.6 | 60.9 | ---- | ----- | 50.6 | ---- | 1.02 | 1.02 |

Fuente: Elaboración de Cefas Asensio con base en datos de:

Education for All. Global Monitoring Report 2006 con datos de 1990, 1998 y 2003. <http://gmr.uis.unesco.org/>

* Datos de 1991 tomados de: <http://www.campus-oei.org/observatorio/>, Informes estadísticos de El Salvador y Guatemala, con referencia a el Anuario Estadístico de UNESCO. 1999.

** Estadísticas de la Década 1990-99. Secretaría de Educación de Honduras/UNESCO. Diciembre 1999

*** Datos del año 2005. Ministerio de Educación de Guatemala, y Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua.

Es importante hacer notar que la edad a partir de la cual se ofrece la educación inicial podría explicar parcialmente las diferencias en las tasas brutas y netas de matrícula preescolar (Ver Tabla 3). Es notorio que en Costa Rica, Panamá y Guatemala en los cuales la educación preescolar se concentra en los dos últimos años, las tasas de matrícula bruta para el año 2003 estaban por encima de 55 por ciento y las matrículas netas por encima del 41 por ciento. Por el contrario, en Honduras y Nicaragua, donde se atiende a un mayor rango de edades, las tasas de matrícula bruta y neta son menores al 30 por ciento.

En otro sentido, las estadísticas revelan una relación entre la magnitud de niños y niñas que ingresan al primer grado con antecedentes de educación preescolar y la decisión tomada por el país respecto al rango de edades en que se ofrecen los servicios educativos para la primera infancia (Ver Tabla 4). Así, en los países en los que la educación preescolar se ofrece en los dos años previos al primer grado (4/5 años y 5/6 años), los nuevos ingresos a la primaria con antecedentes de educación preescolar son mayores que en los países en los que este nivel se ofrece en un rango de edad más amplio (3/4 a 6 años). Es interesante observar una ligera tendencia a la feminización de la población estudiantil que ingresa al primer grado de primaria con antecedentes de educación preescolar.

Tabla 4: Nuevos Ingresos a primer grado con antecedentes de Educación Preescolar.2003

| País | Edades | Tasas de Ingresos a Primer Grado | Niños | Niñas |
|-------------|--------|----------------------------------|-------|-------|
| Belice | 3-4 | --- | ---- | ----- |
| Costa Rica | 4-5 | 85.1 | 84.8 | 85.3 |
| El Salvador | 4-6 | ---- | ---- | ---- |
| Guatemala | 5-6 | 79.9 | 78.4 | 81.6 |
| Honduras | 4-6 | ---- | ----- | ----- |
| Nicaragua | 3-6 | 38.9 | 37.6 | 40.3 |
| Panamá | 4-5 | 61.0 | 59.6 | 62.6 |

Fuente: Elaboración de Cefas Asensio con base a "Education for All. UNESCO 2006 Global Monitoring Report".

No se ha logrado consolidar los datos regionales de cobertura para el tramo de edad de 0 a 4 años. Sin embargo, la información disponible sugiere que ésta cobertura es pequeña y que se concentra en municipios de extrema pobreza del sector rural o urbano marginal. Las agencias no gubernamentales se destacan en la provisión de servicios para este grupo de edad y en algunos países, como se ha dicho antes, sobrepasan en monto y cobertura la inversión del sector gubernamental.

Es difícil esperar que en una región que no ha logrado superar su rezago social histórico, se alcance una alta cobertura de servicios educativos para la niñez de 0 a 4 años, siendo, por lo tanto, esperanzadores los esfuerzos incipientes en esta materia. Sin embargo, como señala la Comisión Económica para América Latina y El Caribe "en tiempos de acelerado aumento de la participación femenina en el mercado laboral, la posibilidad de que los hijos accedan a establecimientos de enseñanza preprimaria es de importancia tanto para las oportunidades

futuras de los niños como para las mujeres, especialmente las pertenecientes a hogares de bajos ingresos, donde el aporte femenino al presupuesto familiar es decisivo para situarse fuera de la pobreza” (CEPAL, 2002-2003).

Se observa una ligera tendencia a la feminización de la matrícula. En el año 2003 por cada cien estudiantes varones habían ciento una mujeres, siendo solamente un poco mayor esta diferencia en Belice (107), El Salvador (106) y Honduras (105). En el resto de países la relación entre varones y mujeres es prácticamente equitativa. Esta tendencia se observa en todos los subsistemas educativos. Pareciera, por tanto, que las inequidades de género en el acceso a la educación inicial que han sido reportadas en informes anteriores (Myers, 1995) no son tan evidentes, al menos a partir de las estadísticas examinadas. Es posible que una revisión más detenida de las mismas, por ejemplo, considerando diferencias entre el sector urbano y rural, entre grupos indígenas y no indígenas y entre diferentes grupos socioeconómicos, permita observar las mismas. Este es un aspecto que debería incluirse en estudios posteriores.

3. Eficiencia

Con respecto a la eficiencia, no se identificaron datos de promoción, deserción y repetición de cada nivel de la educación preescolar. Esta información es necesaria para analizar el porcentaje de niños y niñas que se mantienen en el sistema sin repetir, o repitiendo una o más veces, y, sobre todo, comparar el comportamiento de la población con antecedentes de educación escolar respecto a la población sin este antecedente, a fin de valorar el rendimiento de la inversión en educación inicial.

Se pueden hacer algunas consideraciones sobre la eficiencia de la educación inicial en la región observando el comportamiento de las tasas de sobrevivencia hacia el último grado de la educación primaria de niños y niñas que logran ingresar al primer grado, con o sin antecedentes de educación preescolar, y considerando el total de las deserciones, reingresos y repeticiones. En este sentido, las tasas más altas de sobrevivencia se presentan en Costa Rica (88.4 por ciento), Panamá (88 por ciento) y Belice (79.5 por ciento) En el resto de países las tasas de sobrevivencia oscilan entre 60.4 por ciento (Guatemala) y 65.3 por ciento (El Salvador). Ver Tabla 5.

Otra posible aproximación a la eficiencia de la educación inicial es mediante el análisis de las tasas de repetición en el primer grado. Hay que considerar, sin embargo, que en los últimos años la tasa de repetición en primer grado de Centroamérica se redujo grandemente como resultado de la política de promoción automática al segundo grado. Esta política conlleva el riesgo de hacer muy fácil la promoción al primer grado, un aspecto que no se puede determinar a partir de los datos sobre repitencia. En cualquier caso, el rango de las tasas de repetición en primer grado oscila entre 9.3 por ciento en Panamá y 15.9 en El Salvador, siendo Guatemala un caso especial con un 27.6 por ciento de repeticiones. Estas tasas descienden de manera importante en el segundo grado. Los niveles de repetición que se revelan en los datos indican que la educación preescolar no está garantizando todavía el éxito en la educación primaria, posiblemente en razón de su baja

Las tasas de repetición en primer y segundo grado siguen siendo altas. Pareciera que la educación preescolar no está garantizando todavía el éxito en la educación primaria, posiblemente debido a su baja calidad.

calidad. Esta afirmación parece aún más válida para el caso de Guatemala, país donde se experimentó un aumento significativo en la tasa de matrícula preescolar en la década pasada.

Respecto al género, el comportamiento de la repetición en el primer grado indica que los niños repiten en mayores proporciones que las niñas en todos los países de la región, con la sola excepción de Honduras, donde las tasas de repetición de niños y niñas son idénticas (12 por ciento). Las tasas de repetición en el segundo grado también son ligeramente mayores en los niños que en las niñas

Tabla 5: Tasas de Repetición y Supervivencia en Educación Primaria. Según Sexo.

| País | Tasas de Repetición en Primer Grado | | | Tasas de Repetición en Segundo Grado | | | Tasas de supervivencia al último grado de Primaria | | |
|-------------|-------------------------------------|-------|-------|--------------------------------------|-------|-------|--|-------|-------|
| | Niñas | Niños | Total | Niñas | Niños | Total | Niñas | Niños | Total |
| Belice | -- | -- | 15.3 | --- | --- | -- | 80.5 | 78.6 | 79.5 |
| Costa Rica | 12.7 | 15.4 | 14.1 | 6.7 | 9.0 | 7.9 | 89.9 | 87.0 | 88.4 |
| El Salvador | 14.6 | 17.0 | 15.9 | 5.2 | 7.1 | 6.2 | 67.4 | 63.3 | 65.3 |
| Guatemala | 26.5 | 28.7 | 27.6 | 14.0 | 15.6 | 14.8 | 58.7 | 61.9 | 60.4 |
| Honduras | 12.0 | 12.0 | 12.0 | --- | -- | -- | --- | --- | --- |
| Nicaragua | | | *17.4 | | | *10.7 | 66.5 | 61.4 | 63.9 |
| Panamá | 7.9 | 10.6 | 9.3 | 6.9 | 9.5 | 8.3 | 89.3 | 86.8 | 88.0 |

Fuentes: Education for All. Global Monitoring Report 2006 con datos del 2003. UNESCO

* Datos de 2005 del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua

4. Calidad

La calidad es el elemento más complejo de evaluar de los programas de educación inicial. De los documentos de los Ministerios de Educación se puede inferir que la intención de los gobiernos es desarrollar programas de educación inicial con un enfoque integral. Así se puede apreciar en la presentación de sus objetivos de aprendizaje y metodologías de enseñanza para este nivel (Ver Tabla 6). Guatemala parece ser una excepción dado que sus objetivos se concentran en los aspectos académicos y de preparación para la escuela. Sin embargo, este es un tema que requiere mayor análisis, para lo cual se necesita hacer una revisión detenida de los contenidos curriculares desarrollados en el contexto de las reformas educativas de los años noventa y de su implementación.

Tabla 6: Objetivos y metodologías de la educación inicial en Centroamérica

| País | Objetivos | Metodologías |
|-------------|---|--|
| Belice | Desarrollar plenamente sus habilidades para mejorar sus futuros aprendizajes y potencial educativo. | Educación en un ambiente de calidad centrado en el niño y la niña. |
| Costa Rica | Potencializar el desarrollo integral de los niños y las niñas, desde su nacimiento hasta su incorporación al I Ciclo de la Educación General Básica | Uso del juego |
| El Salvador | Suficientes y diversos recursos para favorecer el desarrollo bio-psico-motor, socio-afectivo, intelectual y de comunicación. | Uso del juego-trabajo |

| | | |
|-----------|--|--|
| Guatemala | Preparación para la escuela y formación bilingüe. Crear destrezas para el aprendizaje | |
| Honduras | Preparación para la escuela y formación de competencias. Desarrollo de las inteligencias | |
| Nicaragua | Desarrollo físico, intelectual, afectivo y moral de los niños y niñas, promoviendo el desarrollo de actitudes, conocimientos, habilidades, destrezas, valores y hábitos relevantes y significativos, que favorezcan su desarrollo pleno. | Aprender haciendo a lo largo de diferentes niveles |
| Panamá | Saberes culturales para la formación de competencias Ser, comprender, hacer y convivir | |

Fuente: Elaboración de Cefas Asensio con base a documentos de los Ministerios de Educación

El factor más problemático en la calidad de la educación inicial en Centroamérica hoy en día se relaciona con el personal docente. Como ya se ha dicho, la educación inicial requiere conocimiento profesional especializado, una pedagogía diferenciada respecto a la primaria y recursos de enseñanza y aprendizaje adecuados a la edad de la primera infancia. En la mayoría de los países se han definido contenidos curriculares específicos para la educación inicial y se han definido trayectos curriculares específicos para la formación de los docentes de este nivel. Sin embargo, en un buen número de casos el personal encargado de la educación preescolar no tiene ninguna formación profesional.

La carrera docente no es atractiva en Centroamérica debido a los bajos salarios, las malas condiciones de trabajo y la poca valoración social de la profesión. El salario promedio de los maestros titulados de El Salvador, para el año 1999, era de 690 dólares por mes (PREAL, 2002). En Guatemala un maestro de primaria gana en promedio 560 dólares por mes (PREAL, 2002a). En Honduras un maestro de primaria tenía en el año 2004 un salario inicial de 255 dólares por mes (PREAL, 2005). El caso de Nicaragua es el más dramático, los maestros titulados que enseñan preescolar devengaban un salario promedio de 100 dólares por mes en el año 2005; las educadoras de preescolares comunitarios, que son la mayoría en el país, lo que reciben es una ayuda financiera de alrededor de 12 dólares mensuales, generalmente entregada con retraso (CODENI, 2004).

Se estima que hay 39,800 docentes en la educación preescolar de Centroamérica (Ver tabla 7). La inmensa mayoría de este personal son mujeres. Es posible que este hecho sea favorable para la niñez, ya que existe la creencia generalizada de que las mujeres son más aptas para el cuidado de los infantes. Sin embargo, no hay estudios de la región que nieguen o confirmen esta creencia. Sería meritorio, en el contexto del mejoramiento de la educación a la primera infancia, explorar la incidencia del sexo del cuerpo docente de preescolar en el desempeño educativo y social de la niñez.

En la mayoría de los países se han definido contenidos curriculares específicos para la educación inicial. También se ha definido el nivel de formación profesional para los docentes de este nivel. Sin embargo, un alto porcentaje de la educación preescolar está a cargo de personal no certificado.

Guatemala es el país con mayor número de docentes en preescolar, con un total de 17.000 para una relación de 23 niños y niñas por cada uno (Ver Tabla 6). La relación más alta de alumnos/as por docente se observa en Nicaragua, con un promedio de 25. El promedio para la región es de 21 alumno por docente la cual es alta si se considera que la Educación Inicial requiere atención personalizada, sobre todo cuando las jornadas de clase diaria se extienden por más de tres horas.

La extensión de la jornada de clase en la educación preescolar oscila entre 14 horas por semana para el caso de Costa Rica y 30 horas por semana para el caso de El Salvador (Ver Tabla 7). El dato parece sugerir ventajas para este último país; sin embargo, para hacer una mejor valoración de este indicador habría también que analizar el uso del tiempo de clase y el tipo de actividades en las que se involucra a los estudiantes.

Tabla 7: Indicadores sobre docentes de preescolar

| País | Docentes de Preescolar | | Horas promedio de Clase Semanal | Relación Alumno/Maestro(a) | Docentes certificados 2002-2003 |
|---------------|------------------------|-----------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| | Total | % Mujeres | | | |
| Belice | 200 | 99.0 | --- | 18 | 68 |
| Costa Rica | 5,600 | 96.0 | 14 | 18 | 79 |
| El Salvador | --- | ---- | 30 | ---- | --- |
| Guatemala | 17,000 | ---- | 17 | 23 | --- |
| Honduras | 6,300 | ---- | --- | 19 | --- |
| Nicaragua | 7,200 | 97.0 | 20 | 25 | 30 |
| Panamá | 3,500 | 97.0 | 25 | 20 | 54 |
| Centroamérica | 39,800 | --- | --- | 21 | |

Fuente: Elaboración de Cefas Asensio a partir de datos de "Education for All. UNESCO 2006 Global Monitoring Report".

En todos los países se ha definido el nivel de formación profesional mínima para los docentes de la educación inicial. La formación requerida varía de país a país; entre mayor es el nivel de desarrollo humano del país, mayores son los niveles de formación requeridos (Ver Tabla 8). Como se ha dicho antes, la existencia de requisitos mínimos para ejercer la docencia en la educación inicial sugieren un avance de los países en el reconocimiento de la especificidad de este nivel. Sin embargo, casi ningún país ha logrado que el cuerpo docente de la educación preescolar esté integrado por personal que cumpla estos requisitos.

Tabla 8: Formación inicial requerida para ejercer la docencia en la educación preescolar

| País | Requisitos y rasgos de la formación inicial para docentes de preescolar |
|-------------|--|
| Costa Rica | Título universitario (diplomado, bachillerato, licenciatura). Estos estudios tienen una duración de dos años para los diplomados, de cuatro años para los bachilleres en educación y de cinco a seis años para los licenciados. Los docentes de preescolar se forman en las universidades. |
| El Salvador | Título de profesor de parvularia. La carrera de profesor de parvularia tiene una duración de tres años y la Licenciatura en Ciencias de la Educación con especialidad en Educación Parvularia tiene una duración de cinco años. Los profesores de parvularia se han formado tradicionalmente en las Escuelas Normales y los Institutos Pedagógicos, pero en los años recientes se forman en las universidades. Se estima que el 56.5% de los docentes de parvularia tienen título de profesor y el 10.2% tiene el título de Licenciado. Entre los maestros de educación inicial, para los niños de 0 a 3 años, sólo el 1.6% tiene título de profesor/a, el 38.1% son bachilleres, el 28.6% ha cursado el tercer ciclo de Educación Básica y el 25.4% no sobrepasa el sexto grado de primaria. |
| Guatemala | Título de maestro de educación preescolar. Esta formación es de nivel medio y se ofrece en las escuelas normales. Comprende dos años de ciclo diversificado de educación secundaria e incluye un área científico-humanística y psicopedagógica además de práctica docente. Desde 1993 también existe la orientación de maestro de preescolar bilingüe. |

| País | Requisitos y rasgos de la formación inicial para docentes de preescolar |
|-----------|---|
| Honduras | Título de maestro de primaria con especialidad en educación preescolar. Los estudios de maestro de primaria tienen una duración de tres años y la especialidad en parvularia otros tres años. La formación de los maestros de preescolar es de nivel medio y se realiza en las escuelas normales. En la actualidad hay un alto porcentaje de docentes en ejercicio que solamente cuentan con el título de maestro de primaria pero tienen autorización de la Secretaría de Educación para ejercer a nivel de preescolar mientras realizan estudios de profesionalización docente. |
| Nicaragua | Título de bachiller o de maestro de educación primaria para enseñar en la modalidad formal. Título de Primaria aprobada para la modalidad no formal. Los maestros de educación primaria se forman en las Escuelas Normales en programas de una duración de tres años para los estudios generales y de dos años para las especializaciones. En la modalidad formal también pueden enseñar los Licenciados en Educación Preescolar y los estudiantes universitarios de carreras afines. |
| Panamá | Licenciatura en Educación con énfasis en preescolar, Diploma de profesor de preescolar o Diploma de maestro de educación primaria con título de preescolar. Esta formación se ofrece en las universidades y en las escuelas normales las cuales, desde 1999, tienen nivel superior no universitario. Anteriormente las escuelas normales eran de nivel medio. La duración de la formación es de 3 a 4 años en ambas instituciones. |

Fuente: Elaboración de Cefas Asensio a partir de información de los Ministerios de Educación y de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

5. Financiamiento

La tasa regional de inversión pública en educación con respecto al PIB es del 4 por ciento. Solamente Costa Rica (5.2 por ciento) y Panamá (4.6 por ciento) superan ese promedio. Ver Tabla 9. Esta inversión es claramente insuficiente para satisfacer las demandas educativas nacionales, siendo muestra de ello que los presupuestos de educación alcanzan principalmente para cubrir el salario de los maestros. El rubro de salarios absorbe, en promedio, el 85 por ciento de los presupuestos de los Ministerios de Educación.

Tabla 9: Indicadores de inversión pública en educación en Centroamérica

| País | Participación de los salarios en el gasto de educación | Participación pública en el gasto de educación. (%) | | Gasto público en educación como porcentaje del PIB (%) | |
|----------------------|--|---|-------------|--|------------|
| | 2002 | 1998 | 2002 | 1998 | 2002 |
| Belice | 77.3 | | | 5.7 | 5.7 |
| Costa Rica | ----- | ----- | 80.2 | 5.4* | 5.2 |
| El Salvador | 73.5 | 96.8 | 95.3 | 2.4 | 2.9 |
| Guatemala | 97.5 | ---- | ----- | ----- | 2.5* |
| Honduras | ---- | ---- | ----- | 4.2 | 7.1** |
| Nicaragua | 88.2 | ---- | 90.8 | 3.0 | 3.2 |
| Panamá | 86.0 | 96.1 | 96.5 | 5.3 | 4.6 |
| Centroamérica | ----- | | 91.0 | 3.7 | 4.0 |

Fuentes: Education for All. UNESCO 2006 Global Monitoring Report

* Año 1997 con base a datos de PREAL 2002

** Año 2000 con base a datos de PREAL 2002

*** Año 2004 con base a datos de PREAL 2005

El salario de los docentes es un aspecto crítico para la estabilidad de los sistemas educativos; particularmente en Honduras y Nicaragua en donde las reivindicaciones de los educadores adquieren periódicamente rasgos de conflicto social. Sin embargo, esta distribución tan desigual de los presupuestos de los Ministerios de Educación deja a los sistemas educativos

sin opciones para dotar a las escuelas de recursos básicos para la enseñanza, como materiales didácticos, bibliografía y la creación de ambientes de aprendizaje adecuados.

La insuficiente inversión pública en educación preescolar es más evidente cuando se considera el número de alumnos que se atiende en ese nivel. Para el año 2000, las cantidades anuales asignadas por alumno de preescolar eran de 232 dólares en El Salvador y 269 dólares en Guatemala (Ver tabla 10). La diferencia entre inversión por alumno de preescolar y alumno de primaria es en El Salvador de 62 dólares y en Guatemala de 88 dólares. El caso más grave, sin embargo, es el de Nicaragua en donde en el año 2000 la inversión pública en educación preescolar era solamente de 5 dólares anuales por alumno, con una diferencia de 82 dólares respecto a la cantidad invertida por alumno de primaria en el mismo año. Más preocupante aún es que en Nicaragua se experimentó un significativo deterioro con respecto a 1995 cuando la inversión por estudiante de preescolar era de U\$ 20 (PREAL, 2004). La situación de Nicaragua está relacionada al hecho de que es el país con más bajo PIB per cápita de la región.

A pesar de lo anterior, el caso de Honduras es esperanzador. El porcentaje de inversión en educación preescolar del presupuesto de educación aumentó de 1.2 por ciento en 1998 a 6.19 por ciento en el año 2003. En ese mismo año se invertía en El Salvador el 7 por ciento en el mismo concepto (Ver Tabla 10).

Tabla 10: Indicadores de inversión pública en educación pre primaria

| País | Gasto en preescolar como porcentaje del total del gasto nacional en educación (%) | | Gasto público anual por alumno en la enseñanza preescolar (US\$) | Gasto público anual por alumno en la enseñanza primaria (US\$) | Participación Privada en Matrícula Preescolar (%) | |
|-------------|---|----------|--|--|---|-----------------|
| | 1999 | 2003 | 2000 | 2000 | 1998 | 2003 |
| Belice | 1 | 0 | | | 100.0 | 100.0 |
| Costa Rica | ... | 7 | | | 10.0 | 15.0 |
| El Salvador | 9 | 7 | c) 232 | 294 | 22.0 | 19.0 (a)16.9 |
| Guatemala | ... | ... | c) 269 | 357 | 23.0 | 19.0 |
| Honduras | (d)1.2 | (e) 6.19 | | | ---- | ---- |
| Nicaragua | ... | 1 | c) 5.1 | 87 | 17.0 | (b) 6.0 |
| Panamá | 3 | 2 | | | 23.0 | 18.0 |

Fuentes: USIS – UNESCO

“Education for All. UNESCO 2006 Global Monitoring Report”.

a Calidad, Cobertura e Impacto de la Educación Inicial y Parvularia en El Salvador: MINED/ISNA/MSPAS/USAID 2005.

b Matrícula Inicial 2005 vs. 2004. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

c Informes de Progreso Educativo, PREAL. El dato de Nicaragua corresponde al año 2002.

d Promedio 1990-1997 según PREAL, 2005

e PREAL, 2005

Existe poca información desagregada de la inversión pública por nivel educativo, con lo cual es difícil evaluar cuánto se invierte hoy en día en la región en educación inicial. La información que está disponible sugiere que la gran mayoría de la oferta de educación inicial la ofrece el sector público, con lo cual queda claro que las familias dependen del Estado para obtener este servicio.

Solamente en Belice la participación privada en la matrícula de preescolar es del 100 por ciento, un caso que

La mayor oferta de educación inicial proviene del sector público. Esta oferta es insuficiente porque la inversión pública en este nivel es todavía muy pequeña. La inversión pública por alumno de preescolar tiende a ser menor que la inversión pública por alumno de primaria.

valdría la pena estudiar con mayor detenimiento para extraer lecciones al resto de países. En el resto de los países, la participación privada oscila entre un 15.0 (Costa Rica) y un 19.0 por ciento (Guatemala y El Salvador). Conviene observar que en Costa Rica hay una tendencia al aumento de la participación del sector privado en la oferta de educación inicial, aunque es todavía incipiente y la tasa más baja de la región en este aspecto. (Ver tabla 10).

Aunque la pobreza en la región afecta más a la población rural (Ver tabla 11), la cobertura de la educación preescolar es insuficiente para esta población, con lo cual se refuerzas otras formas de inequidad y falta de oportunidades del sistema educativo.

Tabla No. 11: La Pobreza en Centroamérica, según áreas geográficas

| Países | Nacional | Urbana | Rural |
|--------------|----------|--------|-------|
| Belice | --- | ---- | --- |
| Costa Rica | 20.3 | 17.5 | 24.3 |
| El Salvador* | 42.0 | 30.0 | 46.0 |
| Guatemala | 60.2 | 45.3 | 68.0 |
| Honduras | 77.3 | 66.7 | 86.1 |
| Nicaragua** | 45.8 | 30.1 | 67.8 |
| Panamá | ---- | 25.3 | 48.5 |

Fuente: Elaboración de Cefas Asensio con base a CEPAL. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá. Año de referencia: 2002.

*Mapa de Pobreza de El Salvador FISDL-FLACSO/Red Solidaria. CD-ROM. Año de ref.: 2003.

**Perfil y Características de los Pobres en Nicaragua 2001. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Así, por ejemplo, en Nicaragua el 57.0 por ciento de la cobertura de educación preescolar es rural⁴. En Guatemala, en donde el 41 por ciento de los habitantes del país son indígenas de los pueblos maya, garífuna y xinca; la proporción de niños indígenas en preescolar es de 39 por ciento, cercana a la proporción poblacional⁵. En Panamá, los niños pobres, y de éstos los que viven en extrema pobreza, son los que menos asisten a la educación preescolar, ya que mientras la cobertura neta de este nivel educativo es de 47.6% para niños no pobres, la cobertura para los niños pobres y los de extrema pobreza es de apenas 18.1% y 9.2%, respectivamente⁶.

⁴ www.mecd.gob.ni en la sección de modalidades.

⁵ “El Desarrollo de la Educación en el Siglo XXI”. Informe Nacional de la República de Guatemala. Ministerio de Educación. Junio del 2004. Pág. 18.

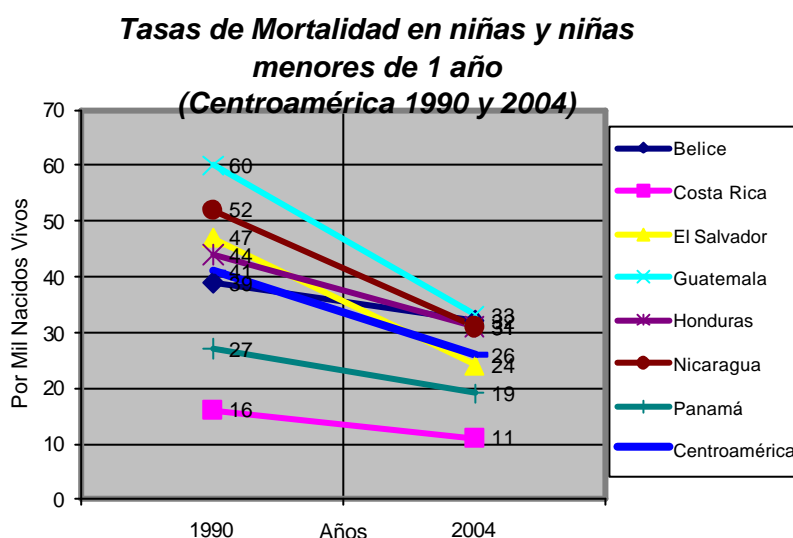
⁶ Perfil y Características de los Pobres en Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas, 1999. Págs. 32 y 33.

B. La salud y nutrición

1. Mortalidad infantil

La región ha avanzado en forma decidida en reducir la mortalidad de la niñez menor de un año. En promedio, esta se redujo de 41 a 26 niños y niñas por cada mil nacidos vivos en el período 1990-2004 (Ver Gráfica 1). Guatemala, Belice, Honduras y Nicaragua muestran tasas de mortalidad infantil mayores al promedio regional, de entre 31 a 33 por cada mil nacidos vivos. Aunque la mortalidad infantil en Guatemala se ha reducido considerablemente, sigue siendo la más alta de la región. Costa Rica y Panamá son los que están en mejor posición con índices menores a la media regional. El caso de El Salvador es quizás el más exitoso de todos al haberse colocado en este período de un lugar por encima de la media regional o uno por debajo de la misma, pasando de 47 a 24 mil por cada mil nacidos vivos.

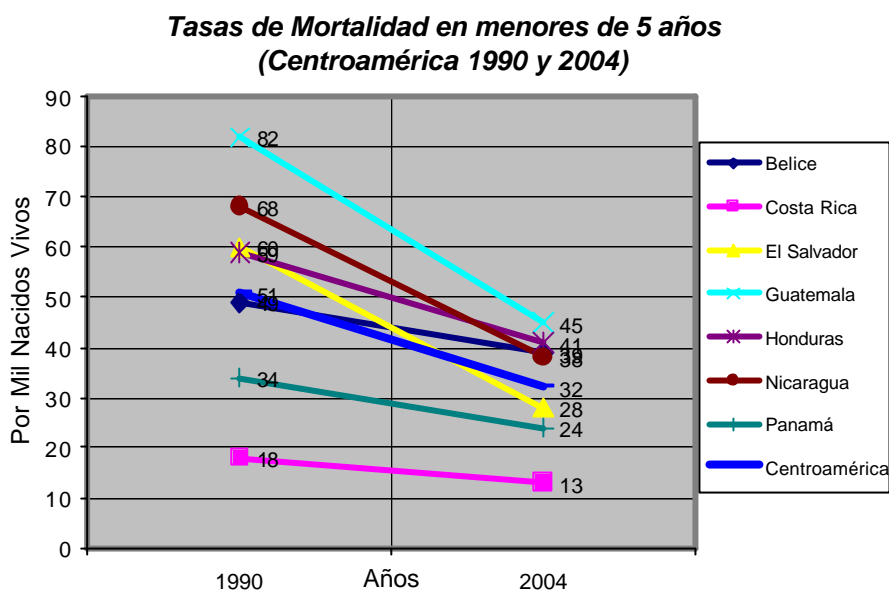
Gráfica 1: Incidencia de la mortalidad infantil en menores de un año



Fuente: Elaboración de Cefas Asensio con base a datos de “Estado Mundial de la Infancia 2006. Excluidos e Invisibles” UNICEF.

La región se destaca también en la reducción de la mortalidad de niños y niñas menores de cinco años (Ver Gráfica 2). Se ha modificado la tasa promedio de 51 a la de 32 por cada mil niños nacidos vivos en el período 1990-2004. Sin embargo, la tasa de mortalidad para este grupo de edad sigue siendo alta en Guatemala, con 45 por cada mil niños nacidos vivos. Belice, Honduras y Nicaragua alcanzan promedios superiores a la media regional y El Salvador ha superado también en este período su ubicación por sobre la media regional a los países que están por debajo, moviéndose de 60 a 28 por mil niños nacidos vivos.

Gráfica 2: Índices de mortalidad infantil en menores de cinco años (1990 y 2004)



Fuente: Elaboración de Cefas Asensio con base a datos del “Estado Mundial de la Infancia 2006. Eexcluidos e Invisibles” UNICEF

2. Atención pre-natal y al parto

Las mejoras en la reducción de la mortalidad infantil en la región parecen estar relacionadas con avances en la atención al parto. Es conocido que la mortalidad infantil ocurre con mayor frecuencia en el proceso del parto o durante el post parto. En la región el manejo del parto ha experimentado cambios como resultado de campañas educativas no formales. Sin embargo, estos indicadores siguen siendo motivo de vigilancia, en especial en lo relativo a la formación de personal capacitado en salud con capacidad de ofrecer servicios oportunos y de vigilar las condiciones de madres y bebés en el momento del nacimiento.

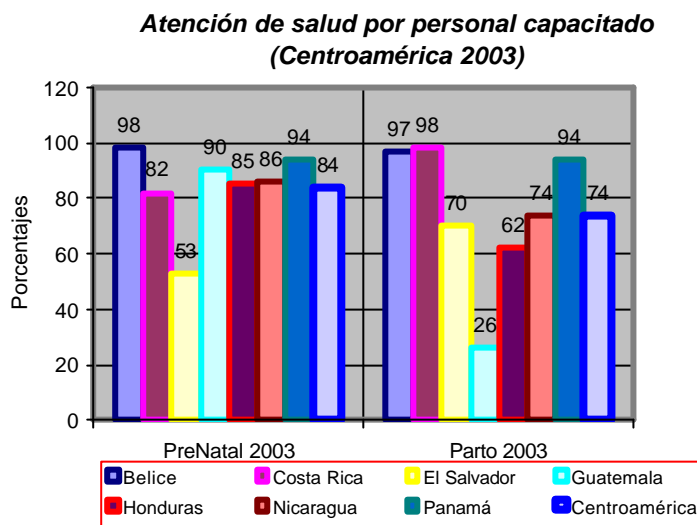
Se ha reducido la mortalidad infantil de 41 a 26 niños por cada mil nacidos, se ha avanzado en la atención al parto y se ha incrementado la práctica de la lactancia materna. Sin embargo, los niveles nutricionales de los niños, particularmente los hijos de los pobres, siguen siendo muy bajos, lo que afecta el desarrollo de su potencial educativo.

Un promedio de 84 madres de cada 100 recibe atención en salud por personal capacitado durante el período pre-natal. La estadística varía según países. Un grupo entre los que se ubican Belice, Panamá y Guatemala, alcanza tasas de 90 por ciento de atención de este tipo. Otro grupo integrado por Nicaragua, Honduras y curiosamente Costa Rica alcanza tasas de entre 82 y 86 por ciento. En el último lugar se ubica El Salvador con una tasa promedio de 53 por ciento, muy por debajo de la media regional.

Con respecto a la atención por personal capacitado durante el propio proceso del parto, la región presenta una tasa promedio de 74 por ciento, siendo esta menor que la del promedio que recibe atención pre-natal (Ver Gráfica 3). Para este indicador los países se distribuyen en

tres grupos. El de más alta cobertura, con una tasa promedio de 94 por ciento y más incluye a Panamá, Belice y Costa Rica. Parece que en este indicador Costa Rica compensa su bajo indicador en atención especializada en la etapa pre-natal. En el siguiente grupo se ubican El Salvador y Nicaragua con promedios de entre 70 y 74 por ciento respectivamente. En Honduras, a pesar de que es el país donde se han realizado más campañas de reducción de la mortalidad materna, alcanza un promedio del 62 por ciento, por debajo del promedio regional. Guatemala es el país con la situación más preocupante en este indicador con un 26 por ciento, lo que parece explicar que este país tenga el indicador más alto de la región de mortalidad de niñas y niños menores de un año, con 33 por cada mil niños nacidos vivos.

Gráfica 3: Atención prenatal y post-parto (2003)



Fuente: Asensio, Cefas, con base en “Género, Salud y Desarrollo en las Américas. Indicadores Básicos 2005”. OPS-UNFPA-UNIFEM.

3. Lactancia Materna

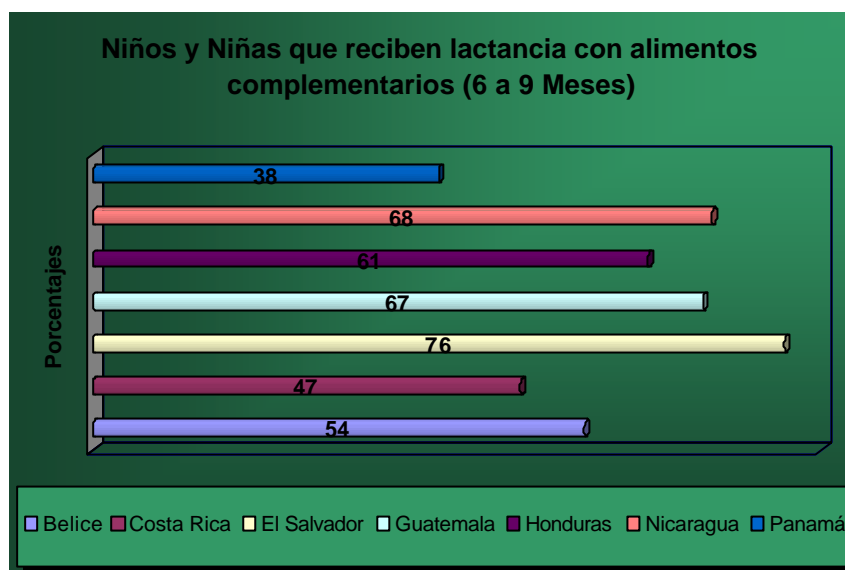
Las campañas de educación en torno a las ventajas de la lactancia materna han tenido efectos positivos en la región, habiéndose incrementado las prácticas de las mujeres en período de lactancia y las medidas institucionales en muchos hospitales y centros de salud para propiciarla desde el nacimiento y prolongarla por la mayor cantidad de meses posible.

Estas campañas vienen siendo impulsadas por los ministerios de salud, educación y los vinculados con la niñez y la familia, contando con el apoyo de organismos internacionales enfocados en la niñez y la salud materno-infantil, tales como UNICEF, OPS y Save the Children.

Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer en esta materia, ya que al parecer algunos sistemas de salud le han dado a la lactancia materna mayor importancia que otros, tanto en su seguimiento como su promoción. Así, por ejemplo, los países que reflejan mayores tasas de niños y niñas prácticas de la lactancia combinada con alimentos complementarios por un período de 6 a 9 meses son El Salvador (76.0 por ciento) y Nicaragua (68.0 por ciento), seguidos por Guatemala y Honduras (67.0 y 61.0 por ciento respectivamente). No obstante, no se pueden realizar comparaciones objetivas respecto a

Belice (54.0 por ciento), Costa Rica (47.0 por ciento) y Panamá (38.0 por ciento), cuyos datos no se encuentran actualizados.

Gráfica 4: lactancia en el primer año de vida (1996-2004)



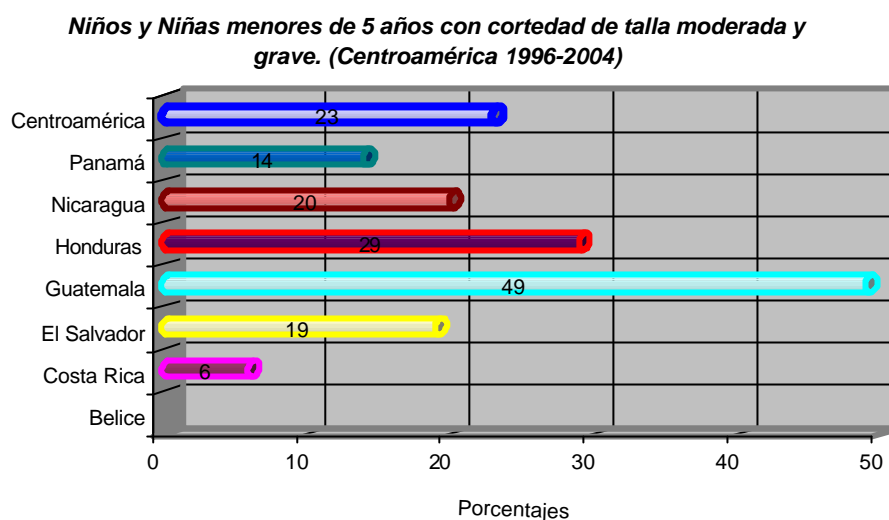
Fuente: Asensio, Cefas con base en “Estado Mundial de la Infancia 2006. Excluidos e Invisibles”, UNICEF. (Datos del período 1996-2004)

4. Nutrición

El estado nutricional en la primera infancia influye en el desempeño de las personas en su vida adulta, tanto en el ámbito educativo como familiar, social y laboral. También determina las posibilidades de sobre vivencia a las enfermedades durante la niñez. Para el año 2005, Centroamérica presentaba un promedio de 23 por cada 100 niños con cortedad de talla moderada y grave, es decir, casi uno por cada cuatro (Ver Gráfica 4).

El país de alerta era Guatemala donde la mitad de niños y niñas menores de cinco años presentaban problemas nutricionales, lo cual también explica las altas tasas de mortalidad infantil de ese país. Mientras tanto, en Honduras se observa que casi uno de cada tres niños y niñas menores de cinco años presentaba estas mismas evidencias de desnutrición. En Nicaragua y El Salvador la proporción era de uno por cada cinco niños y niñas menores de cinco años. Panamá y Costa Rica son los países en los que se reportaron niveles inferiores de 14 y 6 por ciento respectivamente.

Gráfica 5: Indicadores de estado nutricional de la niñez menor de cinco años (1996-2004).



Fuente: Asensio, Cefas con base en "Estado Mundial de la Infancia 2006. Excluidos e Invisibles. UNICEF.

C. Problemas emergentes

Como se ha visto antes, el estado actual de la primera infancia ha mejorado como resultado del interés cada vez más creciente de los gobiernos y las sociedades por su atención y educación integral. Las acciones desarrolladas en los países a partir de la Convención de los Derechos de la Niña y el Niño han contribuido a la ampliación de servicios de preescolar para el grupo de 4 a 6 años de edad, aunque la inversión educativa con respecto al PIB de los países sigue siendo insuficiente. También se ha avanzado en la reducción de la mortalidad infantil y en la atención al parto. A pesar de esto, el estado nutricional de la niñez menor de ocho años sigue siendo preocupante. Asimismo, es preocupante el surgimiento de nuevos problemas que afectan a la primera infancia y que no reciben todavía suficiente atención pública.

El padecimiento del SIDA está emergiendo en la región, principalmente en Honduras. Se estima que en ese país 3,900 niños y niñas entre 0 y 14 años, a fines de 2003, convivían con la enfermedad a finales del 2003 (UNICEF, 2006). Aunque el VIH-SIDA preocupa a las autoridades y ha comenzado a ser un asunto de salud pública en los países, es un problema poco conocido del cual no se tienen todavía suficiente información estadística.

El derecho a un nombre y una nacionalidad, expresado en la inscripción de las niñas y los niños al momento del nacimiento, es también una problemática cada vez más evidente. Sin embargo, este tema todavía no ha cobrado suficiente importancia en los países, con la excepción de Nicaragua donde se han realizado campañas de carácter nacional que han logrado que el país obtenga 81 por ciento de registro de niños y niñas al nacer, siendo esta tasa del 90 por ciento para las zonas urbanas y del 73 por ciento en el sector rural. Las niñas y niños no registrados no son reconocidos como personas y, como tal, dejan de ser sujetos de derechos y protección pública.

De gran importancia es el derecho a la protección especial de niños y niñas que son objeto de maltrato, abandono, abuso, violencia y trabajo infantil. El más preocupante de este fenómeno es el del trabajo infantil que crece en la región alimentado por la pobreza y por las

limitaciones financieras de los gobiernos de aliviar sus efectos sociales en la niñez. La más grave consecuencia del trabajo infantil es que los menores de edad dejan de ser considerados por las sociedades como tales y quedan desprotegidos de las políticas gubernamentales de atención integral a la niñez.

III. Políticas actuales de la AEPI

En la región se han formulado y adoptado, bajo la influencia de la CDN, políticas y planes muy amplios que indican la intención de ampliar la responsabilidad del Estado en la protección y educación de la infancia. Sin embargo, estas políticas y planes incluyen metas ambiciosas que no se corresponden con la capacidad financiera e institucional de los países, por lo que no hay garantías de avanzar en esta materia a partir de las mismas.

La atención y educación de la primera infancia en Centroamérica hoy día se caracteriza por un nuevo dinamismo que ha emergido a partir de la CDN y que es esperanzador. Los avances en el campo legislativo y la adopción de políticas enmarcadas en una visión más integral de la atención y educación de la niñez son notables. Sin embargo, la situación de las niñas y los niños de 0 a 9 años sigue siendo muy crítica; esta situación es más aguda en las familias pobres, en el sector rural y entre los indígenas e inmigrantes. Hay muchas tareas pendientes en la agenda social de los gobiernos y de la sociedad civil respecto a la primera infancia. Es en este contexto que deben

analizarse las políticas actuales.

En este capítulo se examinan las principales políticas y estrategias de atención y educación a la primera infancia que se han adoptado por parte de los gobiernos en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Se describen también algunos programas que en los grupos focales realizados para este estudio fueron sugeridos como experiencias innovadoras de atención y educación integral de la primera infancia.

A. Políticas actuales

1. El Salvador

En El Salvador se han aprobado dos grandes políticas para la primera infancia. Una es la atención integral a la niñez expresada en la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. La otra es la universalización de la educación parvularia, con prioridad en los estudiantes de seis años, contenida en el Plan Nacional de Educación 2021 (PND-2021).

El desarrollo integral de la niñez y la adolescencia fue adoptado como política nacional en el contexto de la suscripción de la CDN. El Gobierno de El Salvador venía desarrollando diversas iniciativas alrededor de la niñez desde inicio de los noventa, pero es hasta el año 2001 que se declara oficialmente la visión de política integral que supera el enfoque de "atención al menor en situación irregular"; de antes de la Convención.

La Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (PNDINA) establece el compromiso multisectorial de garantizar los derechos de la niñez a la educación;

a la salud integral; a la cultura; a un ambiente saludable; a la protección frente a riesgos y amenazas; a la recreación, el descanso y el esparcimiento; a la integridad personal; a la identidad, al nombre y nacionalidad; a la participación; a la protección de las drogas; y a la protección contra la explotación laboral y sexual. La política contiene líneas de acción para los diferentes escenarios de la actuación gubernamental. Por ejemplo, en el plano legal se establecen mecanismos de protección integral, de contraloría social de los derechos, de servicios sociales básicos integrados para la niñez y la adolescencia, de gestión social y de comunicación social (Secretaría Nacional de la Familia).

Los aspectos incluidos en la PNDINA son coincidentes con los que se establecen en la CDN. Todos son temas relevantes y promisorios. Sin embargo, la visión de los actores locales es que la implementación de la misma ha sido concebida a través de un sistema complejo y burocrático que dificulta su puesta en marcha (RIA, 2004). Ciertamente, la PNDINA define a la Secretaría Nacional de la Familia como su ente rector y al Instituto Salvadoreño para la Niñez y la Adolescencia (ISNA) como el ente coordinador de diferentes entidades ejecutoras (ISNA, 2004). El ISNA, además de coordinar, tiene funciones ejecutoras en tanto es responsable de los centros de educación inicial: Centros de Bienestar Infantil, Centros de Desarrollo Infantil, Centros de Atención Temprana y Hogares de Protección. Esta diversidad de funciones concentradas en el ISNA, una institución con escasos recursos financieros y humanos, complejiza la aplicación de la política.

En el mismo sentido, si se toma en consideración el presupuesto asignado al ISNA, la política de atención integral a la niñez de El Salvador parece ambiciosa. Por ejemplo, con el presupuesto actual del ISNA los programas de educación inicial sólo pueden alcanzar una cobertura de 1.18 por ciento de la población de 0 a 3 años (RIA, 2004). El presupuesto del ISNA ha decrecido en 19 por ciento entre el año 2001 y 2005 (ISNA, 2004). Asimismo, pareciera que la política no está contribuyendo a la equidad de género. Las niñas son el 40.8 de las participantes en los programas de educación inicial (RIA, 2004).

Un aspecto débil de la política es que mezcla estrategias inspiradas en la filosofía de atención integral con estrategias propias de la doctrina de situación irregular, fragmentando el tratamiento a la niñez que deja entonces de ser unitario. Por ejemplo, la política contempla acciones diferenciadas para la niñez en conflicto con la ley con lo cual el mismo niño que es objeto de protección en determinados programas, puede ser también objeto de corrección en otros. En este sentido, la política no es suficiente para la apropiación de la filosofía de protección integral (RIA, 2004).

Con respecto a la educación de la primera infancia, el PND-2021 reconoce que *“las experiencias de aprendizaje de los niños y niñas desde su nacimiento hasta los seis años son clave para aumentar la posibilidad de éxito en la educación básica”* (PND-2021, págs. 20 y 21). Destaca la necesidad que tienen los niños y las niñas de apoyo integral y compromete al Ministerio de Educación con la ampliación de la oferta educativa formal, contando para esto con el apoyo de las comunidades. En el mismo sentido, se plantea que *“el fin esencial de la educación es formar integralmente a los salvadoreños y las salvadoreñas: en lo físico, en lo emocional, en lo social, en lo moral y en lo espiritual”* (PND-2021, p. 13)

Para el cumplimiento de la política educativa hacia la primera infancia, el PND-2021 plantea cuatro acciones prioritarias: el apresto previo al primer grado; las prácticas de crianza saludables; y la certificación de los servicios educativos en las instituciones.

A pesar de que en el plan da prioridad a la meta de que todos los niños y niñas *“logren, al menos, un año de apresto previo al primer grado”* (PND-2021, p.20) no deja desprotegido al grupo de 0 a 6 años; proponiéndose para ello, por un lado “desarrollar estrategias de sensibilización e información a fin de que las familias y las instituciones educativas adopten prácticas de crianza saludables”, con lo que se asegura la atención al grupo de 0 a 3 años; y, por otro lado, *“certificar a las instituciones, a fin de identificar y divulgar los avances en la cobertura de la educación inicial y parvularia”* (PND 2021, p.21) mediante lo cual se afirma la corresponsabilidad del sector privado y la sociedad civil para la primera infancia.

Al priorizar el fomento de buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje, el Plan se compromete con garantizar la calidad educativa; igualmente, hay un compromiso con la efectividad de la educación, para lo cual se propone *“asegurar que los estudiantes adquieran las competencias adecuadas que les preparen para la vida: desarrollarse integralmente como personas y desempeñarse integralmente como personas y desempeñarse con éxito en la familia, en el trabajo y en la sociedad”* (PND 2021, p.22).

Igualmente, en aras de la efectividad, el Plan plantea un conjunto de estrategias que coadyuvan a crear mejores condiciones para la educación en general, tales como; ambientes físicos para favorecer el aprendizaje; clima institucional para potenciar el aprendizaje; docentes competentes y motivados; currículo al servicio del aprendizaje. Finalmente, en función de la competitividad, en lo que respecta a la educación inicial, se plantea el acceso a tecnología y conectividad; y a las buenas prácticas de gestión (PND- 2021, pags. 22-29).

La política de universalización de la educación parvularia de El Salvador es alentadora y ejemplificante para el resto de países de la región. Por sí misma, representa un gran avance en materia de derechos de la niñez. El aspecto problemático de la misma es su financiamiento. A pesar del crecimiento experimentado en este nivel en la última década, más de la mitad (52 por ciento) no tenían acceso a la educación parvularia en el año 2003 (RIA, 2004). En El Salvador está en vigencia una política económica de corte neoliberal restrictiva del gasto social, lo que sugiere que la inversión educativa, actualmente del 4 por ciento del PIB, no aumentará grandemente. Si esta situación se confirma, la tendencia en el crecimiento de la educación parvularia sería por la vía privada, lo que tendría consecuencias negativas en términos de equidad.

2. Guatemala

En Guatemala se adoptó la Convención de los Derechos del Niño y la Niña desde el mismo momento de su ratificación en 1990 dado que, en virtud de la Constitución de la República de 1985, un Tratado o Convención de derechos humanos tiene preeminencia sobre la ley nacional. A partir de ello, se fomentó en el país el debate sobre los derechos de la niñez que contribuyó a que la visión asistencialista se debilitara y diera paso a una nueva visión de protección integral de la niñez y adolescencia.

En el año 2003 se aprobó la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. En el Artículo 81 de la Ley se definen como políticas de protección integral a las “acciones formuladas por la Comisión Nacional y las Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia para garantizar a niños, niñas y adolescentes el pleno goce de sus derechos y libertades”. De esta Ley se deriva un acuerdo gubernamental que define la Política Pública y Plan de Acción Nacional para la Niñez y la Adolescencia de Guatemala 2004-2015. En la misma se establece como estrategia la ampliación de la cobertura en educación e

implementación de la reforma educativa, con metas como la universalización de la atención y educación infantil para todas las niñas y niños de 3 a 6 años de edad en el año 2015 y de los niños y las niñas de 0 a 3 años en el año 2011. Para lograr esto, en el Plan se definen acciones que incluyen la ampliación del presupuesto del Ministerio de Educación a un 4.5 por ciento del PIB en el año 2007 y un incremento del 5 por ciento anual a partir de 2008 (Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, 2003).

Además de estos factores, dos políticas en particular favorecen la atención y educación a la primera infancia en el país, la inversión en capital humano contenida en la Estrategia de Reducción de la Pobreza y la institucionalización de la Educación Inicial consignada en la Ley de Educación Nacional aprobada en 1991.

Asimismo, en Guatemala se han adoptado un conjunto de principios y políticas educativas que intentan mejorar la calidad y relevancia de la educación nacional y que repercuten en la oferta educativa para la primera infancia. Por un lado, en la Ley de Educación Nacional de 1991, se pone énfasis en el desarrollo integral de los educandos y los concibe como sujetos del proceso educativo. Por el otro, en consideración a las características socio-culturales de la niñez guatemalteca, se crea en el año 1995 la Dirección General de Educación Bilingüe con la función principal de promover y establecer la Nueva Escuela Unitaria Bilingüe Intercultural.

En el mismo sentido, en el marco de la Política Educativa 2005-2008, se adopta la Estrategia Nacional de Transformación Educativa, la cual contempla la universalización de la educación monolingüe, bilingüe e intercultural en el nivel preprimario, con calidad, pertinencia y equidad; la implementación de un mejor currículo de estudio; la inclusión de tecnologías de información en la enseñanza; la ampliación y remozamiento de la infraestructura escolar; la creación de la carrera docente; y el rescate en la educación de los valores cívicos. El Gobierno tiene la meta de que en el año 2008 se duplique el presupuesto educativo en comparación con lo que se destinó a esa cartera en el año 2003. También se ha formulado la meta de alcanzar para el año 2008 una cobertura de 75 por ciento en la educación preprimaria para el año 2015.

El conjunto de estas políticas expresa la intención de mejorar en la educación de la primera infancia. Sin embargo, la administración de estas políticas se ha hecho a través de acciones aisladas, insostenibles en el mediano plazo y desarticuladas entre sí (Argueta, 2005). El elemento más problemático es que para su implementación se ha dependido grandemente de préstamos internacionales. Las condicionalidades de las agencias financiadoras ha conllevado la contratación de grupos privados del país que asumen las funciones del Estado, principalmente a nivel local, con lo cual se ha debilitado la descentralización escolar y la transferencia de responsabilidades educativas a las autoridades municipales (Argueta, 2005).

Otro elemento problemático es el crecimiento del sector privado, por concesión del Estado, en la provisión de servicios de educación. En el año 2003 el sector privado ofertaba el 20 por ciento de la matrícula pre primaria (Ministerio de Educación, 2004). Con este hecho se introdujo en el sistema un esquema de jerarquización social y económica por el cual la mejor calidad educativa la ofrece el sector privado a sectores de clase media del sector urbano, mientras la oferta pública, de menor calidad, se concentra en la población empobrecida del sector indígena rural (Argueta, 2005). En este último grupo se ubica la preescolar en las modalidades bilingüe y parvularia.

En otro sentido, el esquema de participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de la política ha privilegiado la visión empresarial de la educación y las reformas basadas en la eficiencia, marginando a los grupos indígenas y restringiendo la formación de espacios públicos que fortalezcan la democracia (Argueta, 2005).

La seguridad alimentaria es también una política de apoyo a la primera infancia. En septiembre de 2005 Guatemala adoptó una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en vista de que es el país de Centroamérica con mayor deterioro nutricional de la población menor de cinco años, estando uno de cada dos con desnutrición crónica. Los niños y niñas en esta edad son parte de la población priorizada por esta política que intenta asegurar la disponibilidad, la calidad y el acceso oportuno a los alimentos nutricionales necesarios.

Es notorio que en Guatemala se está desarrollando un estado de alerta hacia la Primera Infancia que ha generado nuevas políticas, lo que permite prever acciones y estrategias favorables en el futuro. Sin embargo, dado el deterioro de los indicadores educativos y de la infancia en general, será necesario vigilar y apoyar la implementación de dichas políticas, a fin de que logren el impacto esperado.

3. Honduras

A partir de la adhesión y ratificación de la Convención de los Derechos de la Niña y el Niño, se realizaron en el país importantes esfuerzos en materia legal e institucional a favor de la primera infancia (UNICEF, 2006). En 1996 se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia; posteriormente se ratificó el Convenio OIT 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y los Protocolos Facultativos de la Convención referidos a Explotación Comercial de la Niñez y la Participación de Niños en Conflictos Armados.

En materia de políticas de atención, el avance más importante es la creación en 1997 del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), con lo cual se dió origen a una entidad especializada y de carácter autónomo que institucionalizó la atención a la niñez. Sin embargo, a diferencia de El Salvador, el país no cuenta con un documento de política que haga visible su visión, metas y prioridades respecto a la atención y educación de la niñez. En su defecto existe el Plan de Acción de la Política Social que tiene previsto desarrollarse en tres planos de trabajo. El primero está orientado a la educación y la cultura, teniendo como prioridad la educación pre-básica. En el segundo plano se da prioridad a la construcción de escuelas y centros sanitarios. El tercero es relativo a las redes de protección social y los temas transversales como la descentralización y la equidad de género (UNICEF, 2006).

De acuerdo a los actores locales, las políticas para la infancia en Honduras son más programas de gobierno que de Estado (COIPRODEN, 2005). La evidencia es la situación actual del IHNFA. El IHNFA es una institución de naturaleza similar al ISNA salvadoreño. Tiene a su cargo programas de protección social y de reeducación de menores infractores, con lo cual se fragmenta el tratamiento de la niñez, en detrimento de la filosofía de atención integral. Además, tiene funciones de coordinación, promoción, ejecución y fiscalización de las políticas públicas hacia la niñez y la familia. A pesar de la importancia de sus funciones, el IHNFA ha tenido que sobrevivir, sin poder y recursos, a la propuesta de su desaparición. Sus programas son de una cobertura muy pequeña. Por ejemplo, logra cubrir el 2.7 por ciento de la potencialidad de niños en riesgo social o en la calle (COIPRODEN, 2005). Esto es muy grave si se considera que en el país el 66 por ciento de la población de 0 a 14 años se encuentra bajo la línea de pobreza. (COIPRODEN, 2005).

El instrumento de política educativa más relevante es el Plan Educación para Todos de Honduras (EFA-FTI). El plan tiene como objetivo general que todos los niños y niñas de Honduras completen seis grados de educación básica. Para lograr ese objetivo propone la universalización de la educación pre-básica, hacer efectiva la obligatoriedad de la educación básica, mejorar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, y asegurar el cumplimiento de las metas a través del apoyo a los centros educativos. El plan también incorpora dentro de sus metas las de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, con relación a la cobertura de prebásica y primaria, pero las hace más exigentes.

Honduras fue uno de los primeros países en el mundo elegidos para un programa de financiamiento internacional para alcanzar las metas EFA. Pareciera que esta oportunidad histórica no fue aprovechada. En ocasión de la revisión de los avances, la comunidad donante expuso su preocupación por las debilidades de liderazgo y comunicación en la implementación del programa, y por la oposición del gremio magisterial a algunas de las medidas (PREAL, 2005).

En vista de este antecedente, es lógico pensar que en Honduras el problema no está en la formulación de las políticas sino en la capacidad organizativa y financiera para implementarlas. En el caso del financiamiento, la implementación de las políticas enfrenta problemas más allá de los montos. De hecho, el Ministerio de Educación experimentó un aumento sustantivo de su presupuesto en los años recientes. Honduras es el país centroamericano que presenta mayor inversión educativa, 7.1 por ciento del PIB en el año 2000 (PREAL, 2002). Sin embargo, este aumento se ha destinado a cumplir los compromisos de aumento salarial contraídos por el gobierno con los sindicatos magisteriales.

4. Nicaragua

En Nicaragua se ha formulado la Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia que tiene como eje los Derechos del Niño y la Niña consignados en la Convención. Esta Política ha sido actualizada en el año 2001. Se ha formulado también el Plan de Acción Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2002-2011. La instancia que coordina la implementación de la Política y el Plan es el Consejo Nacional de Atención a la Niñez y la Adolescencia, CONAPINA. El Plan integra un conjunto de compromisos multisectoriales relativos a la salud, la nutrición, la educación, la protección especial y la participación de la niñez. Hay otras políticas públicas orientadas a fortalecer el marco de estrategias y acciones a favor de la primera infancia, entre ellas la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Política de Población y Desarrollo. Todas estas políticas forman parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que constituye el principal instrumento de gestión del gobierno.

En cuanto a la política educativa, el país cuenta desde el año 2001 con un Plan Nacional de Educación (PNE) cuyos objetivos, estrategias y acciones se orientan hacia el 2015. El plan se encuentra vigente y sirve de marco a las políticas educativas actuales; sin embargo, ya está siendo objeto de una primera revisión profunda, especialmente por parte del "Foro Nacional de Educación", donde concurren especialistas de los diferentes subsistemas educativos y donde se han elaborado un conjunto de propuestas para su revisión y actualización.

El PNE es un instrumento de política favorable a la educación de la primera infancia. Para la ampliación de la cobertura, tiene como estrategia establecer nuevas ofertas educativas, de acuerdo al potencial económico de los territorios; ampliar la cobertura del nivel preescolar

utilizando el modelo comunitario; continuar y ampliar los programas de vaso de leche y alimentación escolar para los niños más pobres; y propiciar el cuidado prenatal y la nutrición calórica y proteica de los niños entre 0 y 4 años. Asimismo, se ha formulado una Estrategia Nacional de Educación Inicial y Preescolar, y un Plan Nacional de Educación Inicial y Preescolar 2004-2008. Lamentablemente, estas dos últimas iniciativas han sido implementadas solamente en forma parcial en MIFAMILA y MINSA, y muy escasamente en el MECD.

Por otro lado, muy recientemente, en agosto del presente año la Asamblea Nacional, órgano legislativo del país, aprobó la Ley General de Educación (ley número 582). Aunque la aprobación de esta Ley se dio en una situación conflictiva por el veto parcial del Ejecutivo a la misma, conviene destacar que en la misma se adoptan decisiones que favorecen la Educación Inicial. En el Artículo 19 se establece la gratuidad y obligatoriedad de la Educación Básica impartida en los centros del Estado a partir del tercer nivel de Educación Inicial. En el Artículo 23 se establece la Educación Inicial como el primer nivel de la Educación Básica Regular para atender a niñas y niños menores de seis años, tanto en modalidades formales como no-formales.

En resumen, en Nicaragua se cuenta con políticas y planes formuladas que indican la intención del país de profundizar la atención a la primera infancia, ampliar los servicios de educación inicial y extender la cobertura de la educación preescolar al menos un año antes del inicio de la primaria. Se han adoptado programas, como el de la Red de Protección Social, que revelan un esfuerzo de asumir la filosofía de la atención integral a la niñez (ver descripción de experiencias innovadoras). En comparación con Honduras y El Salvador, en esta materia se observan condiciones más favorables para superar visiones de la filosofía de situación irregular, en vista de que el fenómeno de pandillas juveniles no está tan extendido. A pesar de la existencia de políticas y programas, pareciera que el país tiene poca capacidad de implementarlas y que la atención y educación a la primera infancia no tiene suficiente prioridad en la agenda social.

Las mayores tensiones para la implementación de las políticas se observan en el área de educación preescolar y se refieren a su financiamiento, calidad e institucionalización. La inversión educativa en el país es pequeña, 3.2 por ciento del PIB en el año 2002, pero se hace más pequeña en vista del tamaño del PIB de Nicaragua, el de menor tamaño de Centroamérica (PREAL, 2004). El débil financiamiento a la educación deja al nivel preescolar con muy pocos recursos. Dado que la educación preescolar no es obligatoria, la mayor parte de su financiación depende de recursos externos, lo que acentúa su dependencia e inestabilidad. La ampliación de la cobertura en este nivel ha sido posible gracias a la contribución de voluntarias que trabajan en centros comunitarios pero que, en su mayoría, no tienen calificación profesional para enseñar, con lo cual no hay garantías de calidad mínima. Asimismo, a diferencia del resto de países de Centroamérica, en Nicaragua la educación preescolar no ha sido plenamente institucionalizada como parte del sistema educativo, ni está en las prioridades nacionales de desarrollo social del país; por ejemplo, no hay metas al respecto de la misma en el Plan Nacional de Desarrollo, y no aparece incluida en el sistema de educación básica formal en la recién aprobada Ley General de Educación.

B. Los proyectos innovadores: aportes para un modelo de incidencia

Como ya se ha mencionado, el desarrollo durante la primera infancia requiere diferentes formas de apoyo en diversas áreas, desde el cuidado de la salud y la nutrición, hasta la preparación para la primaria. Por tanto, un enfoque integral de la atención a la primera infancia debería considerar la variedad de necesidades de la niña y el niño menor de 9 años, los diferentes contextos en que este apoyo es necesario y la multiplicidad de actores que deberían involucrarse en el mismo.

No hay un solo modelo para la atención y la educación integral de la primera infancia. Sin embargo, a partir de un inventario preliminar de proyectos sugeridos como innovadores por las organizaciones consultadas⁷ (ver cuadros 1 a 5), se puede inferir algunas características que un modelo de incidencia en la atención y educación integral de la primera infancia debería incluir. Estas características son:

Participación de la comunidad, para compensar las limitadas capacidades de intervención del estado y para desarrollar a nivel local una cultura de responsabilidad compartida en garantizar los derechos sociales y educativos de la infancia. El caso de EDUCO de El Salvador pareciera aportar buenas lecciones en este campo.

Educación a los padres, para diseminar entre las familias nuevas visiones sobre la infancia y sobre su cuidado y educación. La experiencia desarrollada por Christian Children Fund con el programa de Madres Guías en Honduras se destaca en este campo.

Prioridad al sector rural e indígena, como forma de reconocimiento a que las necesidades de atención y educación a la infancia son mayores entre los más pobres, que para el caso de Centroamérica se ubican principalmente en el sector rural y entre las comunidades étnicas. El programa CENACEP de Guatemala se inscribe en este tipo de incidencia.

Atención a la salud y nutrición, porque es condición para el desarrollo integral de los niños pequeños, así como un derecho social adquirido en virtud de las nuevas legislaciones de los países sobre la infancia. El Programa de Nutrición Escolar y la Red de Protección Social de Nicaragua aportan conocimiento valioso sobre esta área de intervención.

Educación preescolar gratuita, relevante y de calidad, para colocar a las niñas y niños pequeños de sectores sociales desfavorecidos en mejores condiciones para iniciar, sostenerse y tener éxito en el sistema educativo formal. La gratuidad de estos programas es fundamental para prevenir cualquier riesgo de inequidad en razón de la condición económica de las familias. La relevancia se refiere principalmente a la garantía de una educación preescolar en la lengua materna de los niños y adecuada a sus realidades culturales. La calidad es relativa al enfoque del currículo y la selección adecuada de los recursos de aprendizaje. Los programas PAIN de Guatemala, PREPI de Honduras están orientados hacia estos propósitos.

Educación para la transición, para asegurar que la especificidad de la pedagogía y el currículo de la educación preescolar tengan continuidad durante el primer y segundo grado de primaria, porque los niños realizan estos niveles todavía en sus años de desarrollo, al final de la primera infancia. La experiencia de RICA de Save the Children es única en Centroamérica en este tipo de intervención.

⁷ Los cuadros que describen los programas son elaboración propia con base a material informativo de carácter público y a información recolectada en grupos focales en El Salvador, Honduras y Nicaragua.

1. El Salvador

| Nombre | Promotor/socios | Objetivos | Diseño | Resultados |
|--|---|--|--|--|
| Educación para la comunidad, EDUCO | Ministerio de Educación y padres de familia | <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la cobertura de la educación parvularia, en las zonas rurales, con participación de la comunidad • Articular el currículo de la educación parvularia con el de la educación básica • Mejorar el estado nutricional de los alumnos • Capacitar a los padres sobre el cuidado a los hijos | Una Asociación Comunal de Educación (ACE), integrada mayoritariamente por padres de familia, firma un convenio con el MED, que provee fondos que la comunidad administra para proveer educación preescolar y/o básica. Las ACE seleccionan y contratan a los maestros. | Se inició en preescolar y primer grado alrededor de 1991. Ahora llega hasta séptimo grado. |
| Centros de Bienestar Infantil (CBI) | Instituto Salvadoreño de Protección al Menor | <ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer educación inicial desde la primera infancia | Un servicio gratuito de atención y educación infantil a partir del nacimiento. El centro está a cargo de una madre de la comunidad. | |
| Aprendamos Juntos | Fundación Ágape | <ul style="list-style-type: none"> • Educación integral de 0 a 3 años | Centros de estimulación temprana en zonas rurales que incluye servicios de salud y educación a padres | Atiende a 400 niños desde el año 2000. |
| Juega Leyendo | Ministerio de Educación. Dirección de Educación Parvularia. | <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar mediante estrategias comunitarias, las oportunidades de acceso de niños y niñas de seis años a los servicios de educación parvularia. • Ampliar la cobertura de la educación parvularia, en las zonas rurales y de difícil acceso. • Desarrollar habilidades y destrezas con énfasis en la lecto escritura y pensamiento lógico matemático a la población que ingresará a primer grado | Creación de secciones de aprestamiento, mediante estrategias comunitarias, para la población que no ha asistido a parvularia y que el siguiente año deberán ingresar a Primer Grado de Educación Básica. Las secciones son atendidas por Educadores comunitarios. | Se inició en el año 2005. A la fecha se han creado 75 secciones de aprestamiento |

2. Guatemala

| Nombre | Promotor / socios | Objetivos | Diseño | Resultados |
|--|---|--|--|--|
| Currículo Nacional Base de Pre-Primaria | Ministerio de Educación | <ul style="list-style-type: none"> Establecer un nuevo currículo con base a las etapas del desarrollo del niño y la niña de 0 a 6 años y la riqueza cultural del país. | Es un currículo flexible que facilita su adaptación a diferentes contextos. Se encuentra en proceso de consulta con maestras y maestros. | |
| Centros de Aprendizaje Comunitario en Educación Preescolar, CENACEP | Ministerio de Educación y UNICEF | <ul style="list-style-type: none"> Facilitar el ingreso al primer grado Involucrar a la comunidad en el aprestamiento Propiciar valores de convivencia democrática y de interculturalidad | Es un aprestamiento acelerado de 35 días para la niñez de las diferentes etnias que no han tenido acceso a educación preescolar. Se ofrece a partir de los 6 años, en los tres meses anteriores al inicio del año escolar. El horario varía según las necesidades de la comunidad y la disponibilidad del personal voluntario. En las áreas bilingües se ofrece la modalidad bilingüe intercultural. Se atienden entre 35 y 40 niños por centro. | <ul style="list-style-type: none"> Desde su inicio en 1994 se ha incrementado sistemáticamente hasta cubrir todo el país. Se han reducido los niveles de repitencia y deserción donde han estado presentes. Se ha mejorado la adaptación social y el rendimiento académico en la primaria de los alumnos que pasaron el programa. |
| De la mano edúcame | Ministerio de Educación y agencias internacionales como UNICEF | <ul style="list-style-type: none"> Preparar a la familia, desde el embarazo, para la atención integral a los menores de 6 años. Ofrecer educación en la primera infancia en el ambiente del hogar y con la compañía de la familia, en el idioma materno. | Es un programa no escolarizado atendido por personal voluntario de la comunidad. La atención se ofrece a toda la familia. Comienza en la etapa del embarazo y continúa hasta los dos años. Incluye atención individual y grupal, a través de visitas a los hogares. El programa es gratuito. Se ofrece en comunidades rurales con carencia de servicios educativos para menores de 6 años. | <ul style="list-style-type: none"> Se implementa en 20 comunidades de 12 departamentos del país con una cobertura de 3,205 niños y niñas y 677 familias. |
| Proyecto de Atención Integral al niño y la niña de 0 a 6 años, PAIN | Ministerio de Educación en coordinación con Ministerio de Salud y con apoyo de UNICEF | <ul style="list-style-type: none"> Ampliar la educación inicial en las diferentes comunidades lingüísticas del país. Promover la participación de la comunidad en el mejoramiento de la niñez menor de 6 años | Es un programa de atención en centros a madres embarazadas y lactantes, y a niños y niñas de 0 a 6 años. Al grupo de 0 a 3 años se ofrece estimulación temprana. Al grupo de 4 a 6 años se ofrece educación pre-primaria. | <ul style="list-style-type: none"> Cobertura a 17,785 menores de seis años, con tendencias a la ampliación de los centros |

3. Honduras

| Nombre | Promotor / socios | Objetivos | Diseño | Resultados |
|--|----------------------------------|---|--|--|
| La Madre Guía | Christian Children Fund | <ul style="list-style-type: none"> Atención materno-infantil y de estimulación temprana de 0 a 4 años. Desarrollo de la participación de la comunidad en la atención a la primera infancia. | Un grupo de madres, seleccionadas por sus cualidades de liderazgo, se capacita por dos meses en cuidados básicos de salud, nutrición y desarrollo infantil. Luego, se les asigna un grupo de familias, no mayor de cinco, para que sea la Madre Guía y desarrolle un programa de orientación materno-infantil y de estimulación temprana de 0 a 4 años. La orientación la realiza mediante visitas domiciliarias, dos veces por semana. | |
| Proyecto de Educación Prebásica Interactiva (PREPI) | Fundación Ricardo Maduro, FEREMA | <ul style="list-style-type: none"> Expandir la educación pre-básica a través de Centros Comunitarios de Educación Prebásica (CCEPREB). | Es una modalidad alternativa de educación preescolar que se ofrece en locales aportados por la comunidad y que está a cargo de personal voluntario. En los centros se utiliza el programa Juego y Aprendo que consiste en 108 audio programas grabados en CDs, con láminas y cuadernos de apoyo. La educadora recibe capacitación y una bonificación mensual por parte de las alcaldías municipales, empresas privadas ONG's, o personas particulares. | <ul style="list-style-type: none"> Cobertura de 2,632 centros que atienden alrededor de 40,000 niños y niñas. |

4. Nicaragua

| Nombre | Promotor / socios | Objetivos | Diseño | Resultados |
|---|---|--|--|---|
| Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ) | Ministerio de la Familia con el apoyo del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes | <ul style="list-style-type: none"> Ampliar la cobertura de atención integral a la población menor de seis años. | El programa aplica una estrategia de focalización basada en criterios de vulnerabilidad en territorios específicos. Brinda atención en estimulación temprana y Educación Inicial. Atiende también problemas relacionados con la nutrición y la salud de esa población, y capacita a madres embarazadas y madres voluntarias. Tiene modalidades de intervención institucional y comunitaria. La primera se realiza en Centros | <ul style="list-style-type: none"> En su Primera Fase (1997-2001) el PAININ atendió a 42,917 niñas y niños en 35 municipios seleccionados por sus condiciones de pobreza. Se desarrolló una red de 473 CICOs atendidos por 1320 promotores. También se ofreció atención integral a 7,448 |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| | | | <p>Infantiles Comunitarios (CICO). La segunda consiste en el desarrollo de actividades de capacitación en casas bases comunitarias por parte de promotores y una red de madres voluntarias. El programa se ejecuta a través de veintidós organizaciones de la Sociedad Civil.</p> | <p>hermanos mayores y jóvenes de 11 a 18 años a través de 1,120 adultos voluntarios. El trabajo del programa desarrolló un modelo de articulación Estado-social civil-comunidad que ha sido adoptado en otros programas de MIFAMILIA.</p> <ul style="list-style-type: none"> En su Segunda Fase (2002-2005) se atendió a 82,027 niñas y niños de 65 municipios; 6,926 mujeres embarazadas; 6,104 mujeres lactantes y 45,314 jóvenes. |
| <p>Estrategia Nacional de Educación Inicial 2004-2014</p> | <p>Comisión Interinstitucional de Educación Inicial, con el apoyo del BID, STC Noruega y UNICEF</p> | <ul style="list-style-type: none"> Definir los propósitos, principios, estrategias y líneas de acción de la educación inicial, con el fin de asegurar su operatividad en un esquema de coordinación intersectorial e Interinstitucional. Mejorar la educación inicial de la población menor de seis años. | <p>Es un documento de carácter público que contiene planes, programas y proyectos dirigidos a la niñez de 0 a 6 años para ser ejecutados por instituciones públicas y privadas. La estrategia es de carácter integral y su ejecución se sustenta en la participación de la familia, la comunidad y la sociedad en su conjunto.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Se espera que con su implementación se obtengan resultados de cobertura; calidad; equidad; organización; participación familiar; y mejoramiento de los sistemas de información, planificación, gestión, seguimiento y evaluación. |
| <p>Red de Protección Social</p> | <p>Ministerio de la Familia con el apoyo del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes</p> | <ul style="list-style-type: none"> Mejorar la educación, salud y seguridad alimentaria de las familias rurales en extrema pobreza. | <p>Se entrega un Bono Escolar, de alrededor de \$90 por año, a las familias que tengan un hijo matriculado entre el primer y cuarto grado en edades de 7 a 13 años; una Mochila Escolar en dinero por un monto unitario de \$25 por año, por cada hijo matriculado; un Bono a la Oferta por un monto de \$8 por alumno al año; un Bono de Seguridad Alimentaria de alrededor de \$207, en</p> | <ul style="list-style-type: none"> Se ha mejorado la asistencia y la retención escolar en los primeros años de primaria. |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| | | | la Fase I y de \$145, en la Fase II, condicionado a la asistencia de los niños a clases. También provee servicios de salud preventiva y de capacitación. | |
| Programa Integral de Nutrición Escolar | Ministerio de Educación, Cultura y Deportes con la colaboración del Banco UNO. | <ul style="list-style-type: none"> Mejorar el nivel nutricional de niños y niñas en edad en edad escolar. | Consiste en la entrega diaria en los centros de estudio de una ración de tres galletas nutritivas, durante las primeras horas de clase. | <ul style="list-style-type: none"> Cobertura de complemento alimentario a 30,000 niños durante 240 días del año, en los municipios del país con mayores índices de pobreza. Mejora la asistencia a clases. |
| El Vaso de Leche Escolar | Ministerio de Educación, Cultura y Deportes | <ul style="list-style-type: none"> Mejorar el nivel nutricional de niños y niñas en edad en edad escolar | Consiste en la entrega diaria en los centros de estudio de un vaso de leche nutritiva, durante las primeras horas de clase, para niños y niñas de 6 a 12 años. | <ul style="list-style-type: none"> Cobertura de 200.000 niños y niñas en 1,271 centros escolares. Mejora la asistencia a clases. |

5. La Iniciativa Regional para Centroamérica (RICA) de Save the Children

| Nombre | Promotor/socios | Objetivos | Diseño | Resultados |
|--|---|--|--|---|
| Iniciativa Regional para Centroamérica (RICA) | Comunidades rurales de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua | <ul style="list-style-type: none"> Aumentar el acceso a programas de educación temprana de calidad que promuevan el desarrollo cognitivo, social, emocional y físico de niñas y niños menores de nueve años. Reducir las tasas de repetición y deserción escolar con un enfoque en la calidad de la educación preescolar y del primer a tercer grado de primaria. Fortalecer la capacidad de la | <p>RICA es un modelo regional con un marco de referencia, plan y sistema de monitoreo comun. Su implementación, sin embargo, se realiza bajo un esquema flexible que permite adaptar los objetivos y actividades del mismo a los contextos y necesidades locales.</p> <p>El modelo está orientado a apoyar a las comunidades y a las familias para que contribuyan al desarrollo sano y placentero de niñas y niños, y a su preparación adecuada para su integración al sistema educativo.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Incremento de las tasas de promoción en el primer grado de niñas y niños que recibieron educación preescolar en los centros RICA. La tasa promedio de promoción en los centros RICA es de 77 por ciento, en contraste con el promedio regional de 72 por ciento. Se han atendido 4,092 niños en actividades de Educación Inicial y Atención Temprana. Se han atendido 2,032 niños en actividades de Educación para la Transición. |

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| | | <p>comunidad de proteger a la niñez y promover su desarrollo temprano.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incidir en las políticas gubernamentales locales, nacionales y regionales en favor del desarrollo de la Primera Infancia, particularmente la asignación adecuada de recursos públicos para este sector. | <p>El modelo se implementa con la participación de maestros y autoridades educativas locales para asegurar que la escuela esté preparada para recibir a las niñas y niños pequeños, particularmente al primer grado.</p> <p>Los componentes del modelo incluyen Educación Inicial y Atención Temprana, y Educación para la Transición.</p> <p>La primera se realiza a través de actividades de educación de padres; apoyo a la calidad de la educación preescolar (centrada en el niño, con continuidad en el hogar y con uso de todos los recursos ambientales para fines educativos); atención a madres con niños menores de tres años; e incidencia en políticas de educación y salud en los gobiernos municipales.</p> <p>La segunda incluye educación a los padres para la preparación de sus hijos para la transición escolar; y formación de maestros sobre la transición exitosa al primer grado y la adopción de estrategias pedagógicas centradas en el niño durante los primeros grados de la primaria.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Se ha incrementado el apoyo municipal a los programas de Educación Inicial y Atención Temprana en los municipios atendidos. • Se ha incrementado la participación de los padres y la comunidad en las actividades educativas, en los municipios atendidos. • Se ha demostrado la efectividad del modelo desde el punto de vista de sus costos. La inversión por niño realizada por el programa varía de 90 a 150 dólares, dependiendo del país. |
|--|--|--|--|---|

IV. Conclusiones preliminares

En las sociedades centroamericanas se avanza lentamente hacia una nueva visión de la infancia y una nueva definición de sus derechos sociales y educativos. La influencia de la Convención de los Derechos del Niño y la Niña en este sentido es evidente. Sin embargo, los desafíos para mejorar la situación de la infancia en la región son enormes. Por un lado, los gobiernos no tienen suficientes recursos financieros, humanos e institucionales para superar el rezago social heredado de casi tres décadas de conflictos armados. Por el otro, están emergiendo nuevos problemas, relacionados con el impacto de la pobreza en la situación de la infancia, que aumentan las necesidades de atención y educación insatisfechas de la población menor de nueve años. Asimismo, los nuevos descubrimientos que fundamentan la importancia de la Política de Atención y Educación a la Primera Infancia, sobre todo en los primeros tres años de vida, todavía no son tomados plenamente en cuenta en las políticas de los Gobiernos.

El aumento de la inversión pública en la atención y educación de la infancia es fundamental para avanzar en este campo. También se necesita sostener los actuales niveles de participación de la cooperación internacional y ampliar sustantivamente la participación de las organizaciones no-gubernamentales.

Las políticas gubernamentales deberían orientarse hacia el aseguramiento de las condiciones básicas para la Educación Inicial tales como: la formación y atracción a la enseñanza inicial de profesionales calificados para este nivel; la ampliación de la oferta educativa entre los sectores más vulnerables; la supervisión y apoyo a los programas no formales; y la provisión de recursos mínimos para la enseñanza y el aprendizaje a niñas y niños pequeños. Se requiere, en resumen, efectuar cambios estructurales y de contenido en las instituciones que tienen a su cargo la educación para que se de a la Primera Infancia la prioridad que merece.

La contribución de las agencias no-gubernamentales debería concentrarse en la difusión de los derechos de la infancia; la organización de las comunidades y los padres de familia para su participación en los programas formales y no-formales de educación inicial; y la sistematización e intercambio con la sociedad, el gobierno y la comunidad internacional de sus experiencias exitosas.

Finalmente, los países deberían avanzar hacia la adopción de políticas de estado en materia de atención y educación de la primera infancia, de manera que perduren a lo largo de diferentes gobiernos, ayuden a desarrollar una visión de mediano plazo de este tema, impacten en la cultura de la sociedad y construyan una institucionalidad firme de los derechos sociales y educativos de la infancia.

ANEXOS

Anexo 1
Población total y de 0 a 9 años en siete países de Centroamérica
Estimaciones para el año 2005

| INDICADORES DE POBLACIÓN | BELICE | COSTA RICA | EL SALVADOR | GUATEMALA | HONDURAS | NICARAGUA | PANAMÁ | REGIÓN |
|---|---------|------------|-------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Población Total | 266.260 | 4.325.808 | 6.874.926 | 12.699.780 | 7.346.532 | 5.483.447 | 3.228.186 | 40.224.939 |
| Tasa de Población Urbana | 51,4% | 62,6% | 57,8% | 50,0% | 52,1% | 56,9% | 65,8% | 55,3% |
| Tasa de Población Rural | 48,6% | 37,4% | 42,2% | 50,0% | 47,9% | 43,1% | 34,2% | 44,7% |
| Población de 0 a 4 años | 32.903 | 387.549 | 806.048 | 2.036.312 | 998.795 | 730.911 | 342.945 | 5.335.463 |
| Tasa de Población de 0 a 4 años | 12,4% | 9,0% | 11,7% | 16,0% | 13,6% | 13,3% | 10,6% | 13,3% |
| Tasa Masculina de Población de 0 a 4 años | 50,7% | 51,2% | 51,1% | 50,9% | 51,0% | 51,0% | 51,1% | 51,0% |
| Tasa Femenina de Población de 0 a 4 años | 49,3% | 48,8% | 48,9% | 49,1% | 49,0% | 49,0% | 48,9% | 49,0% |
| Población de 5 a 9 años | 31.912 | 406.853 | 788.959 | 1.823.642 | 962.520 | 717.351 | 329.740 | 5.060.977 |
| Tasa de Población de 5 a 9 años | 12,0% | 9,4% | 11,5% | 14,4% | 13,1% | 13,1% | 10,2% | 12,6% |
| Tasa Masculina de Población de 5 a 9 años | 50,8% | 51,4% | 51,0% | 50,6% | 50,9% | 50,9% | 51,1% | 50,8% |
| Tasa Femenina de Población de 5 a 9 años | 49,2% | 48,6% | 49,0% | 49,4% | 49,1% | 49,1% | 48,9% | 49,2% |
| Población de 0 a 9 años | 64.815 | 794.402 | 1.595.007 | 3.859.954 | 1.961.315 | 1.448.262 | 672.685 | 10.396.440 |
| Tasa de Población de 0 a 9 años | 24,3% | 18,4% | 23,2% | 30,4% | 26,7% | 26,4% | 20,8% | 25,8% |
| Tasa Masculina de Población de 0 a 9 años | 50,7% | 51,3% | 51,0% | 50,7% | 51,0% | 51,0% | 51,1% | 50,9% |
| Tasa Femenina de Población de 0 a 9 años | 49,3% | 48,7% | 49,0% | 49,3% | 49,0% | 49,0% | 48,9% | 49,1% |

Elaboración de Cefas Asensio, con las siguientes fuentes:

Centro Centroamericano de Población (CCP). Universidad de Costa Rica <http://ccp.ucr.ac.cr/observa/CAnacional/index.htm>

*Dirección de Estadística y Censo. Panamá. <http://www.contraloria.gob.pa/dec/Temas/50/40/Estimaciones.pdf>

Las proyecciones generales fueron corroboradas en: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Nicaragua. <http://www.inec.gob.ni/> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Costa Rica. <http://www.inec.go.cr/> Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Guatemala. <http://www.segeplan.gob.gt/ine/> Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Honduras. <http://www.ine-hn.org/> Dirección General de Estadísticas y Censos. El Salvador. <http://www.digestvc.gob.sv/>

En vista de la poca información disponible sobre áreas de residencia de la población en los institutos de estadísticas de la región, se ajustaron los porcentajes urbanos y rurales a las proyecciones del CELADE: Consejo Económico Latinoamericano de Desarrollo <http://websie.eclac.cl/sisgen/Consulta.a.s.p>

Anexo 2

Legislación sobre niñez en Centroamérica a partir de la Convención de los Derechos del Niño y la Niña (CDN)

| País | Situación Actual de la Ley |
|-------------|---|
| Belice | En 1998 se adopta "The Families and Children Act". Es el primer código que reformula los derechos de familia relativos a la niñez a la luz de la CDN. Fuente: "La Doctrina de la Protección Integral y las Normas Jurídicas Vigentes en relación a la Familia. Daniel O'Donnell". México: septiembre de 2004. http://www.iin.oea.org/anales_xix_cpn/docs/Ponencia_Conferencistas |
| Costa Rica | En Enero de 1998 se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia. Anteriormente, en 1996, se adoptó la Ley orgánica del Patronato Nacional de la Infancia y en 1997 la Ley de protección de las madres adolescentes. Fuente: http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/legisl/c_rica/ii/index.htm En Marzo del 2002 se reforma al artículo 17 mediante ley 7739 acerca del "derecho al resguardo del interés propio de las personas menores de edad de nacionalidad extranjera". Fuente: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1834.pdf |
| El Salvador | No existe una ley de atención integral para la primera infancia; este tema se legisla por medio del Código de Familia, la cual fue reformulada en 1994, considerando los postulados de la CDN. Sin embargo, el Balance de Cumplimiento de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al Estado Salvadoreño 2004-2005, critica "la ausencia en El Salvador de una ley de protección integral de la niñez". Fuentes: http://www.iin.oea.org/anales_xix_cpn/docs/Ponencia_Conferencistas "La Doctrina de la Protección Integral y las Normas Jurídicas Vigentes en relación a la Familia. Daniel O'Donnell" y www.alianzaportusderechos.org |
| Guatemala | El 15 de Julio del 2003 entra en vigencia, mediante aprobación del Ejecutivo, el Decreto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. Fuente: http://www.casa-alianza.org/es/index.php/site/documentos/derechos_de_la_ninez_derechos_humanos/ley_de_proteccion_integral_de_la_ninez_decreto_27_2003 En ese mismo año 2003 se reforma la Ley en temas relacionados con adolescentes en conflicto con la ley. Fuente: http://www.cejamericas.org/doc/legislacion/gua-ley-proteccion-ninez.pdf |
| Honduras | En Septiembre de 1996 se aprueba el Código de la Niñez y de la Adolescencia. Fuente: Análisis de Situación. UNICEF-Honduras, 2006. Versión preliminar. |
| Nicaragua | La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) adquiere plena vigencia al ser consignada en el Artículo 71 de la ley de Reformas Parciales a la Constitución aprobada y publicada por la Asamblea Nacional en 1994. El Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 287, se aprueba el 21 de marzo de 1998 como la expresión jurídica que regula la protección integral que la familia, la sociedad, el Estado y las instituciones privadas deben brindar a las niñas, niños y adolescentes. El Código es la adecuación Nicaragüense de la CDN. Fuente: http://www.envio.org.ni/articulo/2887 . En el año 2004 se aprueba la Ley de Reformas y Adiciones al Código Penal de la República, en consideración a la necesidad de fortalecer la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Fuente: www.conapina.gob.ni/leyes%20nacionales/propuestas%20c%C3%B3digo%20penal%2025juniofinal%201.doc |
| Panamá | Las regulaciones relativas a la protección de los derechos de las niñas y los niños están contenidas en diferentes leyes. El país no cuenta con un Código de la niñez y la adolescencia. Los derechos del niño/a están protegidos en la Constitución de la República, el Código de Familia y otras leyes. Fuente: Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer Colectivo CLADEM-Panamá Reporte sobre la CDN en el 2004 http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.36/Panama_CLADEM_ngo_report(S).doc |

Anexo 3

Instituciones especializadas de atención a la niñez creadas a partir de la CDN

| País | Nombre de la Institución | Año de fundación |
|-------------|--|--------------------------------------|
| Belice | Ministry of Human Development, Women and Children and Civil Society | -- |
| Costa Rica | Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA) Coalición de ONG's para el Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño (COSECODENI) | 1998 |
| El Salvador | Coordinadora para la Defensa de los Derechos del Niño (CODENI) Red para la Infancia y la Adolescencia (Secretaría Nacional de la Familia (SNF) Instituto Salvadoreño para la Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) –antes creado bajo el nombre de Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM)- | 1992 1993 1989 1993 1993 |
| Guatemala | CIPRODENI (Coordinadora Institucional de Promoción de los Derechos de la Niñez) Procuraduría de Defensa de Derechos Humanos/Defensoría de la Niñez Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil (CONACMI) | 1988 1995 1993 |
| Honduras | Coordinadora Interinstitucional Pro Derechos del Niño y la Niña (COIPRODEN) Consejo Nacional de Atención a Menores Discapacitados (CONAMED) Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) | 1989 1992 1992 |
| Nicaragua | Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG's que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI) Consejo Nacional de Atención y Protección a la Niñez y la Adolescencia, (CONAPINA) Procuraduría de Defensa de los Derechos del Niños y de la Niña | 1992 2000 1995 |
| Panamá | Red Nacional de Protección a la Niñez y la Adolescencia Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA) | 1993 1995 1994 |

Fuente: Elaboración de Cefas Asensio con base a informaciones de fuentes gubernamentales

Anexo 4

Instancias de Coordinación de las Organizaciones No Gubernamentales para la CDN

Costa Rica: COSECODENI, Coordinadora de Organizaciones Sociales de Defensa de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, es una plataforma que agrupa a organizaciones que trabajan con la Convención sobre los Derechos del Niño como su marco de referencia y desarrollan programas en diferentes niveles. COSECODENI se centra en el monitoreo de los derechos humanos de las personas menores de edad, en cabildeo e incidencia política. La Coordinadora tiene 10 años de trabajar en Costa Rica con vinculación a varias redes de carácter regional así como internacional.

En El Salvador: RIA, es la Red para la Infancia y la Adolescencia, integrada por 32 organizaciones enfocadas en la problemática de la niñez, con la visión de ser una instancia consolidada que propicie un movimiento social amplio, que incida en la construcción de un sistema descentralizado de desarrollo integral, con políticas públicas, que garantice el pleno cumplimiento de los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia. Su misión es generar incidencia política, por medio de movilización social, generación de opinión pública y desarrollo de procesos formativos en el marco de la CDN.

En Guatemala: CIPRODENI, es la Coordinadora Institucional de Promoción de los Derechos de la Niñez, articula acciones que generan movilización social a nivel nacional en favor de la niñez y adolescencia y que inciden en el Estado y la Sociedad Civil para contribuir a la solución de la problemática que afecta a la Niñez y Adolescencia. CIPRODENI realiza sus acciones en tres áreas básicas, educación, comunicación y defensa / denuncia.

En Honduras: COIPRODEN, o Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez, agrupa 24 Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan por el bienestar de los niños y niñas de Honduras. Creada en 1989, como organización sin fines de lucro y con más de una década de labor social. COIPRODEN se perfila como la instancia innovadora del trabajo especializado en atención a la niñez, mediante el genuino compromiso de adecuar las propuestas a las cambiantes necesidades de las personas con quienes y para quienes trabaja .

En Nicaragua: CODENI es la Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG's que trabajan con la Niñez y Adolescencia, integrada por 44 organizaciones no gubernamentales con el propósito de garantizar la promoción, protección y defensa de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes.

En Panamá: Comisión Panameña para el Cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño y la Niña, funciona desde el año 2000 y agrupa a los ONG que trabajan por los derechos de la niñez. Su rol es el monitoreo e implementación de la Convención de los Derechos del Niño y la Niña. Se especializa en la preparación de informes sobre la situación de los derechos de la niñez.

Anexo 5

Principales características de la Educación Inicial en Centroamérica

| PAÍS | DENOMINACIÓN | NORMATIVA LEGAL | OBLIGATORIEDAD | NIVELES Y CICLOS | INSTITUTUCIONES Y PROGRAMAS | ADMNISTRACIÓN |
|--------------------|--------------------------------|--|--------------------------------------|--|---|--|
| Costa Rica | Educación preescolar | Constitución Política de 1949 reformada en 1997 Ley Fundamental de Educación de 1975 | De 0 a 6 años y seis meses | <i>Materno infantil:</i> 0 a 5 años y seis meses <i>Transición:</i> 5 años y seis meses a 6 años y seis meses. | Casas Cuna Guarderías infantiles Centros de educación y Nutrición, jardines de infancia Centros infantiles de atención integral | Departamento de Educación Preescolar del Ministerio de Educación Pública |
| El Salvador | Educación inicial y parvularia | Ley General de Educación de 1996 | De 4 a 6 años (educación parvularia) | <i>Educación inicial:</i> 0 a 4 años <i>Educación parvularia:</i> 4 a 6 años | Centros de Desarrollo Infantil (Guarderías) Centros de Bienestar Infantil del Instituto de Protección al Menor Centros de Atención Infantil (CAI) Secciones de Educación Parvularia en centros educativos | Ministerio de Educación |
| Guatemala | Educación preescolar | Constitución Política de la República Ley de Educación Nacional de 1991 Programa de Atención Integral al Niño del Plan de Gobierno 2000-2004 | No obligatoria | <i>Párvulos:</i> de 4 a 6 años <i>Pre primaria:</i> 6 años | Escuelas de Párvulos para niños de 6 a 4 años Secciones anexas a preprimaria bilingüe de 0 a 6 años Secciones anexas a guarderías infantiles de la Secretaría de Bienestar Social Programas de atención integral a niños de 0 a 6 años Centros de atención integral de la Secretaría de Bienestar Social Programa de Preprimaria Acelerada del Ministerio de Educación | |

| PAÍS | DENOMINACIÓN | NORMATIVA LEGAL | OBLIGATORIEDAD | NIVELES Y CICLOS | INSTITUCIONES Y PROGRAMAS | ADMINISTRACIÓN |
|------------------|----------------------|---|---------------------------------------|--|---|---|
| Honduras | Educación preescolar | Ley Orgánica de Educación de 1966 Plan Nacional de Educación 1994-1997 Currículo Nacional Básico del año 2000 | No obligatoria | <i>Prekinder:</i> 3 a 4 años <i>Kinder:</i> de 4 a 5 años <i>Preparatoria:</i> de 5 a 6 años | Jardines de Niños Centros de educación preescolar no formal Centros comunitarios de iniciación escolar | Ministerio de Educación Ministerio de Trabajo y Seguridad Nacional Junta Nacional de Bienestar Social |
| Nicaragua | Educación Inicial | Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria de 1993 Ley General de Educación de agosto 2006, Número 582 | Obligatoria a partir del tercer nivel | <i>1er nivel:</i> 3 a 4 años <i>2º nivel:</i> 4 a 5 años <i>3er nivel:</i> 5 a 6 años (preparatoria) Los niños de 0 a 3 años son atendidos solamente en modalidades no formales | Centros de Educación Preescolar Aulas anexas a escuelas primarias Casas de cuidado diario Casas de atención infantil Centros de Desarrollo Infantil Casas Comunes Casas familiares Iglesias y centros privados | Dirección de Educación Preescolar del Ministerio de Educación Ministerio de la Familia |
| Panamá | Educación preescolar | Ley Orgánica de Educación de 1946 y de 1995 | Obligatoria de 4 a 6 años | <i>Parvulario 1:</i> 0 a 2 años <i>Parvulario 2:</i> 2 a 4 años <i>Parvulario 3:</i> 4 a 6 años | Jardines de Infancia en escuelas para niños de 4 a 6 años Centros de Orientación Infantil para niños de 4 a 6 años Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial, no formal, para niños de 4 a 6 años | |

Fuente: Organización y Perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica, OEI, 2001.

Anexo 6

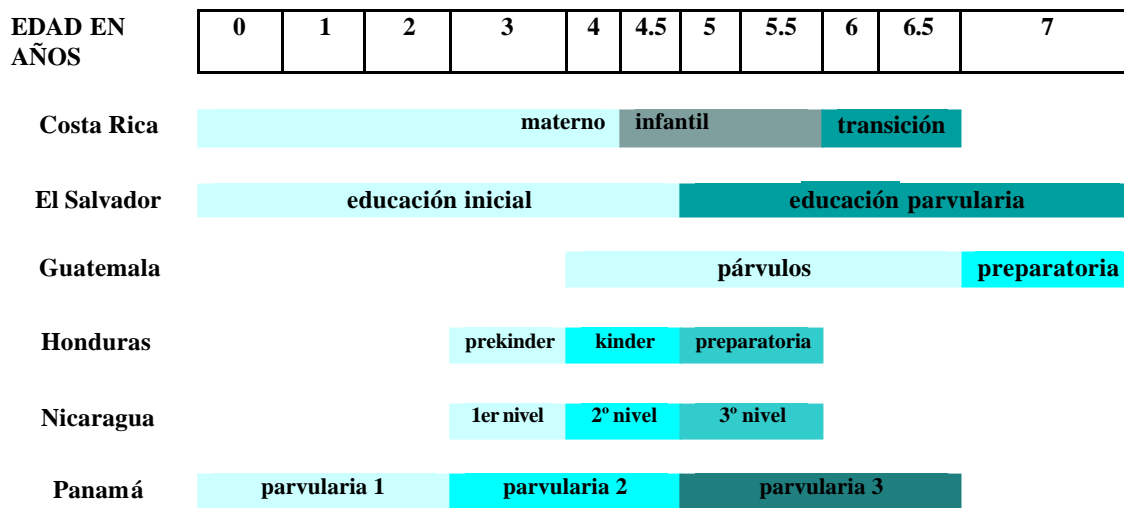
Preocupaciones sobre el estado de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en Centroamérica

| | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua |
|---|-------------------|--------------------|------------------|-----------------|------------------|
| <i>Fecha del Informe</i> | Febrero 2000 | Junio 2004 | Julio 2001 | Agosto 1999 | Agosto 1999 |
| <i>Preocupaciones del comité</i> | | | | | |
| 1. Los recursos humanos y financieros asignados a las instituciones gubernamentales encargadas de la niñez son insuficientes para que cumplan su mandato | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 2. Las estructuras y mecanismos de coordinación entre las diferentes instituciones gubernamentales que se ocupan de la infancia son todavía inadecuados | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 3. Faltan datos desglosados que permitan dar seguimiento a los derechos de la niñez, particularmente entre los grupos más desfavorecidos. Los datos recolectados solo cubren ciertos aspectos consignados en la CDN | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 4. Se observan disparidades en el acceso a los servicios de salud y educación entre el campo con respecto a la ciudad, entre los más pobres, entre las comunidades indígenas y entre la niñez con discapacidades | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 5. Indicaciones de marginación y discriminación a la niñez rural e indígena, inmigrante y a las niñas | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 6. Altas tasas de embarazo adolescente e insuficiente educación sexual y en salud reproductiva | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 7. Altos índices de niñez víctima de la violencia intrafamiliar y social, incluyendo agresión sexual | | ✓ | ✓ | | |
| 8. Hay poca fiscalización y seguimiento gubernamental a las adopciones de niños e informes que sugieren la existencia de trata y venta de menores | | | ✓ | | |
| 9. Alto índice de malnutrición de lactantes y menores de cinco años | | | ✓ | ✓ | ✓ |
| 10. El gobierno no ha participado en la investigación de los niños desaparecidos durante el conflicto armado | | ✓ | ✓ | | |
| 11. La sociedad y las familias no han desarrollado la cultura de respeto por las opiniones del niño y su derecho a la participación | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Fuente: OHCHR-UNICEF, 2004

Anexo 7

Estructura de la educación inicial en Centroamérica



Obligatorio:

Fuente: Organización de Estados Iberoamericanos

Bibliografía

- Argueta, B. (2005). La educación pública, situación actual y escenarios futuros. Presentación en el taller para la construcción de estrategia de Action Aid International Guatemala. Ciudad Guatemala.
- CASTILLEJO J.L. (1989) *La educación infantil*. Madrid: Santillana.
- CCF (2003). El Trabajo de la “Madre Guía” en el contexto de la “Iniciativa sobre Efectividad”. Tegucigalpa: Bernard van Leer Foundation / Christian Children Fund.
- CCF (2003). Fundamentación teórica del Currículum para Pre-escolares No Formales. Tegucigalpa, Honduras.
- CEPAL. (2006). *Migración Internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y El Caribe*. Montevideo: Comisión Económica para América Latina.
- CIDH. (1981). *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Nicaragua*: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (1993). *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en El Salvador*: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (1993). *Cuarto informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala*: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (1994). *Informe especial sobre la situación de los Derechos Humanos en las llamadas "Comunidades de población en resistencia de Guatemala"*: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2003). *Justicia e Inclusión Social. Los desafíos de la Democracia en Guatemala*.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CLADEM (2004). Reporte sobre la Convención de los Derechos del Niño en el 2004. Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer Colectivo CLADEM -Panamá:
[http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.36/Panama_CLADEM_ngo_report\(S\).doc](http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.36/Panama_CLADEM_ngo_report(S).doc)
- CODENI. (2002). *III Informe complementario sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño*. Managua: Federación Coordinadora Nicaragüense de ONGs que trabajan con la Niñez y la Adolescencia.

COIPRODEN. (2005). Informe de la situación actual de la niñez Hondureña en el marco del seguimiento a las recomendaciones del Comité de las Naciones.

Unidas por los Derechos del Niño. Tegucigalpa: Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez.

COSECODENI. (2004). Informe alternativo presentado ante el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, 1998-2003. San José, Costa Rica: Federación de Organizaciones de Defensa de los Niños, Niñas y Adolescentes en Costa Rica.

Convenio Centroamericano sobre Unificación de la Educación. San Salvador: 22 de Junio de 1962.

Educación para Todos. Informe de El Salvador 2000.

Educación para Todos en El Salvador 2005. Informe de Avances y Desafíos Futuros 2005. Plan Nacional de Educación 2021.

Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Informe 1 de 1999 e Informe 2 de 2003. Proyecto Estado de la Nación. Apdo. 4540-100 San José, Costa Rica.

ENCONVI (2004) Síntesis de resultados de la Encuesta sobre Condiciones de Vida. Tegucigalpa, Honduras.

FESPAD. (2005). *La situación de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador. Enero/Diciembre 2004*. San Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.

FNUAP. (2005). *Estado de la población mundial 2005. La promesa de igualdad. Equidad de género, salud reproductiva y Objetivos de Desarrollo del Milenio*. : Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Gobierno de El Salvador (2002). Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. San Salvador: Secretaría Nacional de la Familia, Gobierno de El Salvador.

Gobierno de El Salvador (2004). Segundo Informe de El Salvador al Comité de los Derechos del Niño.

ISNA (2004). Plan Estratégico ISNA 2004-2009:
<http://www.isna.gob.sv/PLANESTRATEGICOISNA2004-2009.pdf>

MECD (1999). Educación para Todos 2000. Informe Nacional de Evaluación. Nicaragua. Managua: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

MECD-MIFAMILIA-MINSA-BID-STC-UNICEF (2003). *Estrategia de Educación Inicial 2004-2014*. Managua: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes / Ministerio de la Familia / Ministerio de Salud / Banco Interamericano de

Desarrollo / Save the Children / Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

MINED (2000). Características Básicas de la Educación Parvularia en El Salvador.

Tomo 1. San Salvador: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Evaluación e Investigación.

MINED (2004). Educación y Sociedad: Avances de la Reforma Educativa Salvadoreña al 2003. San Salvador: Ministerio de Educación.

MINED (2005). Calidad, Cobertura e Impacto de la Educación Inicial y Parvularia en El Salvador. San Salvador: MINED/ISNA/MSPAS/USAID.

MINED (2005a). Plan Nacional de Educación 2021. Fundamentos. Metas y Políticas para construir el país que queremos. San Salvador: Ministerio de Educación

MINED-USAID (2005). Educación Básica en El Salvador: Consolidando las bases para la Calidad e Igualdad de Oportunidades. San Salvador: Ministerio de Educación/ United States Agency for International Development.

MINED-ISNA-MSPAS-USAID (2005). Calidad, cobertura e Impacto de la Educación Inicial y Parvularia en El Salvador. San Salvador: Ministerio de Educación, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), United States Agency for International Development.

Ministerio de Economía y Finanzas (1999). Perfil y Características de los Pobres en Panamá.

Ministerio de Educación (2004). El Desarrollo de la Educación en el Siglo XXI. Informe Nacional de la República de Guatemala. Ciudad Guatemala.

Myers, R. (1995). La educación preescolar en América Latina. El estado de la práctica.

O'Donnel, D. (2004). La Doctrina de la Protección Integral y las Normas Jurídicas Vigentes en relación a la Familia.
http://www.iin.oea.org/anales_xix_cpn/docs/Ponencia_Conferencistas

OEI. (2000). Panorama y Perspectivas de la Educación Inicial en Ibero América: Organización de Estados Iberoamericanos.

OHCHR-UNICEF. (2004). *Compilación de observaciones finales de Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2004)*. Santiago de Chile: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

ONU (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2005*. Organización de las Naciones Unidas.

OPS-UNFPA-UNIFEM (2005). *Género, Salud y Desarrollo en las Américas. Indicadores Básicos 2005*. Organización Panamericana de la Salud (OPS) / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) / Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Plan Educación para Todos. Propuesta Operativa de Capacitación. Secretaría de

Educación de Honduras. Enero 2006.

PREAL-CIEN (2002). *Informe de Progreso Educativo*. Ciudad Guatemala: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe) / Centro de Investigaciones Económicas Nacionales

PREAL-EDUQUEMOS. *Informe de Progreso Educativo 2004*. Managua: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe / EDUQUEMOS

PREAL-FEREMA (2005). *Informe de Progreso Educativo 2005. Honduras. "Educación: El Futuro es Hoy"*. Tegucigalpa: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe) / FEREMA (Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro).

PRODEN. (1996). Informe sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de Guatemala. Ciudad Guatemala: Comisión pro Convención sobre los Derechos del Niño.

PNUD (2000). *Informe de Desarrollo Humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2005). *Informe de Desarrollo Humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

RIA. (2004). Informe sobre la situación de cumplimiento de la Convención de los Derechos de la Niñez en El Salvador 1998-2003. San Salvador: Red para la Infancia y la Adolescencia.

Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República y Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y Juventud (2003). Plan de Acción Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2004-2015. Ciudad Guatemala: septiembre de 2003.

Secretaría de Educación (1997). Evaluación formativa del Funcionamiento de los Centros de Educación Pre-Escolar No Formal (CEPENF). Tegucigalpa: Secretaría de Educación/UNICEF

Secretaría de Educación (2005). Currículum Nacional de Educación Pre-Básica. Tegucigalpa, Honduras.

STC (2005). *State of the World's Mothers 2005. "The Power and Promise of Girl's Education"*. Connecticut: Save the Children.

UNESCO (2000). La Educación para Todos. Informe de El Salvador 2000.
http://www2.unesco.org/wef/countryreports/el_salvador/rapport_2_1.html

UNESCO (2005). Education for All Global Monitoring Report 2007. *Special Theme – Early Childhood Care and Education (ECCE)*. Outline for Consultation

UNESCO (2005a). Regional overview of progress toward EFA since Dakar. UNESCO Latin America Office, Education sector.

UNFPA (2005). *Estado de la Población Mundial 2005. La promesa de la igualdad*. New York: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

UNICEF (2005). *Un mundo apropiado para los niños y las niñas. Objetivos de Desarrollo del Milenio*. New York: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

UNICEF (1999). *Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense*. Managua: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNICEF (2005). *Análisis de Situación de la Infancia y Adolescencia de Honduras. Versión preliminar*. Tegucigalpa, Honduras.

UNICEF (2006) *Estado Mundial de la Infancia 2006. Excluidos e Invisibles*. New York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Universidad Rafael Landívar (2004). *Censo sobre Escuelas Normales en Guatemala 2004*. Ciudad Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Facultad de Humanidades, Departamento de Educación.

Visión Educación (2005). *Muchas miradas, una visión. Un compromiso, nuestro futuro*. Guatemala: julio de 2005.

WB (2005). *World Development Indicators*. World Bank:
<http://devdata.worldbank.org/data-query/>