



# UN MUNDO LISTO PARA APRENDER:

**Dar prioridad a  
la educación  
de calidad en la  
primera infancia**

INFORME MUNDIAL



## Agradecimientos

*Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia* ha sido producido por la Sección de Educación en la sede de UNICEF y es el resultado de la colaboración entre numerosas personas y equipos. El equipo a cargo del informe agradece a todos aquellos que dedicaron tan de buen grado su tiempo, su energía, su paciencia y sus conocimientos. Agradecemos especialmente a nuestros compañeros de las oficinas regionales y en los países de UNICEF, en particular a:

Ana Abdelbasit, Emmanuelle Abrioux, Agnes Arthur, Daniel Baheta, Mariavittoria Ballotta, Francisco Benavides, Cecilia Baldeh, Xuefeng Chen, Bolorchimeg Dagva, Hugh Delaney, Ameena Mohamed Didi, Italo Dutra, Chinargul Dzhumagulova, Deepa Grover, Álvaro Fortin, Maekelch Gidey, Hiroyuki Hattori, Marilyn Hoar, Aleksandra Jovic, Joa Keis, Maja Kovacevic, Pawan Kucita, Elena Locatelli, Lang Ma, Mohammad Mohsin, Maniza Ntekim, Psyche Vetta Olayvar, Wycliffe Otieno, Alassane Ouedraogo, Tanaporn Perapate, Jelena Perovic, Abhiyan Jung Rana, Tanja Rankovic, Maria Paula Reinbold, Nicolas Reuge, Shantini Saberi, Margarete Sachs-Israel, Aarti Saihjee, Swadchet Sankey, Urmila Sarkar, Ulziisaikhan Sereeter, Dipu Shakya, Anna Smeby, Rasika Somaweera, Parmosivea Soobrayan, Pablo Stansbery, Erin Tanner, Haleinta Thiam, Audax Tihuhinda, María Elena Úbeda, Adriana Valcarce, Andries Viviers, Adriana Vogelaar y Haogen Yao, por sus aportes fundamentales a los estudios de caso nacionales incluidos en el informe, así como por examinar y mejorar el alcance y el contenido de esta publicación mundial.

También agradecemos especialmente a los compañeros y expertos de numerosas instituciones que examinaron y enriquecieron este informe, como Manos Antoninis (equipo del Informe GEM de la UNESCO), Magdalena Bendini (Banco Mundial), Jean-Marc Bernard (Alianza Mundial para la Educación), Diane Coury (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación), Amanda Devercelli (Banco Mundial), Friedrich Huebler (Instituto de Estadística de la UNESCO), Yoshie Kaga (UNESCO), Raphaelle Martinez (Alianza Mundial para la Educación), Christin McConnell (Alianza Mundial para la Educación), Jean Claude Ndabananiye (Polo de Dakar), Joseph O'Reilly (Save the Children), Alexandra Solano Rocha (Alianza Mundial para la Educación), Pauline Rose (REAL Center), Heather Saunders (Alianza Mundial para la Educación) y muchos otros que aportaron sus consejos y sus ideas durante la elaboración de esta publicación.

Asimismo, expresamos nuestro reconocimiento a Ruchita Brajabasi, Tara Dooley, Sarah French, Tanvi Shetty, Sukhmeet Singh y Jennifer Vu, que contribuyeron al proceso de redacción e investigación en diversas etapas de la preparación del informe. Damos las gracias a Chloe O'Gara por su revisión y sus comentarios sinceros y positivos. Nuestro más sincero agradecimiento a Robert Prouty, que se incorporó al equipo de redacción en un momento decisivo y ayudó a definir las aspiraciones y los contenidos presentados en este informe.

Ted Chaiban, Jo Bourne, Pia Britto, Matthieu Brossard, Ana Nieto, Peter de Vries, Sherif Yunus Hydar, Morgan Strecker y Mark Waltham, de la División de Programas, y Lawrence Chandy, David Anthony y Brina Sidel, de la División de Datos, Investigación y Políticas, así como muchos otros compañeros de la División de Programas y la Sección de Educación de la sede, proporcionaron orientaciones generales en materia de programación y políticas a la hora de dar forma a las aspiraciones y los contenidos expuestos en este informe. Agradecemos el apoyo continuo de tantas personas.

### Equipo del informe

**Dirección y coordinación generales:** Ivelina Borisova y Hsiao-Chen Lin.

**Redacción y edición:** La elaboración de "Un mundo listo para aprender" estuvo a cargo de Ivelina Borisova (redactora principal), Robert Prouty, Hsiao-Chen Lin, Daniel Kelly, Morgan Strecker y Sherri Le Mottee.

El informe fue editado por Catherine Rutgers Inc. y revisado por Green Inc. Xinyi Ge, Yasmine Hage y Baishalee Nayak llevaron a cabo las tareas de investigación y comprobación de datos.

**Datos y análisis:** El equipo a cargo de los datos y el análisis compiló, analizó e interpretó los datos que permitieron conformar sus puntos de vista y dotar al informe de una base empírica. El análisis de los datos estuvo a cargo de Xinxin Yu, Suguru Mizunoya, Claudia Cappa, Nicole Petrowski y Shimizu Takako, de la División de Datos, Investigación y Políticas, y de Daniel Kelly, Sunmin Lee, Matthieu Brossard y Blandine Ledoux, de la Sección de Educación de la División de Programas.

**Diseño y producción de la publicación:** Brigitte Stark-Merklein gestionó la producción de este informe y contribuyó a hacerlo realidad, y Mamura Nasirova nos ayudó a emprender este viaje.

Paula López diseñó el informe con gran paciencia y dedicación, y Purva Sawat contribuyó al concepto del diseño del informe.

**Comunicación y difusión:** El equipo de comunicaciones que ayudó a conformar los mensajes para los medios de comunicación y otros productos conexos estuvo integrado por Amy Blomme y Morgan Strecker, de la Sección de Educación de la División de Programas; Paloma Escudero, Achila Imchen, Samantha Mort, Georgina Thompson y Rudina Vojvoda, de la División de Comunicaciones; y Anshana Arora y Karoline Hassfurter, de la División de Datos, Investigación y Políticas.

*UNICEF desea manifestar su agradecimiento especial a los asociados que proporcionan fondos temáticos para la educación, los cuales hicieron posible la elaboración de este informe. Agradecemos en particular al Gobierno de Noruega por su asociación y sus contribuciones constantes y generosas para lograr resultados en el sector educativo.*

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

Abril de 2019

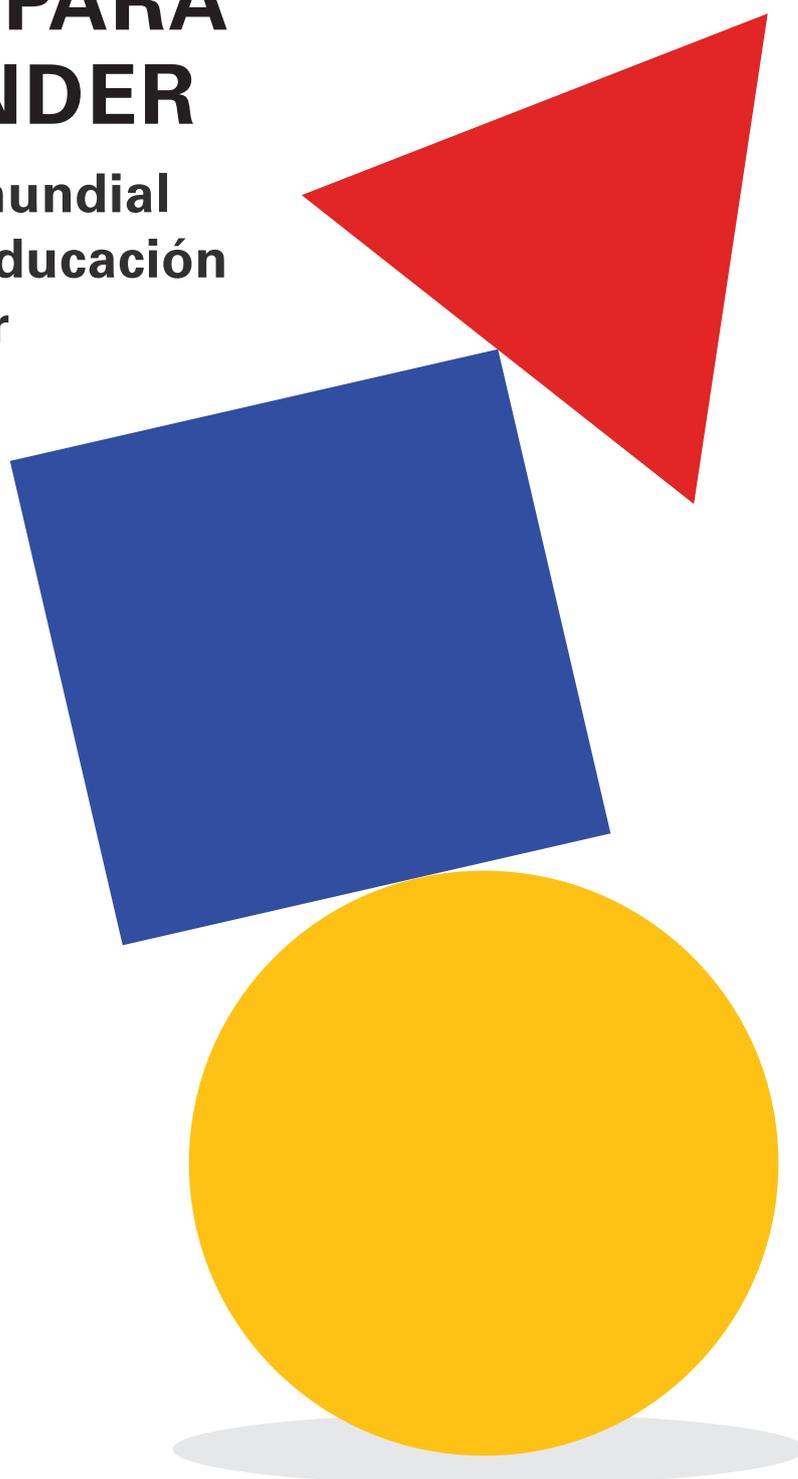
ISBN: 978-92-806-5045-7

La reproducción total o parcial de esta publicación requiere autorización previa. Se concederá el permiso de reproducción gratuito a las organizaciones educativas o sin fines de lucro. Puede ponerse en contacto con la División de Comunicaciones en [nyhqdoc.permit@unicef.org](mailto:nyhqdoc.permit@unicef.org).

Referencia sugerida: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, "Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia", UNICEF, Nueva York, abril de 2019.

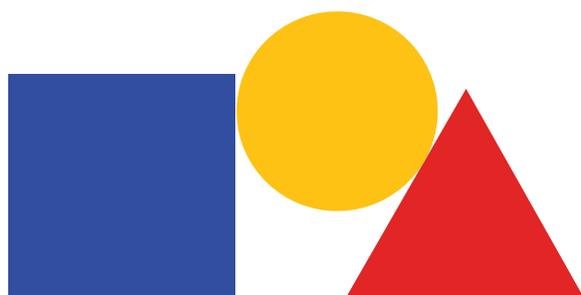
# **UN MUNDO LISTO PARA APRENDER**

**Informe mundial  
sobre la educación  
preescolar**



# Índice

4	<b>Prólogo</b>	
6	<b>Introducción</b>	
10	<b>Capítulo 1</b> <b>¿Por qué hacer hincapié en la educación preescolar universal?</b>	
13	<b>1.1 La educación preescolar de calidad establece unos cimientos sólidos para el aprendizaje</b>	
	1.1.1 Permite que los niños comiencen la escuela listos para aprender y prosperar	
	1.1.2 Mejora el rendimiento académico futuro	
18	<b>1.2 La educación preescolar universal aumenta la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos</b>	
	1.2.1 Aumenta las tasas de finalización de la escuela primaria	
	1.2.2 Corrige las deficiencias del sistema gracias a la reducción de la sobrematriculación y la repetición	
	1.2.3 Invertir en los primeros años reporta importantes beneficios en todos los niveles educativos	
22	<b>1.3 La educación preescolar equitativa es una estrategia eficaz para promover el crecimiento económico</b>	
	1.3.1 Reducción de las disparidades y las desigualdades en materia de rendimiento académico	
	1.3.2 Desarrollo de competencias para el empleo futuro, lo que contribuye a las economías nacionales	
26	<b>1.4 Los avances mundiales en materia de matriculación en la educación preescolar han sido lentos y desiguales</b>	
	1.4.1 Solo la mitad de los niños de corta edad del mundo están matriculados en la educación preescolar	
	1.4.2 La situación económica y las características demográficas de los países limitan la ampliación del acceso	
	1.4.3 Millones de niños en situaciones de emergencia carecen de acceso a la educación preescolar	
35	<b>1.5 Con el enfoque de que “todo siga igual” no se cumplirá la promesa de la educación preescolar universal</b>	
38	<b>Capítulo 2</b> <b>Problemas relacionados con la equidad y vías para superarlos</b>	
40	<b>2.1 Factores de exclusión individuales y relacionados con el hogar</b>	
	2.1.1 La influencia de los factores relacionados con el hogar: Pobreza, educación materna y residencia	
	2.1.2 La influencia de los factores individuales: Etnia, idioma y discapacidad	
	2.1.3 Obstáculos simultáneos y diferencias subnacionales en la asistencia a la educación preescolar	
48	<b>2.2 Algunos países han hecho grandes avances. ¿Qué estrategias pueden contribuir a acelerar los progresos hacia la educación preescolar universal?</b>	
	2.2.1 Adoptar una política de compromiso en favor de los pobres	
	2.2.2 Fomentar el liderazgo con vistas a priorizar la educación preescolar en los planes del sector educativo	
	2.2.3 Planificar con miras al acceso universal, y, a la vez, velar por que los más pobres y de más difícil acceso no sean los últimos en beneficiarse	
	2.2.4 Coordinar la educación preescolar prestada por el sector público, el sector privado y la sociedad civil	
62	<b>2.3 Liberar el potencial que entraña un aumento progresivo del acceso universal</b>	



66	<b>Capítulo 3</b>	96	<b>Capítulo 4</b>
	<b>Crear sistemas preescolares de calidad y ampliables</b>		<b>El primer paso hacia el ODS 4: aumentar considerablemente la financiación destinada a la educación preescolar</b>
68	<b>3.1 El significado de “calidad” y su importancia vital en la educación preescolar</b>	98	<b>4.1 Evaluar la persistente falta de financiación</b>
70	<b>3.2 Examen de los principales problemas a la hora de garantizar la calidad de la educación preescolar universal</b>	104	<b>4.2 La distribución de fondos entre los diversos niveles educativos es muy poco equitativa en los países de ingresos bajos y medianos bajos</b>
	3.2.1 Los sistemas educativos no están generando un número suficiente de docentes de preescolar capacitados	111	<b>4.3 Cuando no se considera la educación preescolar como un bien público, se acaba dependiendo excesivamente de las contribuciones de los hogares</b>
	3.2.2 Los docentes de preescolar necesitan más apoyo	112	<b>4.4 La deficiente gobernanza y la falta de capacidad del subsector impiden mejorar la financiación</b>
	3.2.3 Los Gobiernos se enfrentan a decisiones difíciles en lo relativo a las cualificaciones, la capacitación y la proporción alumnos/docente	113	<b>4.5 La financiación externa destinada a la educación preescolar es extremadamente limitada</b>
	3.2.4 Para reducir la proporción alumnos/docente y, a la vez, mantener la calidad, puede aplicarse una estrategia provisional de dotación de personal	116	<b>4.6 Cambiar de rumbo para reforzar la financiación de la educación preescolar</b>
	3.2.5 Deben establecerse normas de calidad y mecanismos reguladores, y ha de priorizarse su aplicación		4.6.1 Asignar el 10% del presupuesto educativo a la educación preescolar, a fin de dotarla de una sólida base financiera
	3.2.6 Es fundamental aplicar un plan de estudios centrado en los niños y apropiado para su desarrollo		4.6.2 Utilizar los recursos disponibles de forma más equitativa y eficiente
	3.2.7 Un sistema preescolar eficaz debe apoyar e involucrar a las familias y las comunidades		4.6.3 Coordinar los presupuestos nacionales y subnacionales y, a la vez, desarrollar los mecanismos de rendición de cuentas y la capacidad de aplicación
90	<b>3.3 Los sistemas preescolares requieren esfuerzos y mejoras considerables</b>		4.6.4 Aumentar la ayuda a la educación preescolar de modo que ascienda a, al menos, el 10% de las inversiones internacionales en educación, a fin de catalizar y complementar los recursos públicos
92	<b>3.4 Escenarios ventajosos para todos que promueven tanto el acceso como la calidad</b>		4.6.5 Aprovechar las fuentes de financiación no estatales para ampliar el acceso a oportunidades asequibles
			4.6.6 Hacer un seguimiento de los gastos a fin de determinar qué esferas es más necesario mejorar, y, a la vez, controlar la falta de eficiencia y de financiación
		124	<b>4.7 La presupuestación y la planificación de la cobertura universal de la educación preescolar aumentarán las posibilidades</b>
		128	<b>Llamamiento a la acción</b>
		140	<b>Notas sobre las figuras</b>
		141	<b>Notas finales</b>
		150	<b>Anexos</b>
		158	<b>Siglas y glosario de los términos fundamentales</b>

# Prólogo

Se diría que un niño de entre 3 y 6 años acaba de comenzar su trayectoria vital.

Pero, de hecho, ya casi se ha completado más del 85% de su desarrollo cerebral.

Estos primeros años brindan a las niñas y los niños una oportunidad única para establecer los cimientos del aprendizaje y desarrollar competencias que pueden ayudarlos a obtener buenos resultados en la escuela y prosperar en el curso de su vida.

Las pruebas que presenta este informe muestran que una educación de calidad en la primera infancia —la educación preescolar— contribuye a poner en marcha este ciclo. Cuando un niño comienza el primer grado, las bases del éxito ya están establecidas.

No obstante, solo la mitad de los niños de edad preescolar del mundo reciben este beneficio temprano: 175 millones de niños y niñas no están matriculados en la educación preescolar durante estos años vitales de su vida. En los países de bajos ingresos, casi 8 de cada 10 niños —el 78%— no dispone de esta oportunidad.

Esta carencia limita el futuro de los niños, ya que les niega la posibilidad de alcanzar su pleno potencial y ahonda las desigualdades en el aprendizaje posterior. También limita el futuro de las sociedades, ya que sustrae a los países el capital humano que todas las sociedades necesitan y, junto con él, la posibilidad de reducir las desigualdades y contribuir a un futuro pacífico y próspero.

Como parte de la comunidad mundial, nos enfrentamos a un reto compartido: que quienes deban graduarse en 2030 comiencen la escuela en el momento adecuado, permanezcan en ella y obtengan las competencias que cada niño necesita para manejarse en un futuro cada vez más incierto y rápidamente cambiante.

Este nuevo informe mundial de UNICEF constituye un llamamiento a la acción para que todos los países inviertan en este momento temprano crítico y apoyen el acceso universal de todos los niños a una educación preescolar de calidad.

A través de una serie de recomendaciones fundamentadas en datos, los Gobiernos y los defensores de la educación preescolar pueden comenzar a generar la voluntad política necesaria para invertir en ella y financiar su rápida ampliación y, a la vez, crear nuevas asociaciones que lo hagan posible.

El informe también describe los avances que están logrando una serie de países —como Etiopía, Mongolia, Nepal y la República Democrática Popular Lao— en lo relativo a poner la educación preescolar universal al alcance de todos. Instamos a otros países a seguir su ejemplo y convertir esta cuestión en una prioridad central de la inversión.



**La necesidad es urgente, y no basta con que “todo siga igual”.  
A este ritmo, se seguirá negando a decenas de millones de niños  
la educación preescolar que necesitan y merecen.**

No debemos defraudarlos.

Embárguese con UNICEF y sus numerosos asociados de todo el mundo en este viaje hacia un mundo en el que todos los niños tengan las oportunidades que merecen, de modo que en los decenios venideros puedan prestar sus manos y su mente para dar forma a un futuro mejor para ellos y las sociedades en las que viven.

A handwritten signature in blue ink, reading "Henrietta H. Fore".

**Henrietta H. Fore**  
Directora Ejecutiva de UNICEF

# Introducción

El cerebro de un niño pequeño está repleto de posibilidades innatas, y los primeros años ofrecen una oportunidad insustituible para sentar las bases del éxito en la escuela primaria y en etapas posteriores de la vida. La educación de calidad en la primera infancia genera una secuencia positiva de aprendizaje, mientras que la falta de acceso a la educación preescolar acentúa las disparidades en materia de rendimiento académico y restringe las oportunidades. Con frecuencia, los niños que quedan rezagados a una edad temprana nunca llegan a alcanzar a sus iguales, lo que perpetúa un ciclo de bajo rendimiento académico y altas tasas de deserción que seguirán perjudicando a los niños vulnerables en su juventud<sup>1</sup>.

Hoy en día, el 50% de los niños de edad preescolar de todo el mundo —al menos 175 millones— no están matriculados en la educación preescolar en estos años cruciales. En los países de bajos ingresos, solo 1 de cada 5 niños tiene acceso a la educación preescolar<sup>2</sup>. Los que tienen menos posibilidades de participar en programas de educación de la primera infancia son los que más se beneficiarían de ellos.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, específicamente, la meta 4.2, apuntan claramente a que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria. El presente informe mundial confirma la importancia de la educación de la primera infancia para la consecución del ODS 4 y plantea un audaz desafío: Proporcionar a todos los niños al menos un año de educación preescolar de calidad para 2030. Las razones son claras; de hecho, un sólido conjunto de datos indica que los cimientos del aprendizaje se construyen en gran medida durante los primeros años de vida, antes de que el niño ingrese a la escuela primaria.

En recientes propuestas para lograr la educación universal en todos los niveles, la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial (la Comisión de Educación), el *Informe sobre el desarrollo mundial* y los informes de seguimiento de la educación en el mundo<sup>3,4,5</sup> han hecho hincapié en que las inversiones en educación de la primera infancia no solo resultan beneficiosas para los niños como individuos, sino también para la construcción de sistemas educativos más eficientes y eficaces. Sin embargo, en la actualidad tanto la financiación interna como la ayuda internacional invertidas en educación preescolar no se canalizan adecuadamente y son muy insuficientes. Esto implica la pérdida de una de las oportunidades más importantes para cultivar el capital humano del mundo y ayudar a los niños a realizar todo su potencial.

**Este es un momento crucial para estimular los esfuerzos nacionales y mundiales dirigidos a aumentar la inversión, la voluntad política y la capacidad necesarias para ampliar el acceso equitativo a programas preescolares de calidad.**

# 2030

A partir de un análisis integral y fundamentado en datos, el presente informe examina la situación actual de la educación preescolar y ofrece una perspectiva práctica para aumentar el acceso equitativo y mejorar la calidad. Teniendo en cuenta que numerosos países, especialmente los de ingresos bajos y medianos bajos, acaban de iniciar este camino, para lograr el acceso universal a la educación preescolar en todos los países de aquí a 2030 es necesario adoptar un enfoque realista pero audaz.

En el **capítulo 1** se exponen las razones por las que las posibilidades de acceder a una educación preescolar de calidad deberían ser universales. Los múltiples beneficios que genera la inversión en educación de la primera infancia para los niños, los sistemas educativos y la sociedad en general superan con creces su costo inicial. Las repercusiones de la educación preescolar son mayores en los países de ingresos bajos y medianos bajos y en los niños más desfavorecidos. No obstante, dado que los avances son lentos y desiguales en los distintos países, con el enfoque de que “todo siga igual” no se cumplirá la promesa de la educación preescolar universal. A menos que se priorice y se acelere el avance hacia la consecución de este objetivo, sobre todo en los países más atrasados, no lograremos cumplir la meta universal del ODS y cosechar sus beneficios.

En el **capítulo 2** se presentan argumentos en favor de la aplicación del “universalismo progresivo” a la ampliación de la educación preescolar, de conformidad con lo indicado por la Comisión de Educación. En él se subraya un concepto central que recorre todo este informe: Para que la educación preescolar universal sea un objetivo alcanzable, los niños desfavorecidos deberán obtener al menos los mismos beneficios que sus pares más acomodados en cada paso del proceso. Si bien los países se enfrentan a numerosas dificultades a la hora de promover la equidad y el acceso, las vías para superarlas están a su alcance. Existen enfoques prometedores y lecciones aprendidas sobre la ampliación del acceso que aprovechan el complejo panorama de la prestación de educación preescolar. En todas estas iniciativas, es vital que los dirigentes políticos prioricen la educación preescolar en las políticas y los planes del sector educativo.

El **capítulo 3** se centra en la cuestión siguiente: ¿Cómo pueden los sistemas educativos preescolares llegar progresivamente a todos los niños y, a la vez, mejorar la calidad? Comienza con la definición de “calidad” y pone de relieve la importancia de instaurar sistemas preescolares de calidad y ampliables y de reconocer a los docentes de preescolar como la fuerza impulsora necesaria para la consecución de programas preescolares eficaces. En él se explica con más detalle que invertir en calidad *mientras* el sistema se desarrolla, *no después*, es vital para encontrar el equilibrio ideal entre la ampliación del acceso y el mantenimiento de la calidad. En los países de ingresos bajos y medianos bajos es necesario aumentar drásticamente el número de educadores de preescolar, por lo que se proponen estrategias provisionales para llenar este vacío. En este capítulo también se examinan las disyuntivas a las que se enfrentan los Gobiernos en lo relativo a la manera de asignar tanto los recursos actuales como los futuros en el subsector de la educación preescolar a fin de maximizar los beneficios para los niños y para sus sistemas educativos como un todo.

**En el capítulo 4** se desarrolla la cuestión fundamental de asegurar la financiación adecuada para la educación preescolar. Los Gobiernos y los donantes no están reflejando la importancia de la educación preescolar en sus prioridades presupuestarias. En relación con otros niveles educativos, este subsector padece una grave carencia de financiación, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos bajos. La falta de financiación nacional e internacional y el estancamiento que muestran las tendencias en la materia obstaculizan el avance hacia el acceso universal. En este capítulo se muestra que es

posible incrementar considerablemente la financiación mediante la coordinación y el aprovechamiento de la financiación disponible, así como a través del fortalecimiento de la gobernanza y la rendición de cuentas del subsector de la educación preescolar.

**En el apartado final** del informe se presenta una agenda para la acción de los Gobiernos, los donantes y los asociados, y se ofrecen recomendaciones concretas para acelerar los avances y que la educación preescolar universal de calidad se convierta en realidad para todos los niños.

### Educación preescolar: Principales definiciones y fuentes de datos

En referencia al nivel “preescolar”, en el presente informe se aplica la definición de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)<sup>6</sup>. En el nivel 0 de la CINE, el diseño de los programas de educación preescolar incluye intencionalmente contenidos educativos para niños de 3 años hasta la edad de inicio de la enseñanza primaria, que suele tener lugar alrededor de los 6 años.

Los programas de preescolar emplean por lo general un enfoque holístico para incorporar a los niños pequeños a la instrucción organizada fuera del entorno familiar, con el objetivo de apoyar el desarrollo cognitivo, físico, social y emocional de los niños. También ayudan a los niños a desarrollar muchas de las competencias académicas que necesitan para ingresar en la enseñanza primaria.

**La educación preescolar es un componente integral del desarrollo en la primera infancia**, relacionado con todas las políticas y programas esenciales en materia de salud, nutrición, protección, aprendizaje temprano y prestación de cuidados receptiva, entre otros, necesarios para apoyar el desarrollo saludable de los niños desde el nacimiento hasta los 8 años de edad<sup>7</sup>. El presente informe se centra de lleno en un aspecto de este panorama general, en concreto, la enseñanza preescolar.

Gran parte del análisis presentado en él se basa en cinco fuentes de datos:

- La **encuesta de indicadores múltiples por conglomerados (MICS)**, un programa internacional de encuestas de hogares creado por UNICEF. La MICS está diseñada para recopilar estimaciones estadísticamente sólidas e internacionalmente comparables relativas a 130 indicadores diferentes, a fin de evaluar la situación de los niños, las mujeres y los hombres. La MICS incluye un módulo estándar sobre desarrollo en la primera infancia<sup>8</sup>.
- **Las Encuestas Demográficas y de Salud (EDS)**, que recogen y difunden datos precisos y nacionalmente representativos en materia de salud y población en los países en desarrollo, y que en la recopilación de datos puede que incluyan el módulo de desarrollo en la primera infancia.

- La base de datos del **Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU)** (<http://data.uis.unesco.org>), que proporciona estadísticas internacionalmente comparables sobre educación, entre otros ámbitos, así como varios indicadores clave centrados en la enseñanza preescolar.
- El Planteamiento sistémico para mejorar los resultados educativos - Desarrollo en la primera infancia (**SABER-ECD**, por sus siglas en inglés), una de las esferas de la iniciativa del Banco Mundial SABER, diseñada para proporcionar evaluaciones comparables y completas de las políticas nacionales en el ámbito de la educación de la primera infancia, y que incluye varios indicadores clave sobre la enseñanza preescolar.
- Como parte de las bases de datos en línea **Estadísticas Internacionales sobre Desarrollo**, las bases de datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) proporcionan datos completos sobre el volumen de las ayudas, su origen y sus tipos, así como otros flujos de recursos. Incluyen datos agregados por receptor y por sector, incluido el sector educativo. El Sistema de Notificación de los Países Acreedores (CRS) facilita información detallada sobre las actividades individuales de ayuda, como los sectores, los países y la descripción de los proyectos.

En estos conjuntos de datos se utilizan sistemáticamente dos términos: **educación de la primera infancia**, usado en los conjuntos de datos de la MICS y las EDS —en las cuales, por ejemplo, se hace referencia a la asistencia a la educación de la primera infancia o al porcentaje de niños de 36 a 59 meses que participan en la actualidad en un programa organizado de aprendizaje temprano o de educación de la primera infancia—, y **educación preescolar**, empleado por el IEU y por SABER, los cuales, por ejemplo, hacen referencia a la tasa bruta de matriculación (TBM) en la educación preescolar o a la tasa total de matriculación, independientemente de la edad, expresada como porcentaje de la población en el grupo de edad que corresponde oficialmente al nivel preescolar de la educación.

**En algunos casos específicos, se utilizan estos términos para que se correspondan con la fuente de datos a las que se refieren; de lo contrario, se utilizan indistintamente para facilitar la lectura, con el significado de “programas de aprendizaje organizado para niños de 3 años hasta la edad de inicio de la educación primaria”.**





## Capítulo 1

# ¿Por qué hacer hincapié en la educación preescolar universal?

## **Los adolescentes de 2030 se encuentran ahora en sus primeros años de vida, todavía en el umbral de entrada a la escuela primaria. La educación preescolar de calidad es una de las mejores inversiones disponibles para favorecer su éxito futuro y el de quienes seguirán sus pasos.**

La educación preescolar universal de calidad reportará enormes beneficios a los niños, las familias, los sistemas educativos y la sociedad en general. En países y circunstancias muy diferentes, los alumnos que han disfrutado de una educación de calidad en la primera infancia están mejor preparados para la transición a la escuela primaria. Alcanzan niveles educativos superiores y es más probable que adquieran las competencias que demanda el mercado de trabajo moderno, como el pensamiento crítico, la colaboración, la resiliencia y la creatividad<sup>9,10</sup>.

La educación preescolar de calidad sienta las bases para una transformación positiva en los resultados del aprendizaje del niño durante toda su vida. Los buenos estudiantes atraviesan de manera más eficiente el sistema educativo; por tanto, invertir en oportunidades de aprendizaje temprano de calidad resulta rentable y reduce la necesidad de medidas y recursos correctivos para compensar el aprendizaje perdido.

La educación preescolar de calidad también favorece la consecución de los objetivos nacionales de crecimiento económico. La educación preescolar ofrece a las madres y otros cuidadores la oportunidad de incorporarse a la fuerza de trabajo y aumentar sus ingresos<sup>11</sup>, lo que facilita la movilidad ascendente de dos generaciones<sup>12, 13</sup>.

Al aumentar la productividad de la fuerza de trabajo y reducir los costos sociales de la delincuencia y la atención de la salud, la educación preescolar puede contribuir, a largo plazo, al marco de bienestar de todo un país<sup>14</sup>. Pero si el acceso a la educación preescolar solo está disponible para familias comparativamente acomodadas, los programas preescolares pueden acentuar las disparidades en materia de oportunidades entre los niños de los hogares más ricos y los de los más pobres.

En este capítulo se analiza la lógica que justifica la necesidad de que los beneficios de la educación preescolar sean universales y equitativos; se presentan análisis actuales de los datos sobre los progresos logrados en los planos nacional, regional y mundial; y se apoya la acción inmediata para mejorar el acceso a escala mundial.

## **La aprobación del ODS 4 ofrece una estimulante oportunidad para ampliar el apoyo mundial y cumplir la promesa de la educación preescolar universal.**

## Tres razones fundamentales para convertir la educación preescolar universal en una prioridad mundial

# 1

### La educación preescolar de calidad establece unos cimientos sólidos para el aprendizaje.

- Los niños que asisten a un programa preescolar de calidad comienzan la escuela primaria con unas sólidas bases para el aprendizaje: mejores habilidades sociales, un vocabulario más rico, una mayor capacidad numérica y curiosidad para aprender.
- Cuando los niños asisten a la enseñanza preescolar, es más probable que permanezcan en la escuela y adquieran las competencias mínimas de lectura y matemáticas en la enseñanza primaria y posterior.
- La educación preescolar ayuda a los niños a desarrollar la resiliencia necesaria para hacer frente a situaciones traumáticas y estresantes, como los conflictos y otras situaciones de emergencia.

# 2

### La educación preescolar universal aumenta la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos.

- Los niños que han asistido a la educación preescolar tienen más probabilidades de ingresar en la escuela cuando corresponde, menos probabilidades de abandonar o repetir curso y más probabilidades de finalizar la enseñanza primaria y secundaria.
- Los sistemas educativos se ahorran esfuerzos para “ponerse al día” y los recursos necesarios para resolver las ineficiencias, como la sobrematriculación en los primeros grados, la repetición y las bajas tasas de finalización.
- En última instancia, la educación preescolar contribuye a que cada país cumpla sus metas en materia de educación primaria, secundaria y superior.

# 3

### La educación preescolar equitativa es una estrategia eficaz para promover el crecimiento económico.

- La educación preescolar de calidad reduce las disparidades en el rendimiento académico que se manifiestan tempranamente en los niños de familias desfavorecidas y los sitúa en mayor pie de igualdad con sus pares más acomodados.
- Cuando un niño asiste a preescolar, sus cuidadores tienen la oportunidad de incorporarse a la fuerza de trabajo y aumentar sus ingresos, lo que facilita la movilidad ascendente de dos generaciones.
- La educación preescolar promueve la adquisición de las competencias que se requerirán en el mercado laboral, como la colaboración, el autocontrol, el pensamiento crítico y la motivación, las cuales, a su vez, transformarán los conocimientos en tecnologías y a las personas en ciudadanos productivos.

## 1.1 La educación preescolar de calidad establece unos cimientos sólidos para el aprendizaje

La educación preescolar debe desempeñar un papel central en el proceso continuo de aprendizaje y desarrollo. Puede facilitar una estrecha colaboración con los padres en los primeros años y actuar como puente de entrada a la escuela primaria y los años posteriores del sistema educativo. La educación preescolar de calidad mejora el desarrollo intelectual y socioemocional de los niños,

ya que una sólida educación inicial forja una conexiones neurales que ningún esfuerzo posterior es capaz de reproducir<sup>15</sup>. Además, una educación preescolar de calidad ayuda a los niños a establecer hábitos saludables para toda la vida<sup>16</sup>. Este apartado se centra en los resultados del aprendizaje de los niños durante la escuela primaria y la transición a ella.

### Aplicación de los conjuntos de datos de la MICS al análisis efectuado por UNICEF para elaborar este informe

Los datos sobre el estado de desarrollo de los niños de 36 a 59 meses se recopilan a través de las MICS, las cuales cuentan con un módulo normalizado sobre el desarrollo en la primera infancia y miden el estado de desarrollo de los niños en cuatro esferas: alfabetización y aritmética, desarrollo físico, desarrollo socioemocional y aprendizaje. Las puntuaciones en cada esfera reflejan el porcentaje de niños cuyo desarrollo se encuentra bien encaminado en la esfera en cuestión, mientras que el índice general del desarrollo

de la primera infancia refleja el porcentaje de niños cuyo desarrollo se encuentra bien encaminado en al menos 3 de estas 4 esferas<sup>17</sup>.

Si bien existe una amplia variedad de estudios que documentan los beneficios de la educación preescolar<sup>18</sup>, el presente informe ofrece un análisis de un gran número de conjuntos de datos nacionales recopilados a través de la MICS que se presentan por primera vez aquí. Estos datos han hecho posible comparar los resultados de millones de niños que han asistido a programas de educación de la primera infancia con los de los que no lo han hecho.

### 1.1.1 Permite que los niños comiencen la escuela listos para aprender y prosperar

El mundo se enfrenta a una crisis de aprendizaje: aunque millones de nuevos niños han ingresado en los sistemas educativos, muchos de ellos no saben leer, escribir o hacer cálculos aritméticos básicos, incluso tras varios años de educación primaria. Según estimaciones recientes, más de 610 millones de niños y adolescentes no están adquiriendo los conocimientos básicos<sup>19</sup>. Esta crisis de aprendizaje tiene sus raíces en los primeros años de vida, ya que, debido a la falta de inversión en una educación de calidad en la primera infancia, cuando los niños comienzan la escuela ya presentan retrasos en una serie de esferas de su desarrollo<sup>20</sup>.

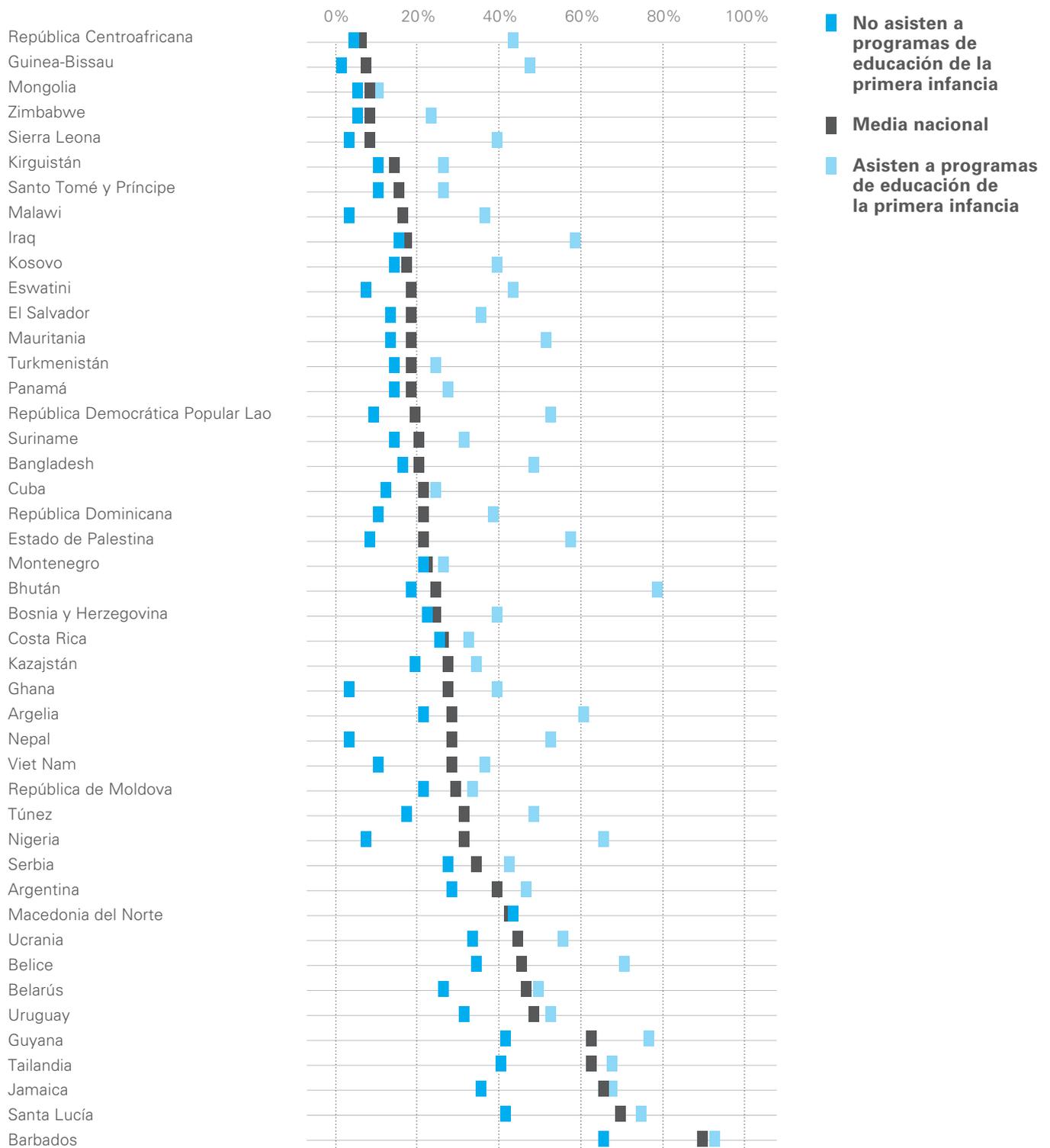
La figura 1.1 ilustra las diferencias en los resultados de los niños en 45 países en función de su asistencia a programas de educación de la primera infancia. En Nigeria, por ejemplo, el 66% de los niños que asisten a programas de educación de la primera infancia están bien encaminados en el ámbito de la alfabetización y la aritmética tempranas, frente a

menos del 8% en el caso de los niños que no participan en este tipo de programas.

En los 48 países que disponen de datos, las regresiones multivariantes demuestran que cuando las tasas nacionales de asistencia a programas de educación de la primera infancia son más altas, el porcentaje de niños que presenta un desarrollo adecuado es superior, tanto en general como en el ámbito de la alfabetización y el cálculo tempranos en particular, independientemente de los ingresos del país o del grado de apoyo al aprendizaje proporcionado en el hogar<sup>21</sup>. En estos países, de hecho, el 47% de los niños que asisten a programas de educación de la primera infancia muestran un desarrollo apropiado en la esfera de la alfabetización y la aritmética tempranas, frente a solo el 20% en el caso de los niños que no participan en estos programas.<sup>22</sup>

Un análisis en profundidad de cada país demuestra más claramente aún la estrecha correlación entre la asistencia a programas de educación de la primera infancia y los resultados en materia de desarrollo. En Nepal, por ejemplo, los niños que participaron en programas de educación de

**Figura 1.1**  
**Porcentaje de niños bien encaminados en alfabetización y aritmética, en función de su participación en programas de educación de la primera infancia**



Fuente: Cálculos de UNICEF basados en los conjuntos de datos de las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados (MICS) y las Encuestas Demográficas y de Salud (EDS) (2010-2015) realizadas en los países seleccionados.

la primera infancia tenían tres veces más posibilidades de lograr los objetivos de desarrollo —y 17 veces más posibilidades de alcanzar los objetivos básicos en materia de alfabetización y cálculo tempranos— incluso tras tener en cuenta numerosas variables socioeconómicas.<sup>23</sup>

Como puede verse en la figura 1.2, la diferencia entre los niños que asisten a programas de educación de la primera infancia y los que no lo hacen es mucho mayor en los países de ingresos bajos y medianos bajos que en los países de ingresos medianos altos y altos. Si no nos ocupamos de estos niños al comienzo mismo de su trayectoria educativa, ¿cómo podemos pretender que obtengan buenos resultados?

## La asistencia a un programa de educación de la primera infancia es uno de los mejores predictores de que un niño está preparado para ingresar en la escuela, independientemente del nivel de ingresos nacional o del hogar.

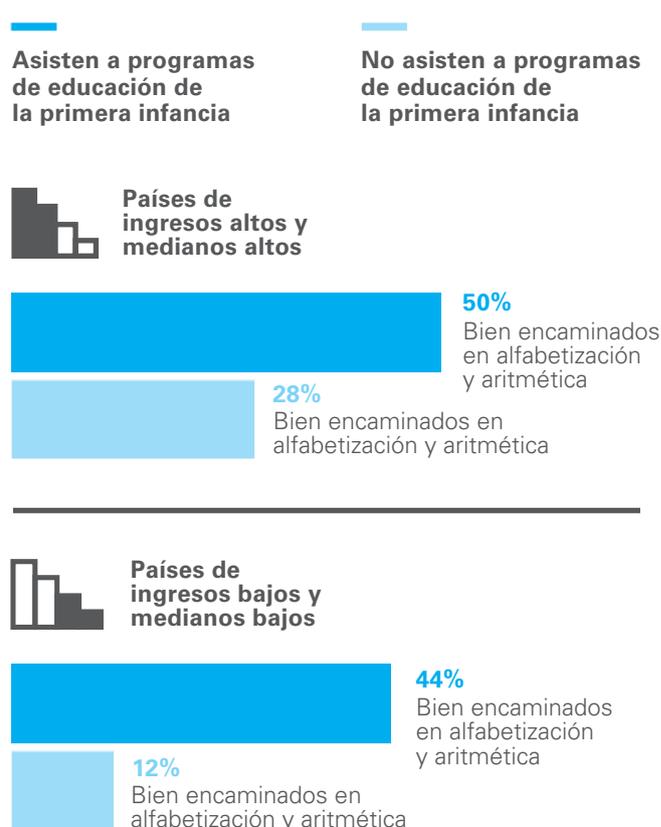
### 1.1.2 Mejora el rendimiento académico futuro

Son demasiados los niños que ingresan en la educación primaria sin la preparación que necesitan para responder a las exigencias de la escuela. Si carecen de bases sólidas y de motivación para aprender, corren el riesgo entrar en un ciclo de bajo rendimiento, repetición y, finalmente, deserción<sup>24</sup>. Los datos nacionales demuestran sistemáticamente que la exposición a la educación preescolar tiene un importante efecto positivo en el rendimiento académico de los niños en los primeros grados de primaria y en los niveles educativos posteriores.

En la Argentina, por ejemplo, un año de educación preescolar condujo a un aumento medio del 8% en las calificaciones en lengua y matemáticas en el tercer grado, y tuvo efectos

**Figura 1.2**

### Porcentaje de niños bien encaminados en alfabetización y aritmética por asistencia a programas de educación de la primera infancia y grupos de países por nivel de ingresos



Fuente: Cálculos de UNICEF basados en los conjuntos de datos de las MICS y las EDS (2010-2015) realizadas en 48 países.

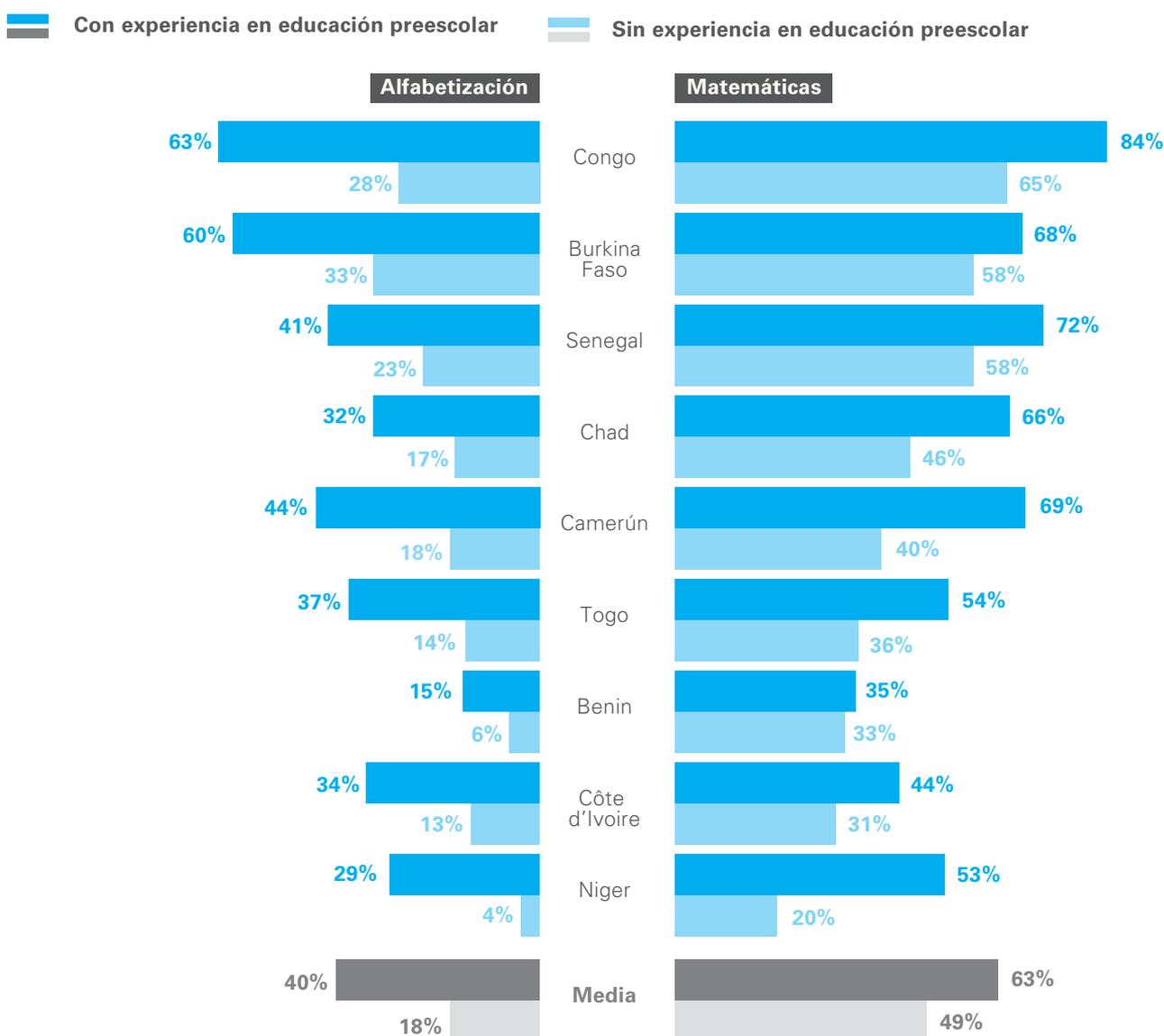
positivos en las competencias conductuales no cognitivas<sup>25</sup>. En Filipinas, los niños que participaron en programas preescolares mostraron al finalizar el primer grado un mejor desempeño en alfabetización, cálculo y desarrollo social y emocional<sup>26</sup>. En Uganda, la asistencia a preescolar ha demostrado tener efectos positivos en el desempeño en matemáticas de los alumnos de sexto grado<sup>27</sup>.

Los análisis de los datos procedentes de las evaluaciones regionales realizadas por el Programa de Análisis de los Sistemas Educativos de los Países de la CONFEMEN (PASEC)<sup>28</sup> en nueve países de África Occidental y Central indican que, en comparación con los niños que no han asistido a preescolar, los que han recibido algún tipo de educación preescolar tienen, en promedio, el doble de probabilidades de alcanzar en el segundo grado las

competencias mínimas en materia de alfabetización (véase la figura 1.3) y un 50% más de probabilidades en el sexto grado. En el Níger, por ejemplo, el 29% de los niños de segundo grado con experiencia preescolar demostraron poseer las competencias mínimas en alfabetización, frente a menos del 4% en el caso de sus pares sin experiencia preescolar. El 23% de los niños de sexto grado con experiencia preescolar contaban con las competencias mínimas en materia de alfabetización, frente a menos del

6% en el caso de sus pares sin experiencia preescolar. En todos los países, los niños con experiencia preescolar también mostraban mayores tasas de obtención de las competencias matemáticas mínimas tanto en el segundo grado como en el sexto. Mientras que el 63% de los niños de segundo grado con experiencia preescolar alcanzaba las competencias matemáticas mínimas, en el caso de sus pares sin experiencia el porcentaje era del 49%. Por ejemplo, los niños del Chad, el Camerún, el Níger

**Figura 1.3**  
**Porcentaje de alumnos de segundo grado que demuestran poseer las competencias mínimas en alfabetización y matemáticas en los países seleccionados de África Occidental y Central, por participación en programas de educación preescolar**



Fuente: Datos del PASEC sobre 9 países de África Occidental y Central, 2014.

y Togo que habían asistido a la educación preescolar tenían un 50% más de probabilidades que aquellos sin experiencia preescolar de alcanzar en el segundo grado las competencias matemáticas mínimas.

El análisis de regresión llevado a cabo con datos sobre los resultados de aprendizaje en 58 países confirma aún más la estrecha correlación entre las tasas de matriculación en la enseñanza preescolar y los niveles de aprendizaje.

En los países con un mayor número de niños que asisten a programas preescolares, la cifra de niños que alcanzan las competencias mínimas en lectura y matemáticas al finalizar la escuela primaria es significativamente superior.

Un aumento del 10% en el acceso a la educación

preescolar se asocia con un aumento medio del 5% en la proporción de niños del país que al finalizar la escuela primaria cuentan con las competencias mínimas en lectura y matemáticas.

En otras palabras, en un país prototípico, un aumento de los niveles nacionales de matriculación en la educación preescolar de entre el 25% y el 75% se asocia con un incremento del 27% en la proporción de niños que obtienen las competencias matemáticas mínimas en la escuela primaria y con un aumento del 25% en la proporción de niños que adquieren las competencias mínimas de lectura<sup>29</sup>.

**En los países con un mayor número de niños que asisten a programas preescolares, la cifra de niños que alcanzan las competencias mínimas en lectura y matemáticas al finalizar la escuela primaria es superior.**

## 1.2 La educación preescolar universal aumenta la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos

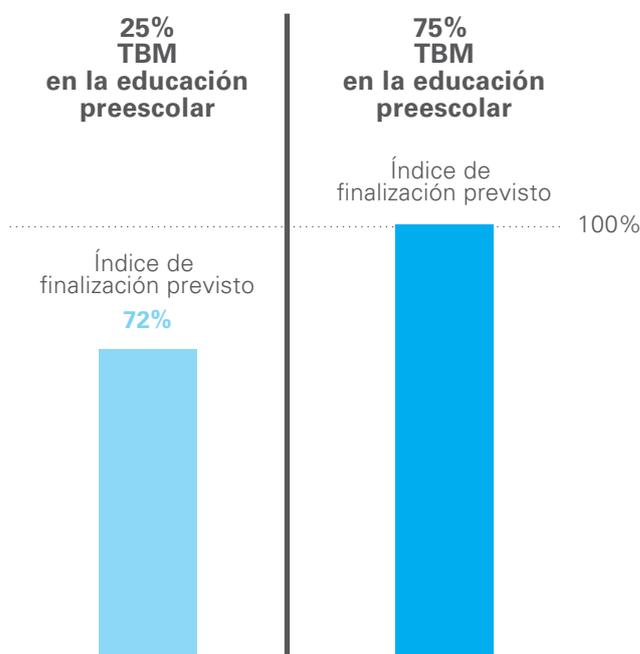
Invertir en una educación preescolar de calidad ahorra a los sistemas educativos los esfuerzos y los recursos adicionales necesarios para hacer frente a los deficientes resultados académicos, la sobrematriculación en los primeros grados y las bajas tasas de retención y finalización.

### 1.2.1 Aumenta las tasas de finalización de la escuela primaria

Los beneficios de la asistencia a la educación preescolar para los resultados educativos posteriores están bien documentados. En el Brasil, las niñas procedentes de hogares de bajos ingresos que asistieron a programas preescolares comunitarios tenían el doble de probabilidades de llegar al quinto grado y tres veces más de llegar al octavo grado que los niños que no lo hicieron<sup>30</sup>. Los niños romaníes de Europa oriental que han asistido a jardines de infancia para niños de 3 a 6 años tienen más probabilidades de finalizar la escuela secundaria<sup>31</sup>. En el Uruguay, se encontró que la asistencia a la educación preescolar influye considerablemente en el número de cursos de educación primaria y secundaria que se completan, ya que contribuye a reducir las tasas de deserción entre los adolescentes (a partir de los 15 años)<sup>32</sup>.

La correlación entre la participación en programas de educación de la primera infancia y las tasas posteriores de finalización de la escuela primaria resulta llamativa<sup>33</sup>. En los países de bajos ingresos, un 10% de aumento en la tasa de matriculación en la educación primaria se asocia con un aumento medio del 6% en las tasas de finalización de la escuela primaria 6 o 7 años más tarde. La figura 1.4 muestra un ejemplo gráfico de los beneficios que pueden lograrse cuando un país de bajos ingresos aumenta el acceso a la educación preescolar y este pasa del 25% al 75%. Esto podría dar lugar a que la tasa de

**Figura 1.4**  
**Asociación entre el índice de finalización de la educación primaria y la TBM en la educación preescolar en los países de bajos ingresos**



Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2017.

finalización de la educación primaria pase, en promedio, del 72% al 100% (medida según la tasa bruta de admisión al último grado de la educación primaria, que se utiliza como estimación aproximada de la tasa de finalización de la educación primaria).<sup>34</sup>

### 1.2.2 Corrige las deficiencias del sistema gracias a la reducción de la sobrematriculación y la repetición

En el sistema educativo de numerosos países de ingresos bajos y medianos bajos, la masificación en los primeros grados de la escuela primaria es muy acusada. Un análisis reciente demuestra que en casi 40 países del mundo, las

tasas de matriculación en el primer grado superan en un 30% o más la población de niños en edad de cursar ese grado. Esta tasa de sobrematriculación, inusualmente elevada, es consecuencia, en gran parte, de la repetición persistente de los primeros grados de primaria. A su vez, la repetición excesiva da lugar a ineficiencias sustanciales del sistema, cuyo costo en algunos países equivale, según las estimaciones, a 1,2 años adicionales de educación por

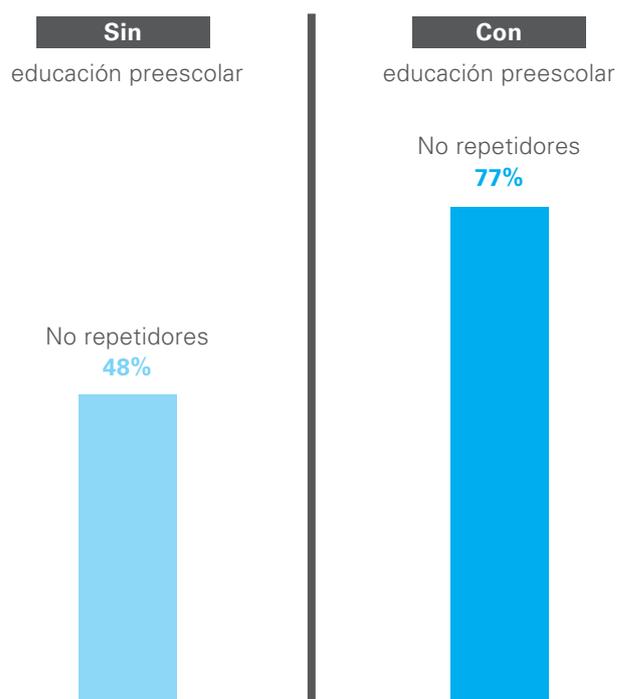
niño, y a un despilfarro que representa entre el 5% y el 10% del presupuesto educativo<sup>35</sup>.

El aumento del acceso a la educación preescolar podría contribuir considerablemente a mejorar la sobrematriculación en los primeros grados y la eficiencia del sistema gracias a la disminución de las tasas de deserción y repetición en la escuela primaria. Si los países promueven una educación preescolar centrada en los niños, apropiada para su desarrollo y con compañeros de la misma edad, los niños podrán ingresar en la escuela primaria a la edad adecuada, con una mejor base, y tendrán más probabilidades de cursar la escuela primaria de manera eficiente, con menores tasas de repetición y deserción.

Un reciente estudio piloto llevado a cabo en Uganda<sup>36</sup> examinó la relación entre la tasa de repetición en el primer año de la escuela primaria y la asistencia a la educación preescolar y concluyó que los niños que no asistían a preescolar tenían más del doble de probabilidades de repetir el primer grado de primaria. El estudio, centrado en dos distritos de Uganda (Mbale y Kumi), se llevó a cabo con una muestra de 80 escuelas y 1.909 alumnos. Todos los niños presentaron elevadas tasas de repetición durante el primer curso de primaria. Sin embargo, solo el 23% de los niños que habían recibido educación preescolar repitieron el primer grado, frente al 52% en el caso de los niños que no lo habían hecho. Además, el efecto protector contra la repetición de la asistencia a preescolar fue el mismo para los niños y para las niñas. Estos resultados se ilustran en la figura 1.5.

El análisis efectuado por UNICEF demuestra, asimismo, la correlación entre las tasas de matriculación en la educación preescolar y las tasas nacionales de deserción de la escuela primaria en la misma cohorte. Los resultados indican que, en los países de bajos ingresos, el aumento de la matriculación en la educación preescolar se asocia con una disminución significativa de las tasas de deserción de la escuela primaria. De hecho, si un país prototípico aumenta el acceso a la educación preescolar del 25% al

**Figura 1.5**  
Porcentaje de niños que no repiten el primer curso según su participación en la educación preescolar en Uganda



Fuente: Brunette, Tracy et al., "Repetition of Primary 1 and Pre-Primary Education in Uganda", International Development Working Paper n.º 2017-02, Research Triangle Park, NC, RTI International, 2017.

75%, la tasa acumulada de deserción en los primeros grados disminuirá del 40% al 22%<sup>37</sup>.

La mejora de la cantidad y la calidad de la educación en la primera infancia y de la atención a los primeros grados son fundamentales para hacer un uso más eficiente de los escasos recursos destinados a la educación y permitir que los alumnos avancen a lo largo de la escuela primaria.

**El aumento del acceso a la educación preescolar podría contribuir considerablemente a mejorar la sobrematriculación en los países de ingresos bajos y medianos bajos y la eficiencia del sistema gracias a la disminución de las tasas de deserción y repetición.**

Muchos países ya están financiando una versión ineficaz de la educación de la primera infancia, dado que los niños se matriculan pronto en la escuela primaria, dando por sentado que repetirán los primeros cursos. Los países podrían permitirse ampliar la educación preescolar utilizando los recursos que actualmente se despilfarran en la repetición y la sobrematriculación en los primeros grados<sup>38</sup>.

### **1.2.3 Invertir en los primeros años reporta importantes beneficios en todos los niveles educativos**

En el informe de la Comisión de Educación publicado en 2016 se considera que la prestación de educación preescolar universal constituye un fundamento esencial y una poderosa intervención para mejorar los resultados del aprendizaje a lo largo de la educación primaria y en el nivel secundario (véase la figura 1.6)<sup>39</sup>. Aunque no es completo, el análisis expuesto en la figura 1.6 muestra una variedad de medidas eficaces para transformar los resultados educativos —desde suplementar la alimentación con micronutrientes hasta invertir en educación preescolar, pasando por proporcionar a los estudiantes incentivos en efectivo—, así como su costo. Resulta claro que si la educación preescolar se implantara ampliamente, podría catalizar un cambio y mejorar en gran medida los resultados educativos en los países en desarrollo.

Las pruebas aportadas por una amplia variedad de estudios respaldan la idea de que invertir en programas de educación de la primera infancia puede aportar beneficios

que exceden en mucho su costo<sup>40, 41</sup>, y que los mayores rendimientos se generan durante el período comprendido entre el nacimiento y los 5 años de edad, sobre todo en el caso de los niños desfavorecidos<sup>42</sup>.

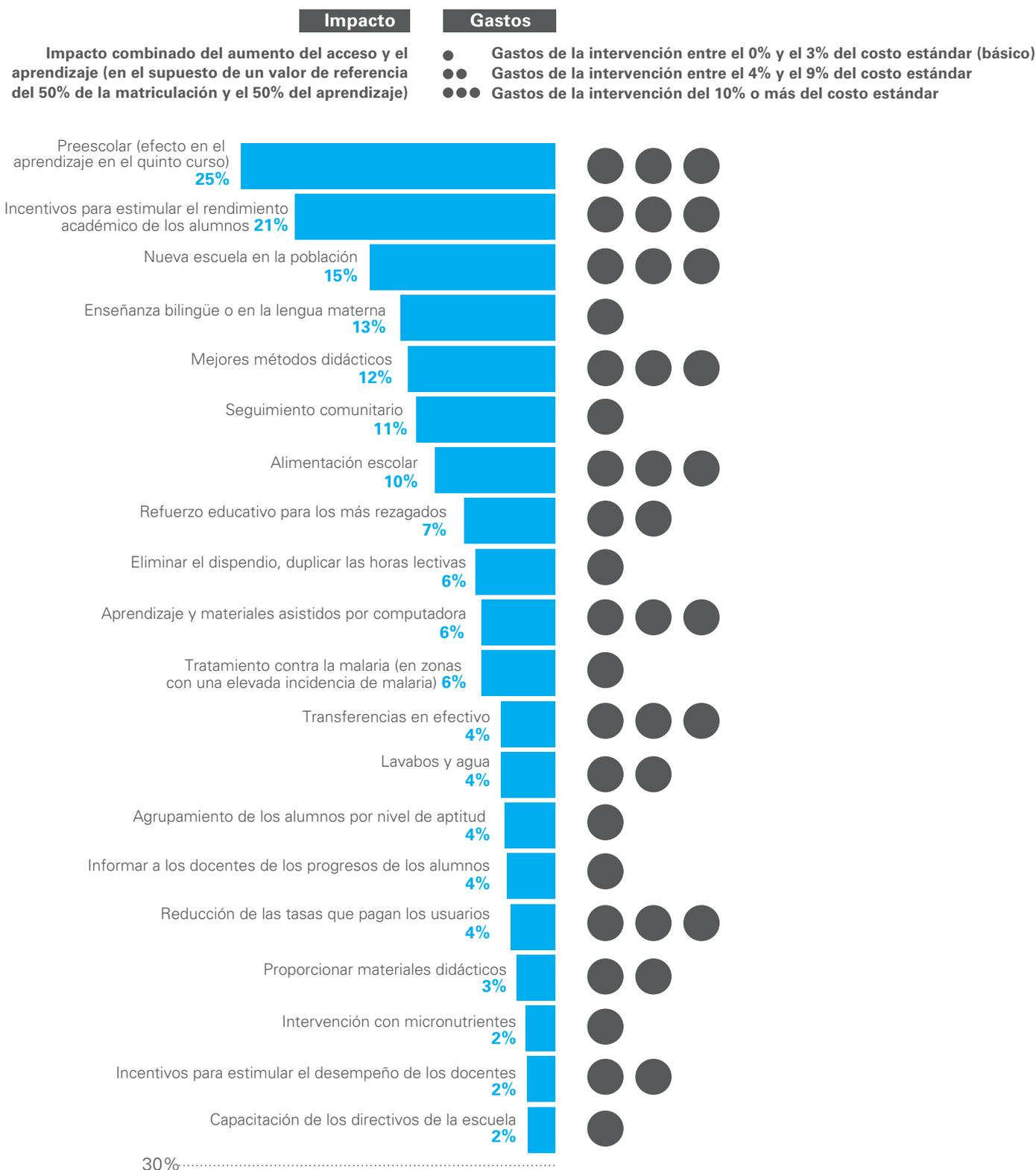
La correlación entre la participación en programas de educación de la primera infancia y el nivel educativo posterior ya se ha examinado con respecto a la permanencia en la escuela primaria y su finalización. Las pruebas más recientes también están empezando a vincular la educación preescolar con los resultados en la escuela secundaria. Por ejemplo, un análisis reciente efectuado con datos obtenidos de la Encuesta Longitudinal Young Lives llevada a cabo en Etiopía demostró que los niños de entornos urbanos que asistían a preescolar tenían un 26% más de probabilidades de finalizar la educación secundaria a la edad adecuada que los que no lo hacían<sup>43</sup>. Los resultados de un estudio reciente mostraron que, en 11 de los 12 países en los que se realizó el estudio, los niños que habían participado en un programa de educación de la primera infancia permanecían en la escuela entre 0,2 y 1,8 años más que quienes no lo habían hecho. El promedio de todos los países fue de 0,9 años. Estos resultados tienen en cuenta las diferencias en cuanto a origen social, género y edad<sup>44</sup>.

En general, el análisis demuestra que la financiación de la educación preescolar no ha de considerarse como una falta de apoyo a otros subsectores de la educación, sino como una estrategia central para el fortalecimiento de todo el sistema educativo.

**Dado que la asistencia a la educación preescolar ayuda a los niños a mantenerse escolarizados y reduce los costos necesarios para corregir los malos resultados, debe considerarse que el aumento de la financiación destinada a la educación preescolar constituye una estrategia fundamental para fortalecer la totalidad del sistema educativo.**

**Figure 1.6**

**Prácticas altamente efectivas para aumentar el acceso y los resultados de aprendizaje en el ámbito de la educación**



Fuente: Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial, "The Learning Generation: Investing in education for a changing world", Comisión de Educación, 2016.

## 1.3 La educación preescolar equitativa es una estrategia eficaz para promover el crecimiento económico

Cuando los objetivos de los programas están bien definidos, la educación preescolar universal de calidad proporciona a los países una herramienta preventiva para hacer frente a una serie de desigualdades y problemas profundamente arraigados, entre ellos los relacionados con la pobreza. En este apartado se analiza su efecto en la eliminación de las disparidades en el rendimiento académico y sus beneficios a largo plazo para el bienestar económico de un país.

### 1.3.1 Reducción de las disparidades y las desigualdades en materia de rendimiento académico

Las desigualdades educativas resultan visibles antes de que los niños comiencen a ir a la escuela y suelen profundizarse durante los años escolares. Estas desigualdades, generadas sobre todo por la disparidad de ingresos, se manifiestan muy pronto en la vida. En las zonas rurales de la India, por ejemplo, a los 7 años ya es evidente la disparidad entre los resultados de los niños más pobres que son estudiantes de primera generación y sus homólogos más ricos cuyos padres cuentan con un mayor nivel educativo. Debido al efecto combinado de la situación

socioeconómica y el género, las niñas pobres cuyos padres no asistieron a la escuela no alcanzan hasta los 11 años el mismo nivel educativo que el que logran a los 8 años sus pares más acomodadas con padres más instruidos<sup>45</sup>.

No obstante, los programas preescolares de calidad pueden reducir las disparidades en el rendimiento académico causadas por la pobreza y otros factores sociales, ayudar a los niños más vulnerables a mantenerse a la par de sus compañeros, y proporcionarles así más oportunidades en su trayectoria educativa<sup>46</sup>. Un estudio que compara los efectos de un programa de ocio para niños de 4 a 6 años ejecutado en una aldea de Indonesia en el rendimiento académico demostró una disminución de las disparidades entre los niños más acomodados y los más pobres, en particular en materia de habilidades sociales, comunicación y conocimientos generales, así como en lo relativo al comportamiento prosocial<sup>47</sup>. Los estudios también han concluido que los programas de educación de la primera infancia con un mayor número de participantes y de mayor duración aumentan significativamente la igualdad de oportunidades, medida por la menor dependencia de las calificaciones de los alumnos de octavo grado de su situación familiar.<sup>48</sup>

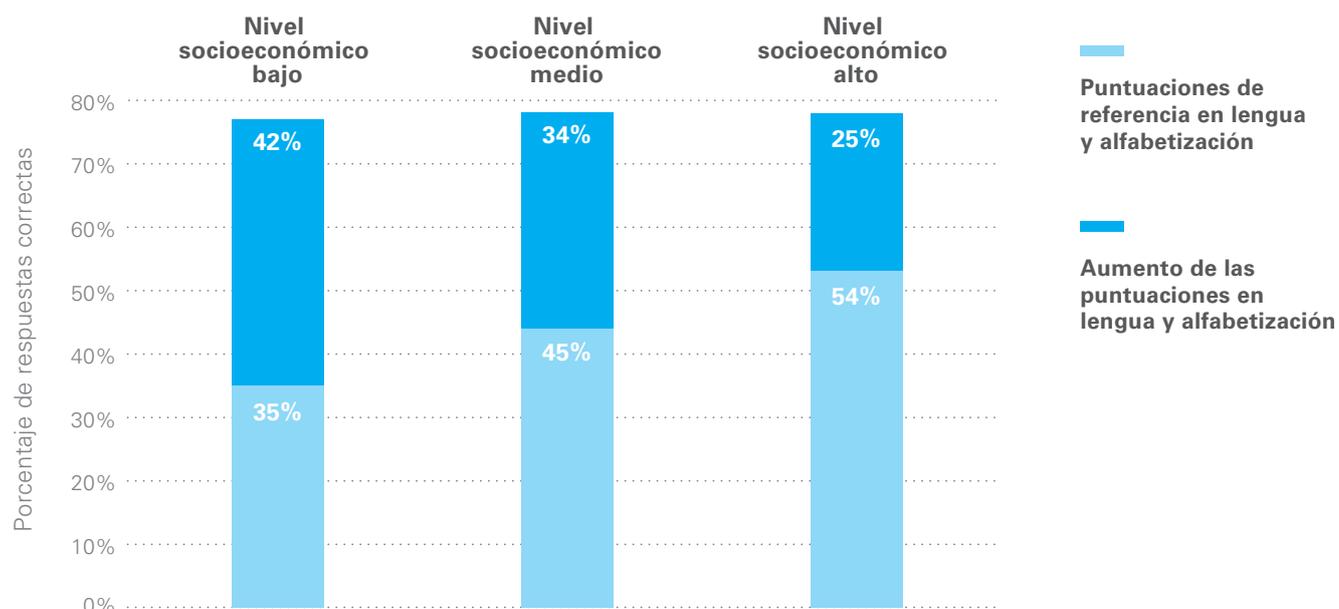
**Los programas preescolares de calidad pueden reducir las disparidades en materia de rendimiento académico causadas por la pobreza y ayudar a los niños más vulnerables a mantenerse a la par de sus compañeros.**

En **Etiopía**, Save the Children llevó a cabo un programa de educación preescolar de calidad y alta repercusión centrado en la mejora de la alfabetización y el cálculo tempranos. De los niños que participaron en el programa, los de un estatus socioeconómico más bajo obtuvieron una mejora en sus calificaciones en lenguaje y alfabetización que casi duplicó la de sus compañeros

más acomodados, de modo que al comenzar el primer grado prácticamente se habían eliminado las disparidades entre ellos<sup>49</sup>. La figura 1.7 ilustra las diferencias iniciales y las ganancias en la preparación escolar logradas en el transcurso de una intervención de un año, medida por una Evaluación Internacional de Desarrollo y Aprendizaje Temprano (IDELA) entre los niños.

**Figura 1.7**

**Puntuaciones en lengua y alfabetización de los niños participantes en un programa preescolar de calidad y gran impacto llevado a cabo en Etiopía, por nivel socioeconómico**



Fuente: Dowd, Amy Jo et al., "Realizing Capabilities in Ethiopia: Maximizing early childhood investment for impact and equity", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 17, n.º 4, 2016, págs. 477-493.

### 1.3.2 Desarrollo de competencias para el empleo futuro, lo que contribuye a las economías nacionales

La educación preescolar ayuda a los niños a convertirse en jóvenes productivos al estimular el desarrollo de las competencias que demanda el mercado laboral moderno, como el pensamiento crítico, la colaboración, la comunicación, la negociación, la autonomía, la resiliencia y la creatividad<sup>50, 51</sup>.

Un estudio reciente examinó los beneficios a largo plazo que reporta la educación de la primera infancia en los países de ingresos bajos y medianos. Se compararon los resultados de participantes y no participantes en programas de educación de la primera infancia en Armenia, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Georgia, Ghana, Kenya, Macedonia del Norte, la

República Democrática Popular Lao, Sri Lanka, Ucrania, Viet Nam y la provincia china de Yunnan. El análisis mostró asociaciones positivas y prometedoras entre la participación en programas de educación de la primera infancia y los resultados a largo plazo en materia de competencias cognitivas y socioemocionales y en el mercado laboral. Además, en el plano nacional, el estudio encontró pruebas de que favorecen una actitud abierta, la escrupulosidad, la determinación, la paciencia y el uso de competencias en el lugar de trabajo<sup>52</sup>.

Otros estudios también han demostrado que los niños que participan en programas de educación preescolar contribuyen más a la productividad laboral como adultos, y su potencial de ingresos futuros se multiplica<sup>53</sup>. En cierta medida, esto puede ser consecuencia de la mejora de la permanencia en la escuela y de las competencias laborales resultante de la educación preescolar. En los

Estados Unidos de América, por ejemplo, un estudio del proyecto preescolar Abecedarian, llevado a cabo entre 1972 y 1985, hizo un seguimiento de los resultados cuando los niños participantes alcanzaban los 21 años. El estudio concluyó que un programa de calidad favorecía la transición al mercado laboral, y que las probabilidades de contar con un trabajo cualificado eran mucho mayores entre los participantes en programas preescolares (47% frente al 27%). En estos resultados influyó, en parte, el hecho de que el porcentaje de padres adolescentes era mucho menor (26% frente al 45%).<sup>54</sup>

Nuestro futuro económico depende de que se proporcionen las herramientas necesarias para promover la movilidad ascendente y crear una fuerza de trabajo instruida y capacitada. La educación de la primera infancia es una de las formas más eficientes de lograr estos objetivos.

**De hecho, cada dólar invertido en una educación preescolar de calidad y en los servicios conexos para niños desfavorecidos puede generar un rendimiento adicional de hasta 10 centavos de dólar al año durante toda la vida del niño.**<sup>55</sup> Esto se debe al aumento del rendimiento académico y laboral, el cual, a su vez, reduce los costos recurrentes que deben asumir las administraciones públicas y las comunidades para responder a los problemas de salud, delincuencia y aprendizaje, entre otros, como consecuencia de la falta de atención a la primera infancia y de oportunidades educativas en esta etapa de la vida.<sup>56</sup>

Cuando un niño asiste a preescolar, sus cuidadores, por su parte, tienen la oportunidad de incorporarse a la fuerza de trabajo y aumentar sus ingresos, lo que facilita la movilidad ascendente de dos generaciones. En particular, la existencia de programas de educación preescolar de calidad promueve la participación de las mujeres en el mercado laboral, ya que aumenta las oportunidades de las madres de participar en actividades remuneradas. Un estudio llevado a cabo por el Banco Mundial en Indonesia concluyó que la asistencia a centros preescolares públicos durante dos horas al día conduce a un aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral del 13,3%<sup>57</sup>. Se ha demostrado que la asistencia a preescolar del niño más pequeño del hogar aumenta las probabilidades de que la madre tenga un empleo a tiempo completo, así como las horas a la semana que trabaja.<sup>58</sup>

Otro medio de fortalecer el crecimiento económico es la provisión de puestos docentes a través del subsector de la educación preescolar. En los países de bajos ingresos, por ejemplo, la ampliación de la educación preescolar puede generar cientos de miles de nuevas oportunidades de empleo para los jóvenes, las mujeres y los hombres, y en numerosas comunidades pueden ser una de las únicas oportunidades laborales disponibles para las mujeres<sup>59</sup>. No obstante, uno de los objetivos del proceso de ampliación debe ser aumentar la diversidad de la fuerza de trabajo, lo que también incluye incrementar el porcentaje de puestos docentes de preescolar ocupados por hombres. Esto permitirá que los niños pequeños cuenten con modelos profesionales tanto masculinos como femeninos.

**Los beneficios de una educación de calidad en la primera infancia van mucho más allá de la formación académica de cada niño; también pueden facilitar la consecución de los objetivos de crecimiento económico a largo plazo de los países.**



## 1.4 Los avances mundiales en materia de matriculación en la enseñanza preescolar han sido lentos y desiguales

Los avances hacia la consecución de la educación preescolar universal varían ampliamente según las regiones y los países, así como dentro de un mismo país. En este apartado se presentan las nuevas estadísticas y análisis con los que se cuenta hasta la fecha en materia de matriculación teniendo en cuenta la situación económica de los diferentes países y la población de niños de edad preescolar, y se expone la necesidad de garantizar el acceso a la educación de la primera infancia durante los conflictos y las situaciones de emergencia.

### 1.4.1 Solo la mitad de los niños de corta edad del mundo están matriculados en la educación preescolar

La educación preescolar resulta muy promisorio de cara a preparar a los niños pequeños para que tengan éxito en la escuela y en la vida. No obstante, hoy esto está muy lejos de la realidad.



**En 2017, solo la mitad de los niños de edad preescolar<sup>60</sup> se inscribieron en un programa educativo preescolar, lo que priva a al menos 175 millones de niños de la oportunidad de adquirir las competencias básicas que necesitan para obtener buenos resultados en la escuela primaria<sup>61</sup>.**

El compromiso con la educación preescolar universal establecido para 2030 en la meta 4.2 de los ODS es muy ambicioso, pero a este paso la meta no se alcanzará. En 2000, la TBM fue del 32%, y en 2017 aumentó hasta el 50%: un logro importante, pero aún muy por debajo del ritmo de crecimiento necesario para la consecución de la cobertura universal.

Todas las regiones y grupos de ingresos realizaron progresos en materia de matriculación entre 2000 y 2017,

pero en las regiones más rezagadas fueron menores. Los niños nacidos en regiones de ingresos más altos siguen teniendo muchas más probabilidades que los de regiones de bajos ingresos de matricularse en la educación preescolar. Por ejemplo, las probabilidades de que un niño nacido en la región de América Latina y el Caribe se matricule en la educación preescolar son más del doble que las de un niño nacido en África Oriental y Meridional o en África Occidental y Central (véase la figura 1.8).

**Figura 1.8**

**Tendencias mundiales y regionales de las TBM en la educación preescolar entre 2000 y 2017**

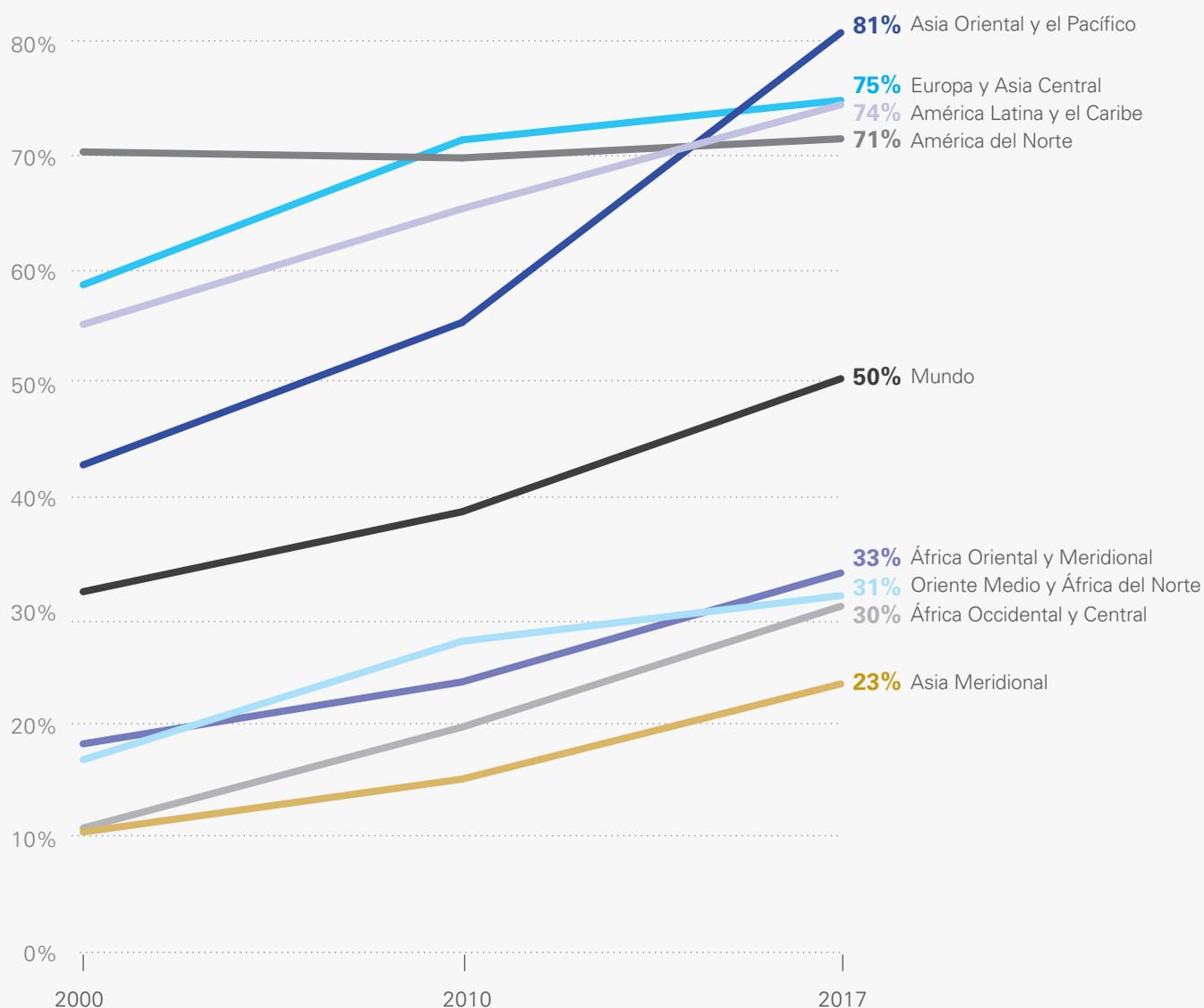
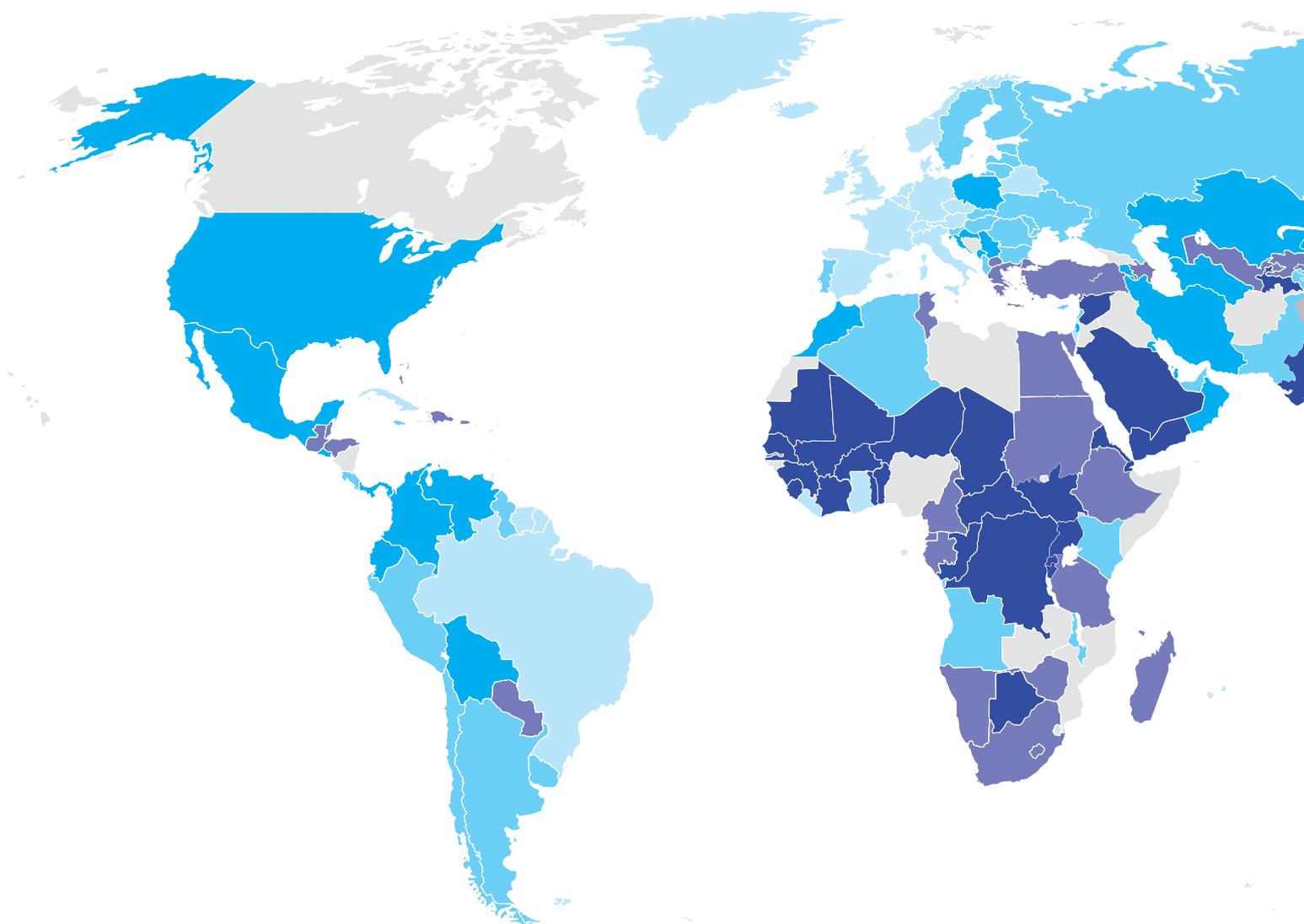


Figura 1.9

Tasas brutas de matriculación en la educación preescolar por países

Inferior al 25%    Del 25% al 49,9%    Del 50% al 74,9%    Del 75% al 94,9%    95% o superior    Sin datos



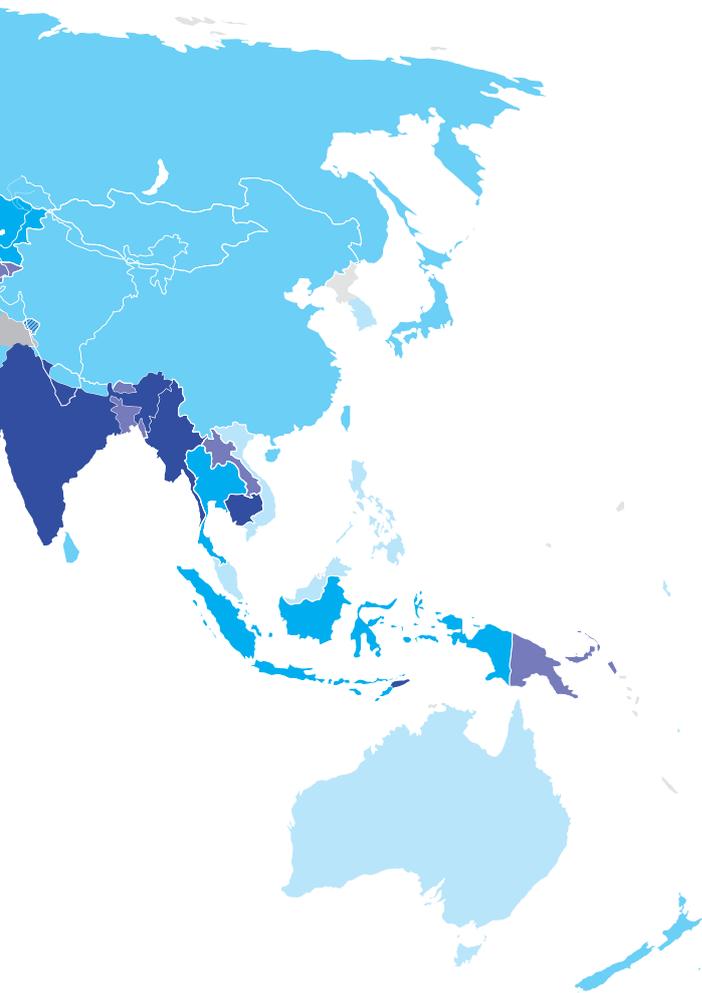
\*Nota: El mapa no refleja una postura por parte de UNICEF con respecto a la condición jurídica de ningún país o territorio, ni sobre la delimitación de sus fronteras. La línea de puntos representa, aproximadamente, la línea de control de Jammu y Cachemira acordada por la India y el Pakistán. El estatuto definitivo de Jammu y Cachemira aún no ha sido acordado por las partes. La frontera definitiva entre el Sudán y Sudán del Sur aún no se ha determinado. El estatuto definitivo de la zona de Abyei aún no se ha determinado.

Fuente: Base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018."

Existen también amplias disparidades entre países, incluso en la misma región o grupo de ingresos. Por ejemplo, en Ghana, la TBM de niños pequeños en la educación preescolar alcanzó el 115% en 2017, pero solo llegó al 4% en la vecina Burkina Faso. En Nepal, la TBM es del 86%, pero de solo el 26% en un país vecino, Bhután<sup>62</sup> (véase la figura 1.9).

**Menos de la cuarta parte de los países, en su mayoría países de ingresos altos o medianos altos, han alcanzado una tasa de matriculación del 100% o están cerca de lograrlo.**

**En 31 países, o el 17% de los países que aportan datos, menos del 25% de los niños en edad de participar en la educación preescolar están matriculados.**



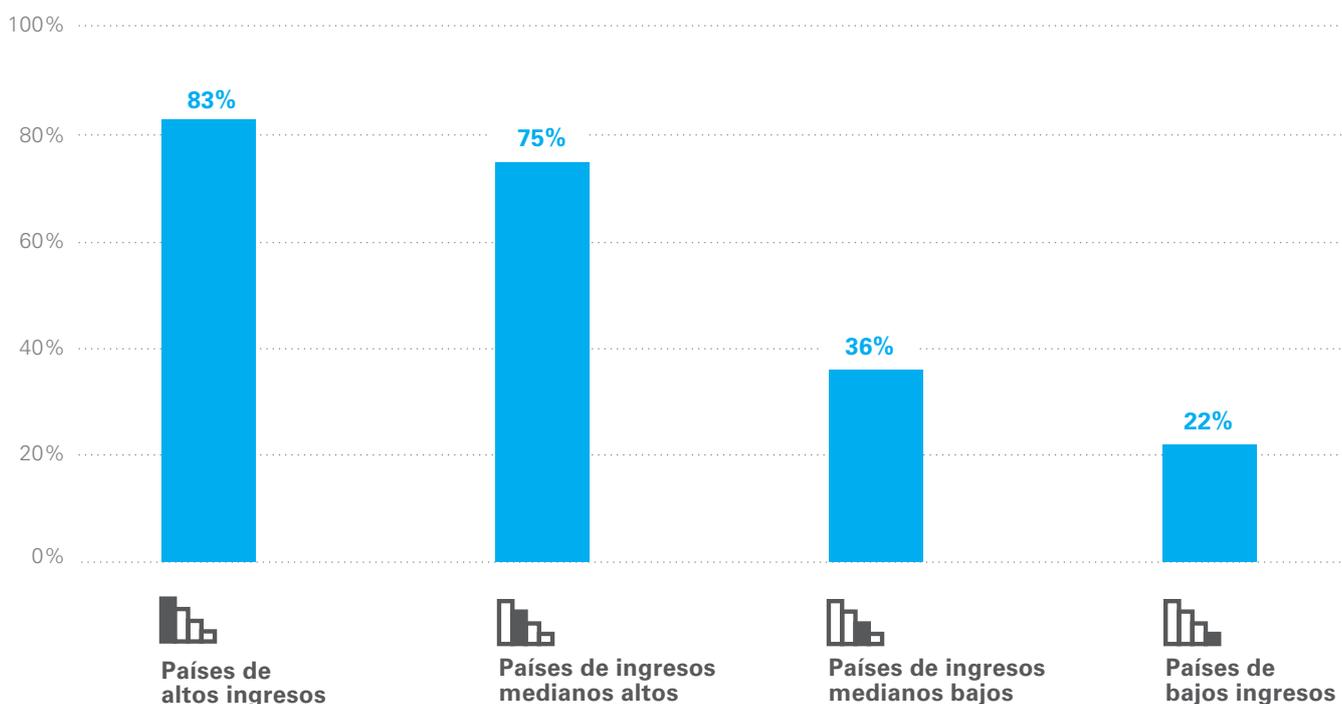
### 1.4.2 La situación económica y las características demográficas de los países limitan la ampliación del acceso

En los países de altos ingresos, el 83% de los niños están matriculados en la educación preescolar, frente a solo el 22% en los países de bajos ingresos —un diferencial extraordinario

del 61%— (véase la figura 1.10). De los 31 países con menores tasas de matriculación en la educación preescolar, 29 son países de ingresos bajos o medianos bajos.<sup>63</sup>

En casi la mitad de los países de ingresos bajos y medianos bajos que disponen de datos, menos del 25% de los niños de edad preescolar están matriculados.<sup>64</sup>

**Figura 1.10**  
TBM en la educación preescolar por nivel de ingresos de los países



Fuente: Base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018.

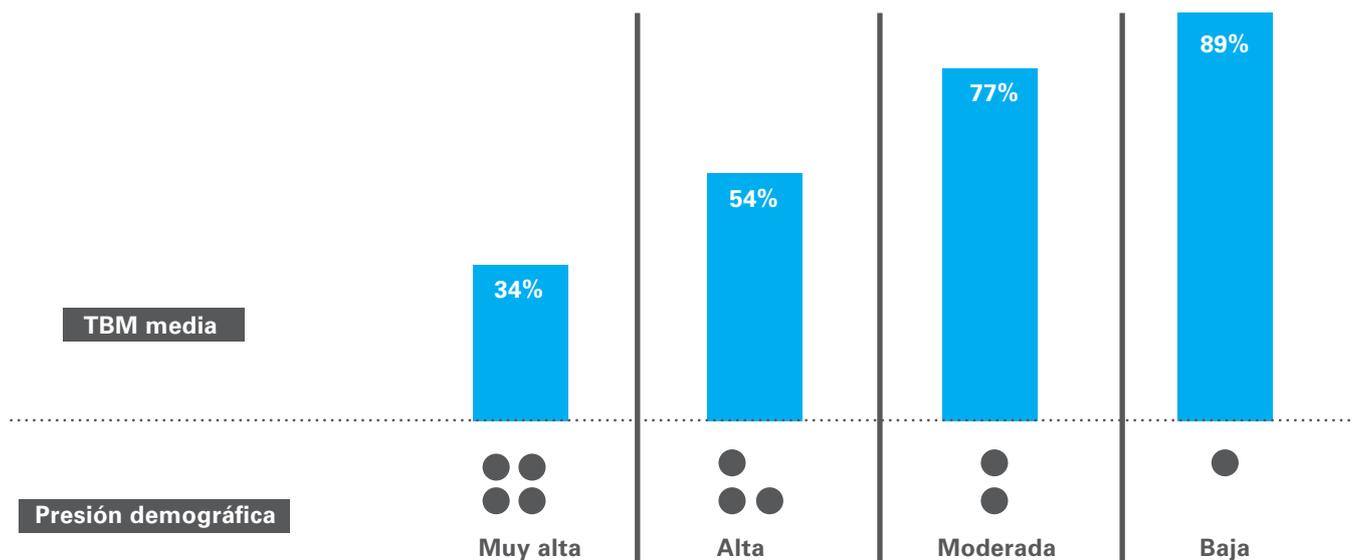
**En los países de altos ingresos, 8 de cada 10 niños de edad preescolar estaban matriculados en la educación preescolar**

Además de la riqueza relativa de un país, su demografía también influye considerablemente en la capacidad del Gobierno para garantizar el acceso equitativo a la educación preescolar. Ampliar el acceso es más difícil para los países con una numerosa población de niños de edad preescolar en relación con la población total (presión demográfica). En promedio, los países con una baja

presión demográfica notifican unas tasas de matriculación dos veces y media más altas que aquellos con una alta presión demográfica (véase la figura 1.11)<sup>65</sup>. Sin duda, a la hora de elaborar planes para proporcionar servicios preescolares universales, los países deben tener muy en cuenta el tamaño de la población de edad preescolar y su crecimiento relativo en el próximo decenio.

**Figura 1.11**

**Porcentaje de niños matriculados en la educación preescolar, por proporción de niños en edad de preescolar en la población general**



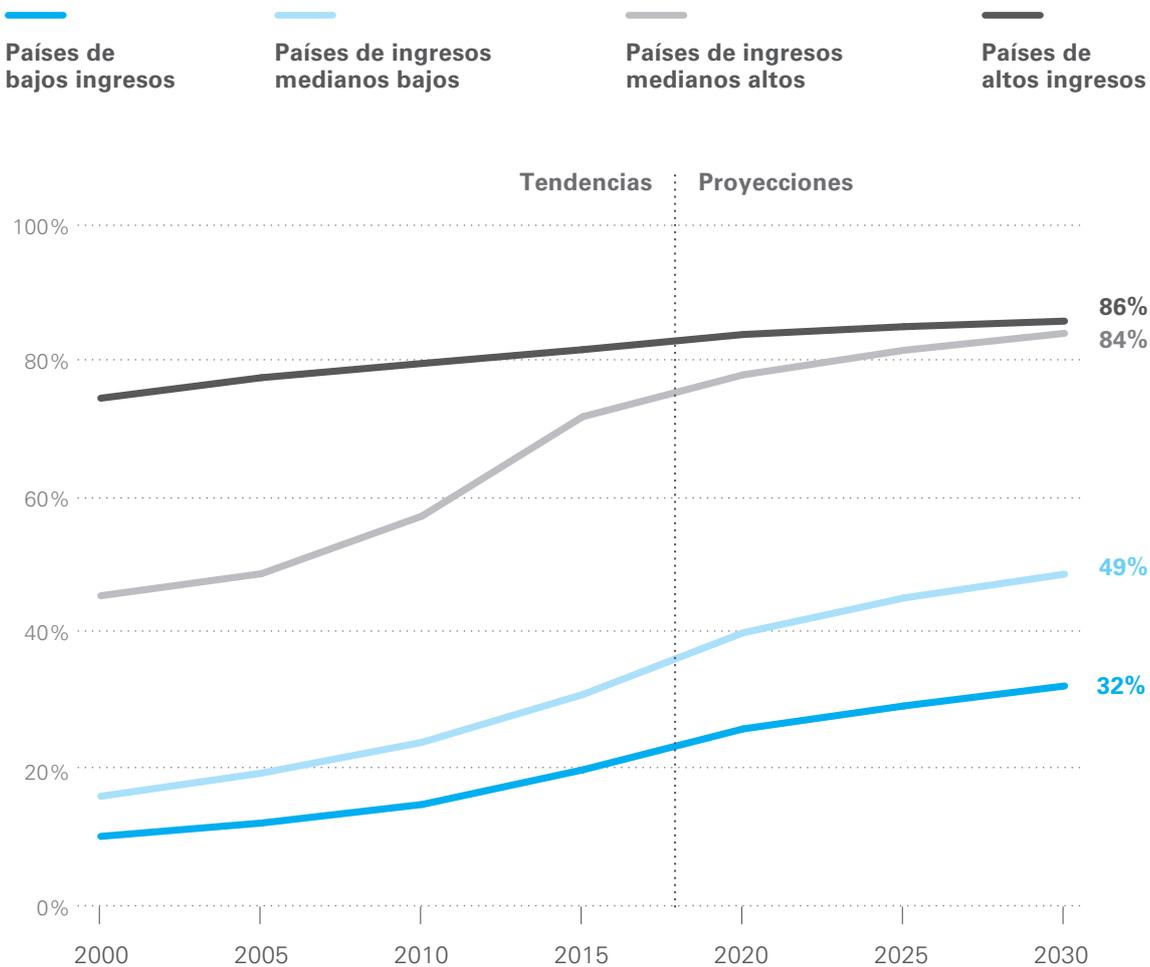
Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2017.

**en 2017. En los países de bajos ingresos, solo 2 de cada 10 niños de edad preescolar estaban matriculados.**

Muchos países de ingresos bajos y medianos bajos no alcanzarán la meta de los ODS relativa a la educación preescolar universal. Al ritmo actual, en 2030 las tasas brutas de matriculación en la educación preescolar en los países de bajos ingresos serán, en promedio, de solo

el 32%, frente al 86% previsto en los países de altos ingresos (véase la figura 1.12). Estas disparidades en el acceso a la educación preescolar son de peso y tienen consecuencias perjudiciales para el desarrollo infantil y los resultados educativos.

**Figura 1.12**  
Tendencias y proyecciones mundiales relativas a la matriculación en la educación preescolar universal, 2000-2030



Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018.

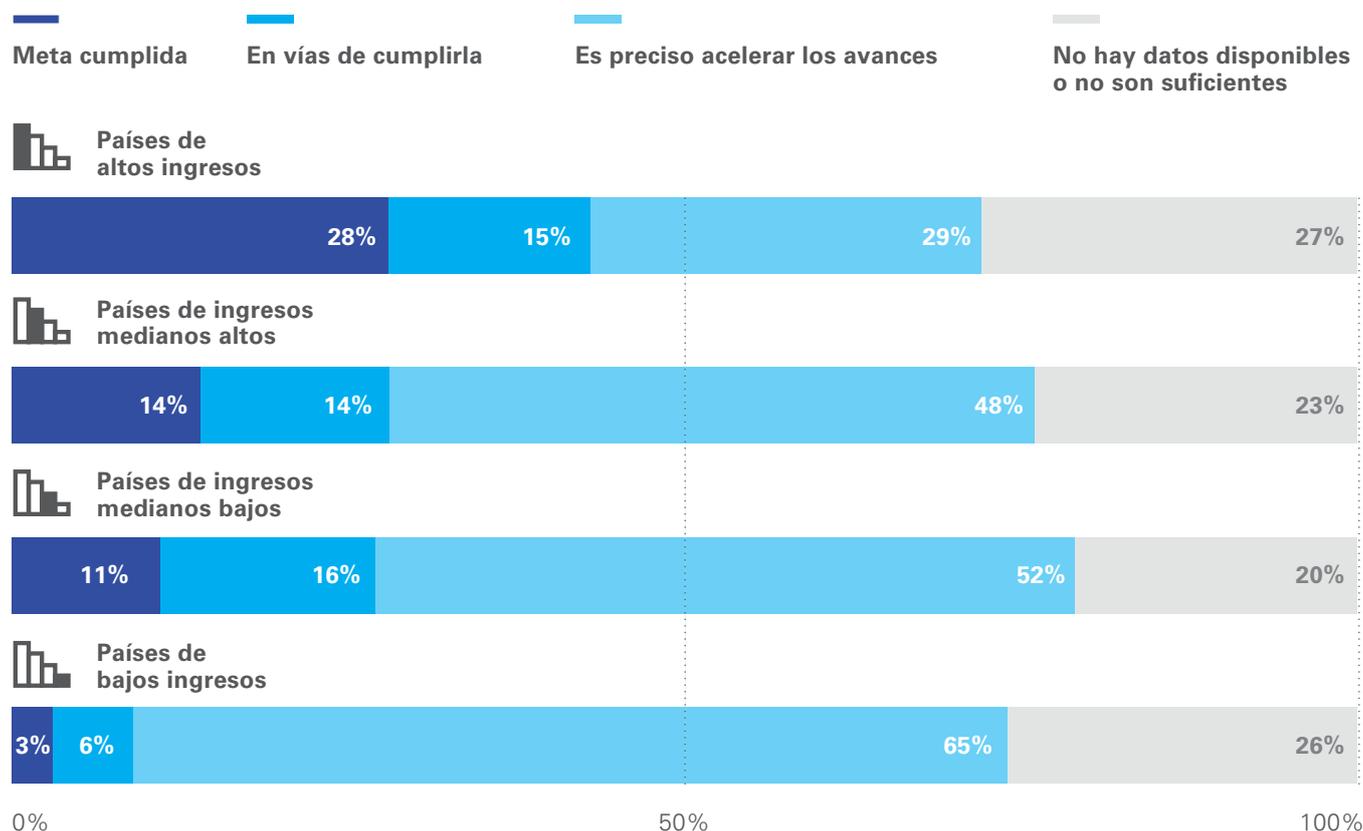
## Al ritmo actual, más de la mitad de los países de ingresos bajos y medianos bajos no alcanzarán la meta de los ODS relativa a la educación preescolar universal para 2030.

En la figura 1.13 se emplean datos mundiales sobre matriculación bruta en la educación preescolar para mostrar el porcentaje de países (por nivel de ingresos) que: i) ya han cumplido la meta de los ODS relativa a la educación preescolar universal; ii) están en vías de alcanzar dicha meta; y iii) deben acelerar sus esfuerzos para lograrla. Mientras que el indicador asociado con la meta 4.2 especifica solo un año de educación preescolar antes del primer grado, la mayoría de los países han fijado sus propias metas y posiciones con respecto al número de años de educación de la primera infancia (como puede observarse en el capítulo 2). De conformidad con estas tasas brutas

de matriculación en la educación preescolar por país, solo el 3% de los países de bajos ingresos y el 11% de los países de ingresos medianos bajos han cumplido la meta relativa a la prestación universal. Si bien algunos están bien encaminados (el 6% de los países de bajos ingresos y el 16% de los países de ingresos medianos bajos), más de la mitad de los países de ingresos bajos y medianos bajos deben intensificar urgentemente sus esfuerzos para ampliar el acceso a una educación preescolar de calidad. Numerosos países de ingresos medianos altos y altos también se están quedando atrás y deberán, asimismo, acelerar sus esfuerzos en este subsector.

Figure 1.13

**Progresos de los países hacia la prestación universal de educación preescolar por nivel de ingresos de los países; estimaciones basadas en datos mundiales sobre la TBM**



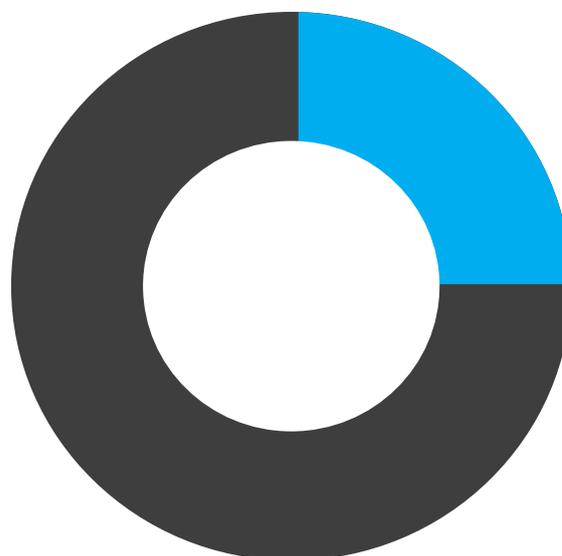
### 1.4.3 Millones de niños en situaciones de emergencia carecen de acceso a la educación preescolar

Si bien el acceso a una educación preescolar de calidad es inadecuado a escala mundial, las oportunidades educativas para la primera infancia se restringen drásticamente en las situaciones de emergencia, en las que se rompen las redes sociales y familiares y se interrumpe la prestación de servicios sociales. Los datos de estimación de los riesgos para los niños que viven en países afectados por conflictos o condiciones inseguras son limitados, pero resulta claro que son vulnerables a múltiples factores de riesgo, y que las repercusiones en sus resultados de desarrollo se amplifican.<sup>66</sup>

En estos contextos, los niños muy pequeños con frecuencia se ven expuestos a la desnutrición, a traumas prolongados o agudos y a otras formas de privación. Esto puede causarles “estrés tóxico”, una patología que inhibe las conexiones neuronales e impide que desarrollen todo su potencial<sup>67</sup>. Además, en los países que se enfrentan a un conflicto armado generalizado, la proporción de niños afectados puede ser abrumadora. En la República Árabe Siria, por ejemplo, se estima que a fecha de marzo de 2016 unos 3,7 millones de niños —1 de cada 3— han nacido en una situación de conflicto<sup>68</sup>. Estas circunstancias pueden invertir tendencias de escolarización que de lo contrario habrían sido positivas, a menos que se afronten eficazmente.

UNICEF estima que el 23% de los niños del mundo de edad preescolar (1 de cada 4) viven en los 33 países afectados por situaciones de emergencia —lo que significa que casi 82 millones de niños de edad preescolar se encuentran afectados por la inestabilidad y en riesgo de padecer estrés tóxico—. Estos son los niños para quienes los beneficios de la educación preescolar pueden ser mayores y más duraderos. Sin embargo, la TBM media en los países afectados por situaciones de emergencia o crisis es de solo el 31 %, mucho menor que la tasa mundial del 50%.<sup>69</sup>

Resulta vital proteger el desarrollo saludable de los niños en situaciones de emergencia y proporcionarles la oportunidad de jugar y aprender<sup>70</sup>, ya que estas intervenciones ayudan a los niños a lidiar con la adversidad o el trauma y pueden aliviar el estrés tóxico. Los estudios indican que los programas de educación de la primera infancia en situaciones de crisis contribuyen a la consolidación de la paz<sup>71</sup>, ya que protegen el capital humano y social necesario para el desarrollo<sup>72</sup>. “Educación preescolar universal” significa que estos programas deben estar disponibles para todos los niños, en particular en situaciones de conflicto y de emergencia, ya que resultan vitales para desarrollar su resiliencia, además de ayudarlos a realizar su potencial de aprendizaje.



**Los países afectados por emergencias albergan a casi la cuarta parte de los niños de edad preescolar de todo el mundo.**

**Y en estos países, apenas 1 de cada 3 niños está matriculado en la enseñanza preescolar en la actualidad.**

## 1.5 Con el enfoque de que “todo siga igual” no se cumplirá la promesa de la educación preescolar universal

Dado que los efectos positivos de la educación preescolar son considerables, resulta fácil medirlos un decenio más tarde en lo relativo al bienestar y los logros individuales, la eficacia y la eficiencia de los sistemas escolares, y la capacidad de las sociedades para hacer frente a algunos de sus problemas más persistentes. Sin embargo, más de la mitad de los países de ingresos bajos y medianos bajos no están avanzando lo suficiente para alcanzar la meta 4.2 de los ODS. Casi un tercio de los países de ingresos altos y medianos altos también deben acelerar sus progresos. Las pruebas presentadas en este capítulo conducen a una recomendación fundamental:

**Para corregir las enormes disparidades en el acceso, es necesario centrarse más en la educación preescolar, sobre todo en los países que no están encaminados hacia la meta del acceso universal. Los Gobiernos y la comunidad educativa mundial deben avanzar con determinación para lograr el acceso universal a la educación preescolar de aquí a 2030.**

En los siguientes capítulos de este informe se exponen los problemas específicos que deberán superar las iniciativas dirigidas a promover la educación preescolar universal en términos de equidad, calidad y financiación. Como se muestra en el informe, la educación preescolar universal de calidad es una meta alcanzable. Para acelerar las tendencias descritas anteriormente es necesario tomar algunas decisiones difíciles, como las relativas a la duración de los programas preescolares y la reasignación de la financiación. No obstante, las soluciones para todos estos retos están al alcance de la mano.

**El acceso equitativo a una educación preescolar de calidad puede y debe lograrse en todos los países.**







**Capítulo 2**

# **Problemas relacionados con la equidad y vías para superarlos**

**La educación preescolar ofrece una oportunidad excepcional para interrumpir la transmisión intergeneracional de la desigualdad. En la meta 4.2 de los ODS también se refleja la importancia de garantizar el acceso de todas las niñas y los niños a al menos un año de educación preescolar de calidad.**

Sin embargo, la mitad de los niños del mundo de edad preescolar no están matriculados en ningún tipo de educación preescolar; muchos de ellos viven en países de ingresos bajos y medianos bajos. En la mayoría de las regiones, el acceso a programas de educación de la primera infancia ha sido lento y desigual, no solo entre un país y otro, sino también dentro de cada país, ya que los niños vulnerables se encuentran desproporcionadamente excluidos de la educación preescolar de calidad.

En este capítulo se examinan los obstáculos que impiden el acceso a la educación en la primera infancia, entre ellos el hecho de que los niños más necesitados son los que tienen menos probabilidades de asistir a la educación preescolar y los que con más frecuencia reciben servicios de calidad inferior. Además, se analizan las estrategias y las medidas que pueden contribuir a hacer realidad el acceso universal.

**Para lograr el acceso universal a una educación preescolar de calidad se requieren medidas audaces que, durante cada etapa del proceso, beneficien a los niños desfavorecidos al menos tanto como a sus pares más acomodados.**



## 2.1 Factores de exclusión individuales y relacionados con el hogar

Los problemas relativos a la desigualdad están presentes en la mayoría de los países y regiones. Algunos marcadores de exclusión relacionados con el hogar —como el nivel de ingresos o el nivel educativo de la madre— constituyen sólidos indicadores de una situación de desventaja, mientras que otros, como la ubicación geográfica, reflejan contextos históricos y políticos específicos. Tanto en los países de bajos ingresos y de ingresos medianos como en los de altos ingresos, la marginación arraigada ha dejado atrás a los niños de ciertos pueblos indígenas y grupos confesionales o étnicos minoritarios, así como a quienes viven en la pobreza o en zonas rurales y a los niños con discapacidad<sup>1</sup>.

Muchos de estos factores de exclusión abarcan ambos lados de la línea que separa la oferta de la demanda. Por ejemplo, puede que los grupos étnicos marginados no cuenten con el capital político necesario para insistir en que se instalen centros preescolares para sus hijos, pero aunque

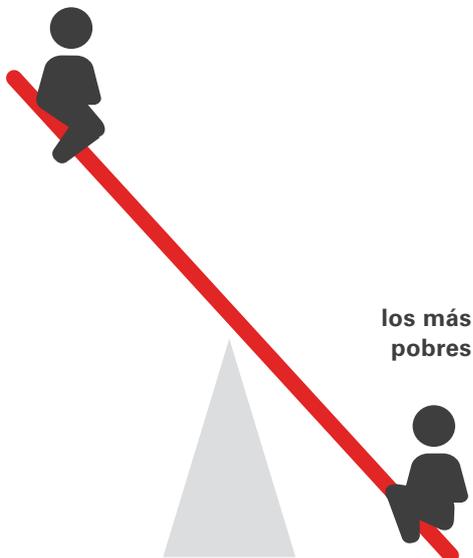
estos existan, es posible que los padres no los matriculen porque la enseñanza no se lleva a cabo en su idioma. Del mismo modo, puede que a muchos niños con discapacidad les resulte imposible asistir debido a la falta de instalaciones adecuadas —un problema de oferta—; a la vez, debido a la estigmatización social las familias quizá prefieran que sus hijos se queden en casa, es decir, un problema de demanda. Otros problemas que afectan desproporcionadamente a los niños de los grupos marginados son su mal estado de salud y un estado nutricional deficiente, ya que tienen menos acceso a los servicios de salud, a una nutrición adecuada y al agua potable.

La figura 2.1, en la que se aplica la perspectiva de la equidad para analizar los conjuntos de datos de la MICS con respecto a la educación preescolar, revela el alcance y la magnitud de los obstáculos específicos que impiden que los niños asistan a programas de educación de la primera infancia.

**Figura 2.1**  
Factores de exclusión de los programas de educación de la primera infancia

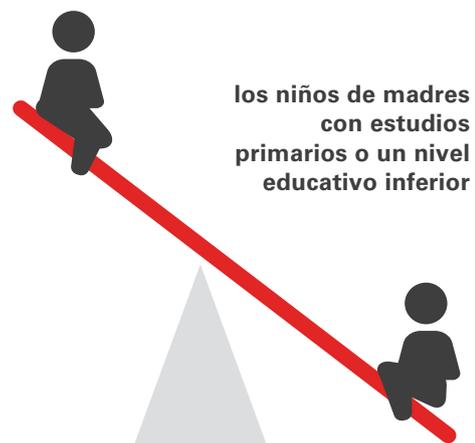
### Pobreza

Los niños más ricos tienen **7 veces más probabilidades** de asistir a programas de educación de la primera infancia que



### Nivel educativo de la madre

Los niños de madres con estudios secundarios o de un nivel superior tienen **5 veces más probabilidades** de asistir a programas de educación de la primera infancia que



A nivel mundial, los obstáculos más habituales que impiden la participación de un niño en la educación preescolar son la situación económica del hogar y el nivel educativo de la madre. Cabe señalar que, por lo general, las niñas y los niños alcanzan la paridad en la asistencia a programas de educación de la primera infancia.

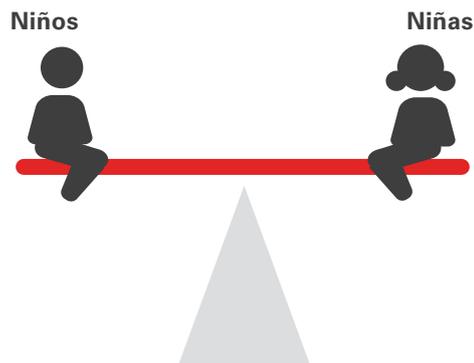
### Lugar de residencia

Los niños que viven en zonas urbanas tienen **2,5 veces más probabilidades** de asistir a programas de educación de la primera infancia que



### Sexo

Distribución **equitativa** de la asistencia a programas de educación de la primera infancia





### 2.1.1 La influencia de los factores relacionados con el hogar: Pobreza, educación materna y residencia

Los principales factores que determinan la asistencia de un niño a la educación preescolar son el nivel de ingresos del hogar, su ubicación geográfica y el nivel educativo de la madre. Pero el factor más importante y universal es si el niño vive en un hogar rico o en un hogar pobre. En la figura 2.2 se muestra el porcentaje de niños de 3 y 4 años que asisten a programas de educación de la primera infancia por nivel de riqueza (los quintiles más pobres y los más ricos) en una selección de países con datos disponibles. La diferencia entre la asistencia de los niños pobres y la de los niños ricos es muy marcada en casi todos los países. Por ejemplo, en Tayikistán y Macedonia del Norte la tasa de asistencia de los niños de los hogares más pobres es de

menos del 1%, frente a más del 20% y más del 50% en los hogares más ricos, respectivamente.

En 64 países, los niños más ricos tienen, en promedio, siete veces más probabilidades de asistir a programas de educación de la primera infancia que los niños de las familias más pobres (véase la figura 2.1). En los países de bajos ingresos, las probabilidades de los niños más ricos son ocho veces superiores. Pero incluso en los países de ingresos medianos y altos, los niños de familias ricas tienen cuatro veces más probabilidades de asistir a un programa de educación de la primera infancia.<sup>2</sup>

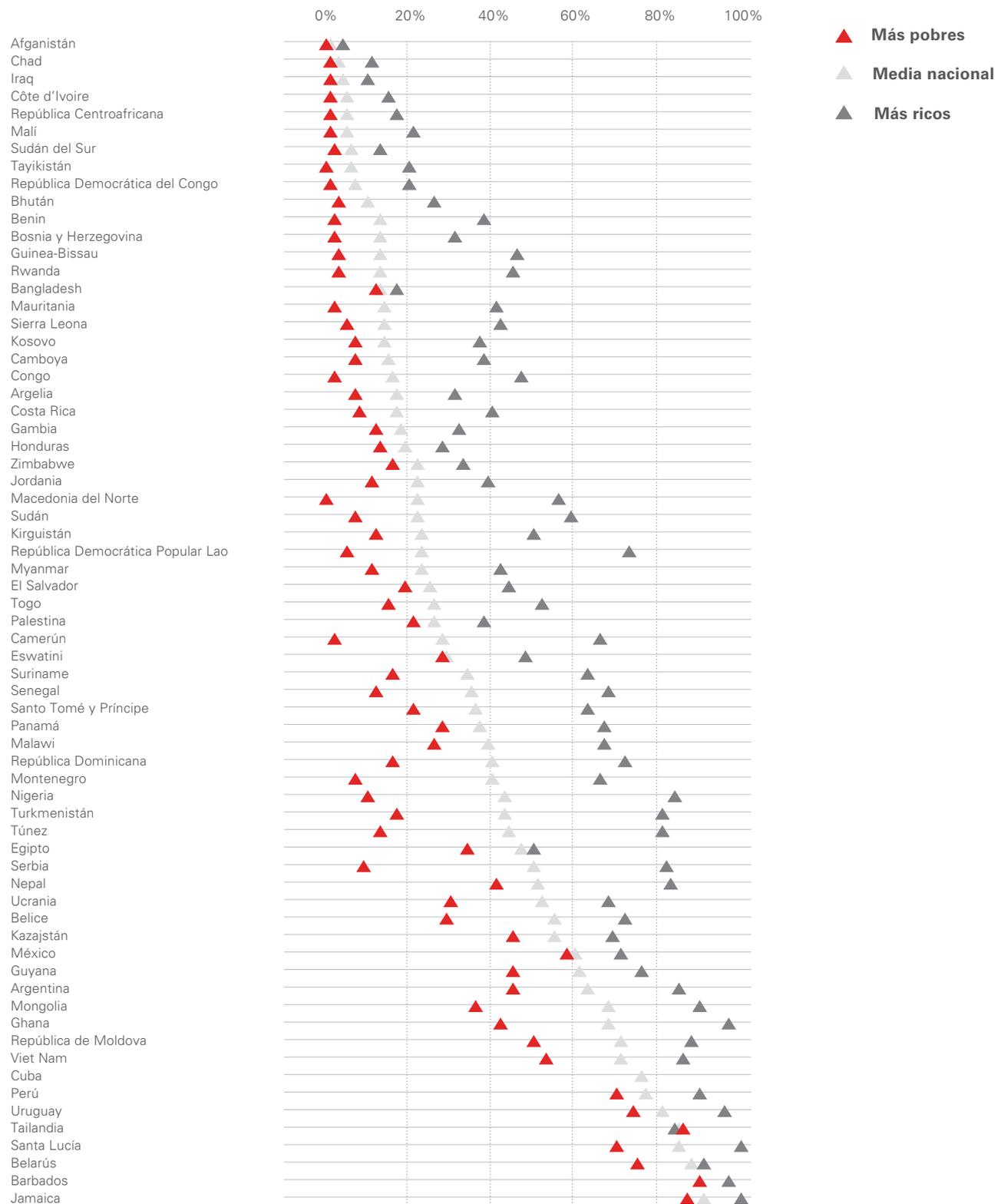
El nivel educativo de la madre también está muy correlacionado con la probabilidad de asistir a cualquier tipo de educación de la primera infancia. En todos los países con datos disponibles, los niños cuyas madres

**En los países de bajos ingresos, los niños de las familias más ricas tienen**



**que los de las más pobres de asistir a programas de educación de la primera infancia.**

**Figura 2.2**  
**Porcentaje de niños que asisten a programas de educación de la primera infancia, por quintil de riqueza en una selección de países**



Fuente: Cálculos de UNICEF basados en los datos disponibles de las bases de datos mundiales de las MICS realizadas por el Fondo, 2010-2016.



## En promedio, las probabilidades de que un niño asista a un programa de educación de la primera infancia son casi cinco veces mayores si su madre ha finalizado la educación secundaria, en lugar de solo la primaria o un nivel inferior.

han completado la educación secundaria o superior tienen casi cinco veces más probabilidades de asistir a un programa de educación de la primera infancia que los niños de madres con educación primaria o sin educación formal. En Belice, Guinea-Bissau y Macedonia del Norte, por ejemplo, el diferencial es de más de 10 a 1.<sup>3</sup>

Muchos niños también carecen de oportunidades educativas en la primera infancia simplemente debido a

factores geográficos. Su lugar de residencia —si viven en un entorno rural o en un entorno urbano— es un factor sociodemográfico determinante de las posibilidades de acceso. En los 60 países incluidos en este análisis, los niños que viven en zonas rurales tienen 2,5 veces menos probabilidades de asistir a programas de educación de la primera infancia que los que viven en zonas urbanas. En los países de ingresos bajos y medianos bajos, la disparidad es ligeramente mayor.<sup>4</sup>

### La igualdad de género en la asistencia a programas de educación de la primera infancia

Un hallazgo positivo observado en muchos países es que las niñas y los niños participan casi por igual en los programas de educación de la primera infancia. Esto pone de relieve la oportunidad presentada por la educación de la primera infancia para reducir o eliminar las desigualdades de género, así como para cambiar las normas y la

socialización de género que, de lo contrario, podrían caracterizar a todo el sistema educativo.

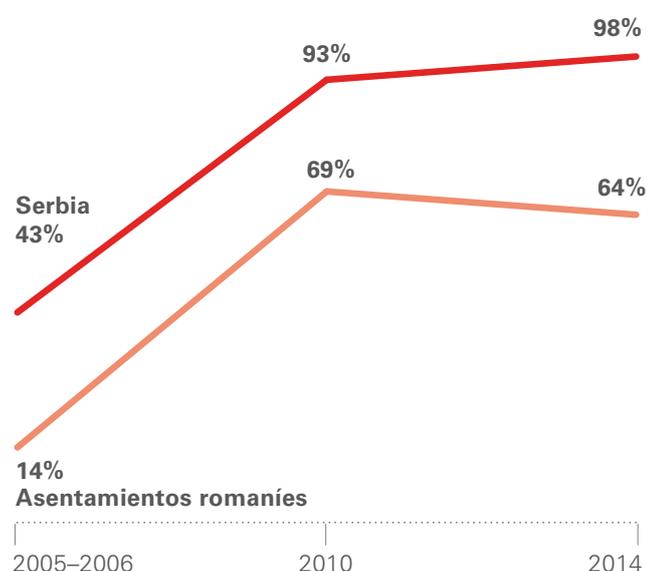
A medida que los programas de preescolar se amplían e incluyen a más niños de entornos desfavorecidos, puede resultar difícil mantener este nivel de equidad de género si no se cuenta con programas cuidadosamente diseñados que aborden directamente los factores de exclusión —a los cuales las niñas podrían ser más vulnerables—.

### 2.1.2 La influencia de los factores individuales: Etnia, idioma y discapacidad

Con respecto al acceso equitativo, los factores relacionados con el hogar no son los únicos que deben tenerse en cuenta. También la etnia, el idioma, el género y la discapacidad pueden hacer que un niño sea más vulnerable que otros.

Si bien la disponibilidad de datos sobre estas dimensiones individuales no es tan amplia, las tasas de asistencia a programas preescolares de los niños de grupos étnicos minoritarios suelen ser inferiores a las de sus pares del mismo país. Por ejemplo, en Tailandia se consiguió la equidad entre quintiles de riqueza, pero persiste una diferencia de 15,3 puntos porcentuales entre los niños de la etnia thai y los niños de otras etnias, medida según el idioma hablado por el cabeza de familia<sup>5</sup>. En Serbia, el aumento de la tasa de matriculación en jardines de infancia, que pasó del 43% en 2005 al 93% en 2010 y casi el 100% en 2014, no ha eliminado la disparidad en el caso de los niños romaníes: en 2014 solo el 64% estaban matriculados en una guardería (véase la figura 2.3). En los primeros años de la enseñanza primaria todavía persisten las diferencias relacionadas con la etnia, aunque menos marcadas, mientras que las disparidades son aún más profundas en el caso de los niños de 3 y 4 años.

**Figura 2.3**  
Porcentaje de niños de 5 años que asisten a programas de educación de la primera infancia en Serbia y en los asentamientos romaníes de Serbia



Fuente: Bases de datos mundiales de UNICEF, MICS de Serbia (2005-2006, 2010, 2014) y MICS de los asentamientos romaníes de Serbia (2010, 2014).

Las desventajas que acarrea la pertenencia a una minoría pueden verse exacerbadas cuando el idioma de aprendizaje y enseñanza no es el idioma principal del niño. Este problema afecta especialmente a los niños refugiados y migrantes<sup>6</sup>.

En el caso de los niños con discapacidad, un síntoma de su exclusión es que prácticamente no se dispone de datos fiables y actualizados sobre su acceso a la educación preescolar de calidad. Se estima que en el mundo existen 100 millones de niños de hasta 5 años con discapacidad, el 80% de los cuales viven en países en desarrollo, donde la prestación de educación preescolar y otros servicios básicos es insuficiente (según los últimos datos disponibles de 2009)<sup>7</sup>. En los 15 países que disponen de datos, el acceso de los niños con discapacidad a la escuela primaria es, en general, un 30% menor que el de sus pares sin discapacidad<sup>8</sup>. Un análisis de los datos de 49 países sobre discapacidad concluyó que en todos ellos los niños con discapacidad tenían más probabilidades de no estar escolarizados que sus pares sin discapacidad. Por ejemplo, en Camboya, la tasa de niños con discapacidad no escolarizados era del 57%, frente al 7% en el caso de los niños sin discapacidad. En otras palabras, 1 de cada 2 niños camboyanos con discapacidad no estaban escolarizados, frente a 1 de cada 14 niños sin discapacidad<sup>9</sup>. Los escasos datos disponibles sugieren que la disparidad en el acceso a la educación preescolar puede ser aún más marcada.<sup>10</sup>

Para estos niños resultan vitales los programas de educación de la primera infancia inclusivos. Estos pueden mitigar el efecto de las discapacidades y permitir que los niños se integren mejor en el sistema educativo y la sociedad y se conviertan en ciudadanos productivos<sup>11</sup>. La participación en la educación preescolar puede ayudar a detectar más pronto sus necesidades y a prestar apoyo tanto a los niños como a sus familias; asimismo, puede mejorar los efectos de las intervenciones tempranas en los niños con discapacidad<sup>12</sup>.

**Los niños de grupos marginados con frecuencia tienen menos acceso a los programas de preescolar, en parte debido a que sus comunidades posiblemente estén estigmatizadas o no tengan el peso social o político necesario para solicitar los servicios.**



### 2.1.3 Obstáculos simultáneos y diferencias subnacionales en la asistencia a la educación preescolar

Los factores que conducen a que los niños se vean privados de oportunidades en materia de educación preescolar pocas veces se presentan por separado. Cuando coexisten múltiples obstáculos, sus posibilidades de asistir a programas de educación de la primera infancia pueden ser prácticamente inexistentes.

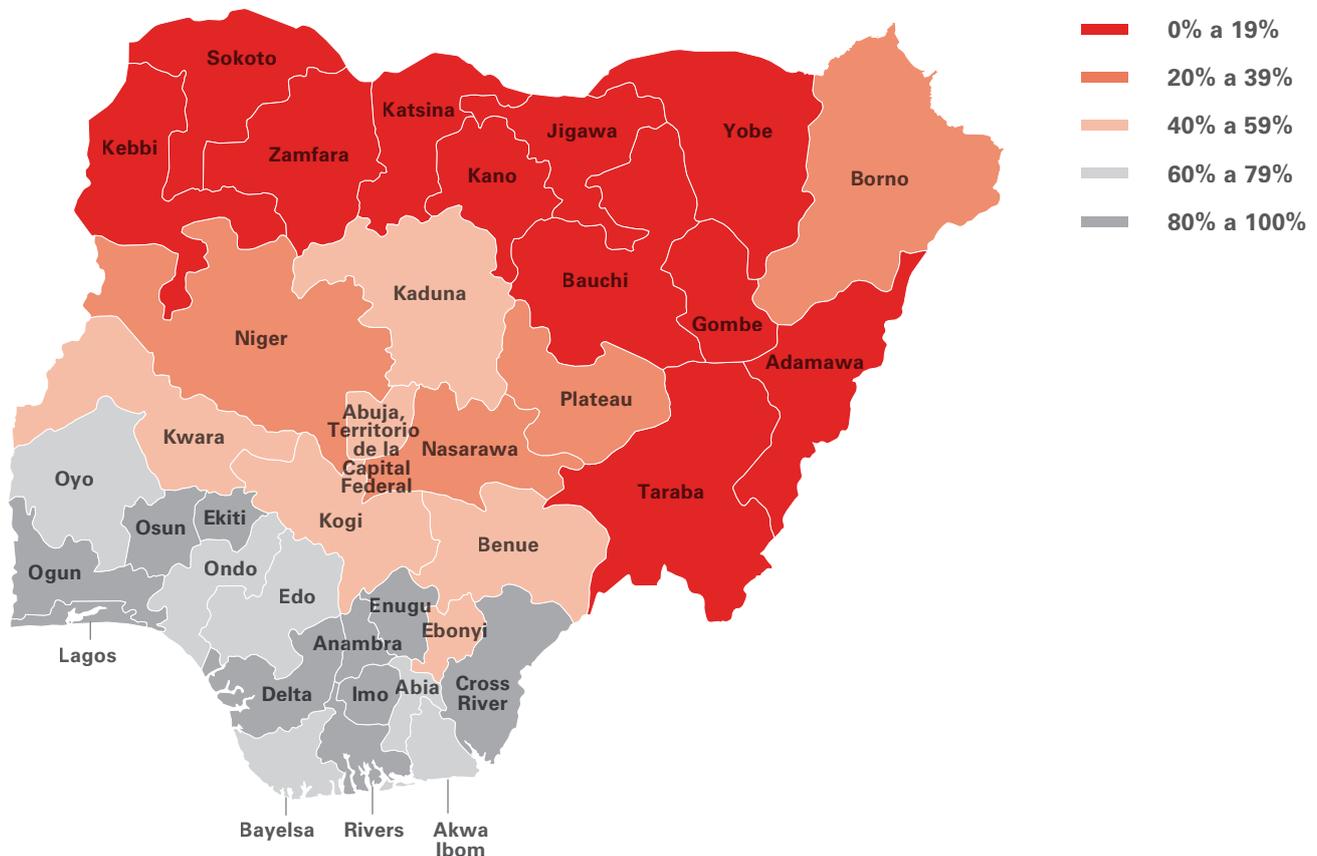
El acceso varía ampliamente entre las distintas regiones o distritos de un país, lo cual suele estar relacionado con las decisiones adoptadas en el plano central, por ejemplo, dónde construir centros preescolares o cómo contratar a los docentes. Las tasas nacionales de asistencia a la

educación de la primera infancia pueden ocultar diferencias considerables dentro de un país. En la República Democrática Popular Lao, por ejemplo, las tasas de acceso a la educación preescolar de los niños de la provincia de Saravane son cuatro veces menores que las de los niños de la región de la capital, Vientiane: 15% y 64%, respectivamente<sup>13</sup>.

En Nigeria, según los datos más recientes de la MICS (2016), en los estados del norte, como Baruchi y Kebbi, menos del 10% de los niños están matriculados en programas de educación de la primera infancia, y solo el 4,4% y el 4,6% de los niños en Yobe y Sokoto, respectivamente. Sin embargo, en el caso de los niños que viven en los estados más meridionales, la participación nunca era menor del 70% en promedio, y alcanzaba el 91% en Imo (véase la figura 2.4).

**Figura 2.4**

**Porcentaje de niños de 36 a 59 meses que asisten a programas de educación preescolar en Nigeria, por región**



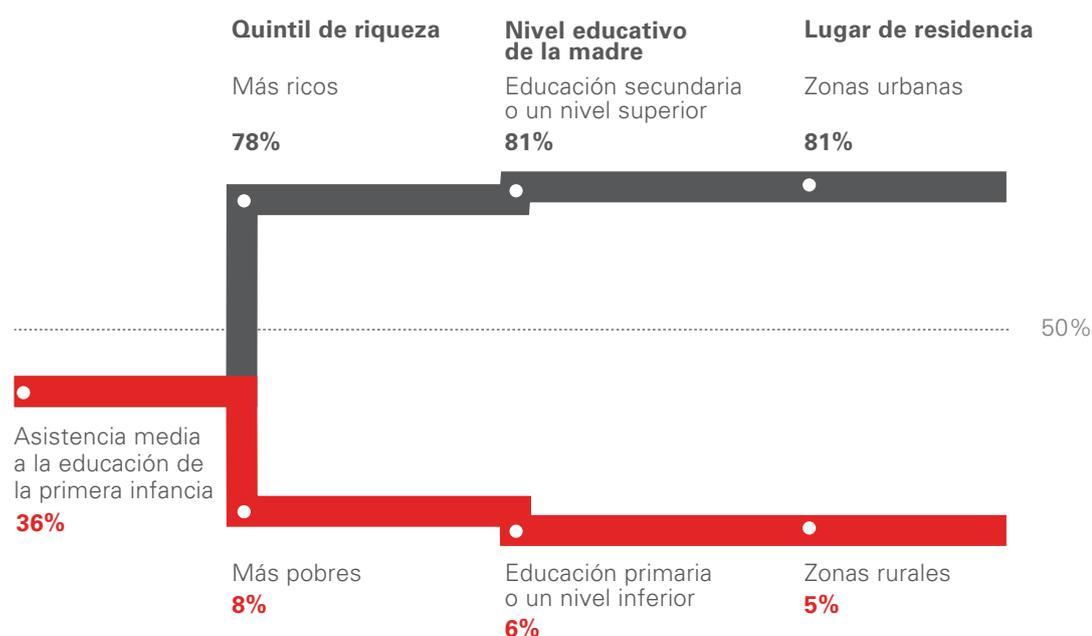
\*Nota: Los límites geográficos y nombres mostrados y las designaciones usadas en este mapa no implican su reconocimiento o aceptación oficial por UNICEF.

Fuente: Base de datos mundial de UNICEF, MICS de Nigeria 2016-2017.\*

En Nigeria, al igual que en otros países, las diferencias regionales en la asistencia a la educación de la primera infancia también están estrechamente relacionadas con la pobreza<sup>14</sup>. En 2013, se añadió oficialmente en todo el país un año de educación preescolar, con miras a facilitar la transición de los niños pequeños al primer grado<sup>15</sup>. No obstante, la encuesta de hogares llevada a cabo en 2016 revela que la tasa general de asistencia a programas

de educación de la primera infancia es de solo el 35,6%, y que existen profundas desigualdades en función de la situación económica y el nivel educativo materno. El acceso a la educación de la primera infancia es del 78% en el caso de los niños cuya familia se encuentra en el quintil superior de riqueza, y de solo el 8% cuando pertenecen al quintil inferior (véase la figura 2.5).<sup>16</sup>

**Figura 2.5**  
**Factores de exclusión de los programas de educación de la primera infancia en Nigeria, niños de 36 a 59 meses**



Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la MICS de Nigeria (2016-2017).

**Los factores que conducen a que los niños se vean privados de oportunidades en materia de educación preescolar pocas veces se presentan por separado. Cuando coexisten múltiples obstáculos, sus posibilidades de asistir a la educación preescolar pueden ser prácticamente inexistentes.**



## 2.2 Algunos países han hecho grandes avances. ¿Qué estrategias pueden contribuir a acelerar los progresos hacia la educación preescolar universal?

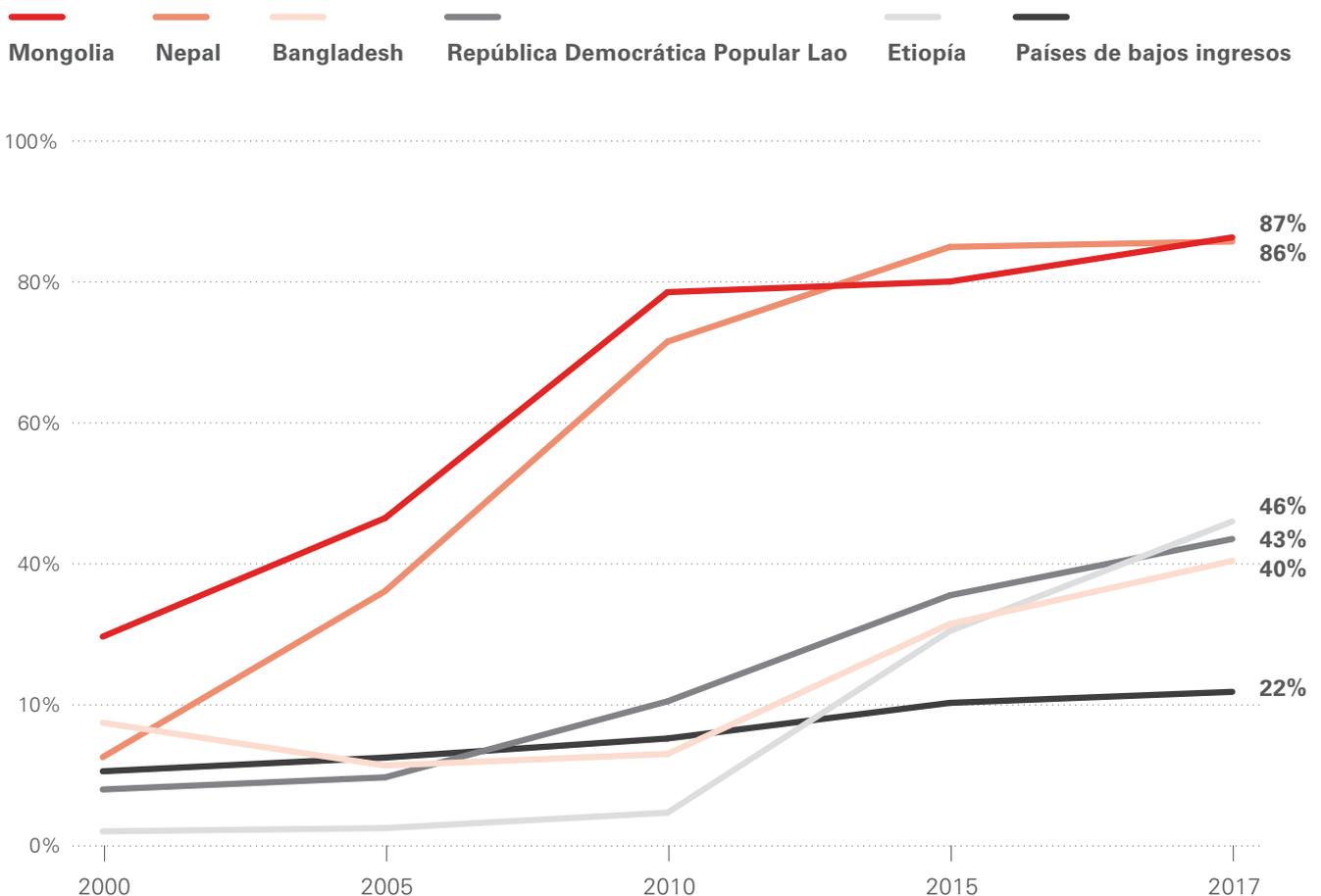
Si bien en el capítulo 1 se concluyó que con el enfoque de que “todo siga igual” no se cumplirá la promesa de la educación preescolar universal, ya que numerosos países están muy lejos de cumplir esta aspiración, varios países de ingresos bajos y medianos bajos han demostrado que es posible impulsar a la vez su ampliación y la equidad. Estos países han encontrado maneras de gestionar las decisiones políticas que deben adoptarse ante la disyuntiva de establecer metas aspiracionales de tres o más años de educación preescolar para un pequeño subconjunto, a menudo privilegiado, de familias y niños, o de centrar sus iniciativas en proporcionar un año de educación preescolar de calidad a todos los niños mientras amplían progresivamente la duración a medida que el

sistema preescolar se fortalece y disponen de más recursos.

A pesar de los aparentes obstáculos, los países que presentan un mejor desempeño han realizado avances hacia el aumento del acceso a la educación preescolar, y algunos de ellos también han procurado reducir las disparidades en materia de igualdad. En la figura 2.6 se muestran las tendencias de la TBM en la educación preescolar en una serie de países analizados en este informe, muchos de los cuales notificaron tasas muy bajas de matriculación a principios de la década de 2000, pero que han ido avanzado progresivamente y han superado el 25%; en el caso de Nepal y Mongolia, por ejemplo, están a punto de lograr el acceso universal.

**Figura 2.6**

**Tasa bruta de matriculación en la educación preescolar entre 2000 y 2017 en una selección de los países de ingresos bajos y medianos bajos que presentan un mejor desempeño**



La observación de los progresos de estos países con mejor desempeño permite extraer dos conclusiones claras:

1. Se requirió un esfuerzo considerable para impulsar las tasas de matriculación de estos países y situarlas en un intervalo de desempeño superior —por encima del 25%—. Una vez logrado esto, parece más factible acelerar las tasas de crecimiento.

2. Lleva bastante tiempo construir un sistema de educación preescolar, con frecuencia más de una década, lo que sitúa las cosas en perspectiva en el caso de los países que acaban de comenzar este recorrido.

Para alcanzar las metas fijadas para 2030, es importante centrar los esfuerzos en impulsar la tasa de matriculación de los países con un desempeño deficiente por encima del 25% —a partir de la cual es más probable que logren tasas de crecimiento más rápidas—, y resulta fundamental iniciar ya este proceso, a fin de aumentar las probabilidades de que para 2030 los sistemas preescolares de estos países presten servicios universales.

En este apartado se describen cuatro respuestas a los problemas de acceso y equidad: medidas “audaces pero factibles” para convertir en realidad el acceso de *todos* los niños a la educación preescolar. A lo largo del apartado, se ofrecen ejemplos de experiencias nacionales que demuestran que, si bien ninguno de ellos ha encontrado todas las soluciones, muchos han seguido un recorrido que les ha permitido obtener logros reales —un recorrido que otros países pueden seguir y aprovechar para aprender, mejorar y acelerar su propio avance—.

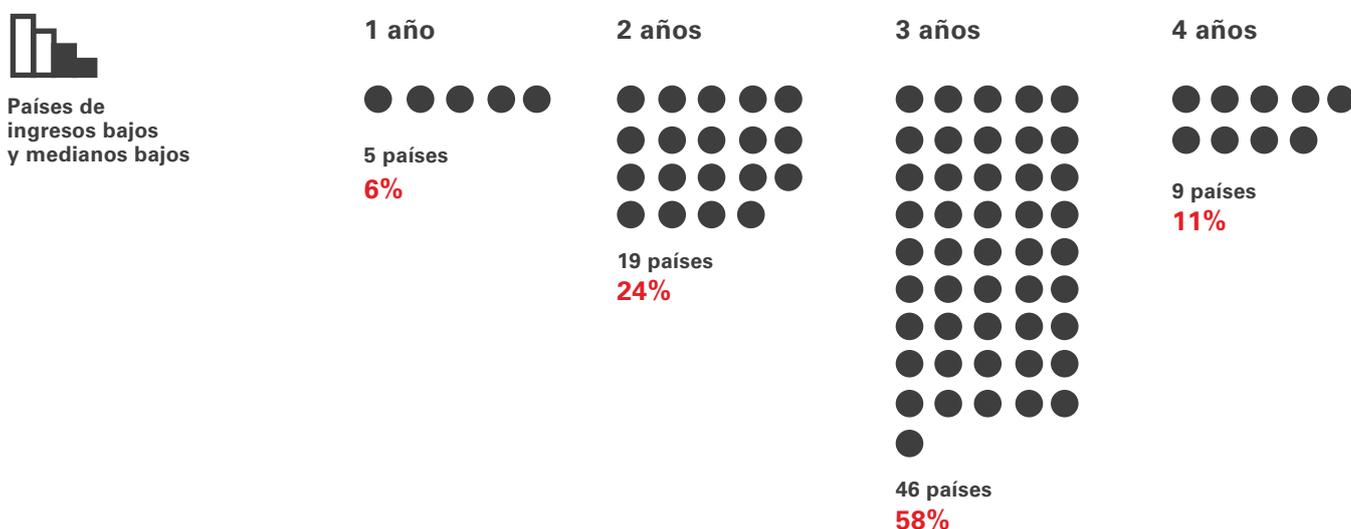
**Varios países de ingresos bajos y medianos bajos han demostrado que las dificultades que presenta la universalización de la educación preescolar no son insuperables, y que los avances pueden realizarse de forma gradual y pausada.**

### 2.2.1 Adoptar una política de compromiso en favor de los pobres

Es fundamental que la perspectiva que adopte cada país refleje un concepto claro del subsector de la educación

preescolar. Esta puede plasmarse bajo la forma de un compromiso formal del país y sus asociados para el desarrollo dirigido a financiar y proporcionar a todos los niños un año de educación preescolar de calidad, lo cual puede parecer una propuesta limitante.

**Figure 2.7**  
Duración teórica de la educación preescolar en los países de ingresos bajos y medianos bajos



Fuente: Cálculos de UNICEF basados en los datos más recientes (2011-2017) de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018.

Los países que procuran avanzar hacia la consecución del acceso universal a la educación preescolar tienen ante sí dos amplias opciones:

**Establecer metas ambiciosas, de tres años o más de educación preescolar, proporcionar una amplia variedad de oportunidades a un subgrupo pequeño, y a menudo privilegiado, de niños y familias, e intentar ampliar gradualmente los servicios para llegar a los niños más marginados; o...**

**...proporcionar primero un paquete mínimo de un año de educación preescolar de calidad a todos los niños, incluidos programas alternativos y específicamente dirigidos a los niños de más difícil acceso, y, a medida que crezca el sistema preescolar, aumentar gradualmente el número de años incluidos en este paquete.**

La segunda opción es coherente con el enfoque de "universalismo progresivo" expuesto en 2016 por la Comisión de Educación,<sup>17</sup> que destaca un concepto central que recorre el presente informe: Para que la educación preescolar universal sea un objetivo alcanzable, los niños desfavorecidos deberán obtener al menos los mismos beneficios que sus pares más acomodados en cada paso del proceso.

Ya son 193 los países que han anunciado su intención de lograr la meta 4.2 de los ODS —incluidos la mayoría de los países de bajos ingresos—<sup>18</sup>. En el 70% de los países de ingresos bajos y medianos bajos, la duración teórica de la educación preescolar es, en la actualidad, de 3 o 4 años, como se muestra en la figura 2.7. Reducir la duración entra, en principio, en la categoría de “política audaz pero factible.” En el caso de los países muy rezagados en materia de educación preescolar, se presenta una disyuntiva: poner a disposición de un número limitado de niños 2 o 3 años de educación preescolar —con lo que se corre el riesgo de aumentar la disparidad entre los hogares pobres y los ricos— o proporcionar solo 1 año a todos —incluidos los hogares más marginados y vulnerables y, en ese proceso, sentar las bases de un sistema de educación preescolar sólido y equitativo que pueda ampliarse con el tiempo—.

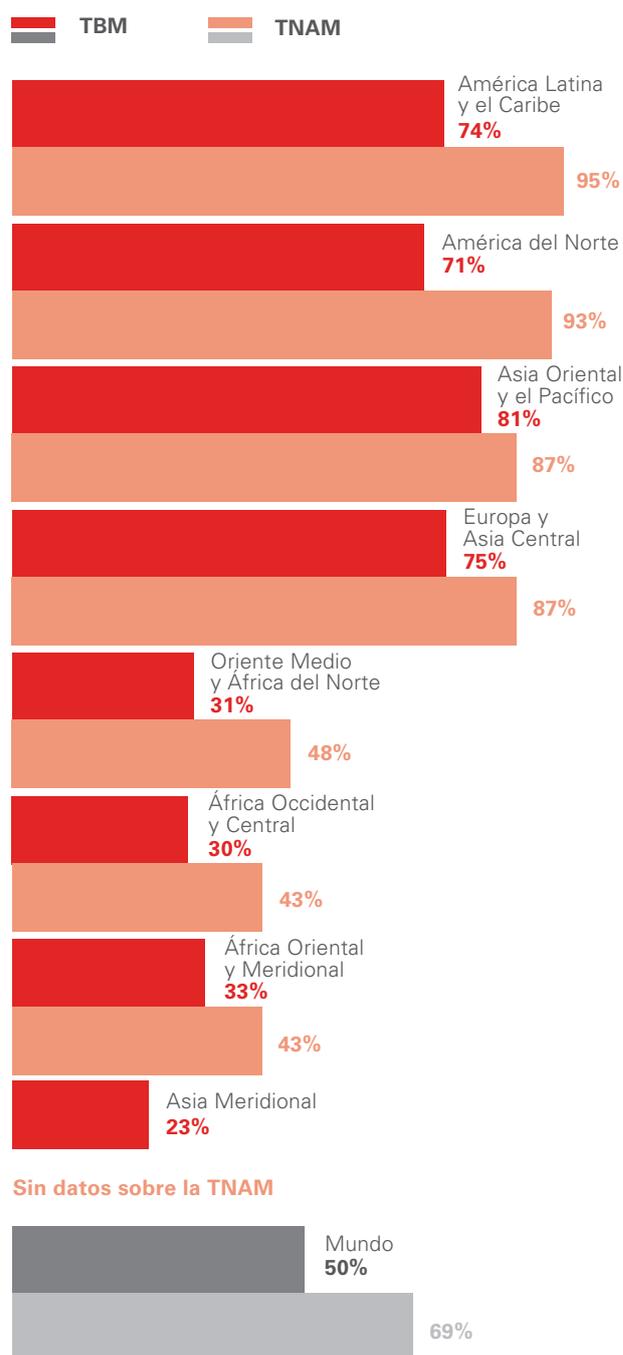
La intención de proporcionar un curso completo de educación preescolar es loable, pero en realidad puede dar lugar a un sistema que agrave aún más las disparidades socioeconómicas y preste servicios de mala calidad. Las pruebas más recientes indican que la financiación actual no es suficiente para garantizar el acceso de todos los niños de 3 o 4 años<sup>19</sup>, especialmente cuando el subsector de preescolar es incipiente y requiere un apoyo sustancial y tiempo para desarrollarse. En estas circunstancias, es probable que promover el aumento de la duración conduzca a un acceso desigual a favor de las familias más ricas.

Un número más reducido de países han centrado sus esfuerzos en el último año de la educación preescolar —un año antes del ingreso a la educación primaria—. Una observación más atenta de las tasas de matriculación en la educación preescolar pone de manifiesto que estas aumentan hacia finales del ciclo.

Los datos más recientes indican que, en la mayoría de los países, la tasa neta ajustada de matriculación (TNAM) un año antes de alcanzar la edad de primaria es superior a la TBM en múltiples cursos de preescolar. En el plano mundial, aproximadamente el 69% de los niños estaban matriculados en el último año de educación preescolar, frente a una TBM del 50% en la educación preescolar en su totalidad (véase la figura 2.8).

Todas las regiones están algo más cerca de alcanzar la asistencia universal al último año de preescolar que de lograr el acceso universal a la educación preescolar como un todo. En África Occidental y Central, por ejemplo, la TBM general en la educación preescolar es de solo el 30%, pero en 2017 el 43% de los niños de la región se matricularon en al menos una parte del último año de

**Figura 2.8**  
**Comparación de la tasa bruta de matriculación y la tasa neta ajustada de matriculación en la educación preescolar un año antes de la edad oficial de ingreso a la enseñanza primaria, por región de UNICEF**



Nota: La mayoría de las estimaciones regionales son de 2017, excepto las relativas a África Oriental y Meridional y África Occidental y Central, que corresponden a 2016. Asia Meridional no dispone de datos sobre la tasa neta ajustada de matriculación.

Fuente: Los datos proceden de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2019, y las estimaciones se han calculado por regiones de UNICEF.



preescolar. Una mayor atención al establecimiento de políticas con objetivos prácticos y favorables a los pobres puede contribuir considerablemente a lograr el acceso equitativo para 2030.

Por otra parte, cuatro regiones —América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia Oriental y el Pacífico, y Europa y Asia Central— ya están a punto de alcanzar la matriculación universal en un curso de 1 año de educación preescolar, y, de hecho, podrían estar en condiciones de implantar 2 años o más de educación de calidad para la primera infancia.

Esto muestra que la cobertura universal y equitativa del último año de preescolar está al alcance de varias regiones, y que todas ellas están mucho más cerca de alcanzar este objetivo que la meta general de varios años de educación preescolar. Esta es una manera de mejorar la equidad en el acceso y de ampliar gradualmente los sistemas y la capacidad para poder prestar los servicios durante más años.

El análisis a escala mundial indica, además, que un compromiso político podría dar un impulso considerable a este subsector. A nivel mundial, en promedio, los países que cuentan con una política que establece la educación preescolar gratuita y obligatoria presentan una TBM en la educación preescolar significativamente mayor que la de los países que no disponen de estas políticas, teniendo en cuenta el nivel de ingresos de los países, entre otras variables<sup>20</sup>. Las políticas que ofrecen educación preescolar gratuita han constituido un importante factor de cara a acelerar la matriculación en los países de ingresos bajos y medianos bajos. El análisis de regresión de los países de ingresos bajos y medianos bajos demuestra una marcada correlación positiva entre las políticas que establecen la educación preescolar gratuita y obligatoria y la TBM media. Como puede verse en la figura 2.9, los países de ingresos

**Figura 2.9**

**Tasas brutas medias de matriculación en la educación preescolar en los países de ingresos bajos y medianos bajos con y sin una política que establezca la educación preescolar gratuita y obligatoria.**



Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos sobre tasas brutas de matriculación del banco de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2017, y datos sobre la política de enseñanza preescolar gratuita y obligatoria del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017.

bajos y medianos bajos que disponen de una política de este tipo presentan una TBM 37 puntos superior a la de los países que no cuentan con estas políticas<sup>21</sup>. Este análisis sugiere que la TBM en la educación preescolar del 84% proyectada para 2030 para los países de ingresos medianos altos (véase la figura 1.12) puede, de hecho, estar al alcance de los países de ingresos bajos y medianos bajos que establezcan compromisos políticos sólidos.

**A nivel mundial, 78 países cuentan con una política sobre la educación preescolar gratuita, y solo la mitad de ellos disponen de una política que establezca la educación preescolar con carácter obligatorio. Menos de la tercera parte de ellos son países de ingresos bajos o medianos bajos.**

**Etiopía**, que a principios de la década de 2000 tenía una de las tasas más bajas de matriculación en la educación preescolar, fue capaz de ampliar sustancialmente este subsector y pasar de una tasa de matriculación del 1,6% en 2000 a una del 45,9% en 2017, un porcentaje que sigue aumentando, como puede verse en la figura 2.6. La mayor parte de este crecimiento es bastante reciente: el número de las matriculaciones pasó de poco más de 340.000 en 2009-2010 a más de 3 millones en 2014-2015.

El primer aumento significativo de la tasa de matriculación preescolar en Etiopía se produjo en 2010, con la elaboración del Marco Normativo Nacional en materia de Atención y Educación de la Primera Infancia. Esta política en favor de los pobres representó un compromiso gubernamental en apoyo del crecimiento de una sociedad más igualitaria y adoptó dos medidas importantes hacia la ampliación: estableció claramente el papel del Ministerio de Educación en la dirección y la coordinación del acceso a la educación preescolar, y adoptó un enfoque específicamente centrado en la preparación para la escuela y la educación preescolar dentro del sector educativo.

Ante la constatación de que un programa de 2 años no era factible a corto plazo, en lugar de aplicar el plan inicial, consistente en proporcionar 2 años de educación preescolar a los niños de 4 a 6 años, se replanteó el enfoque de la política nacional y el plan de implantación, que se centraron en prestar 1 solo año (conocido como grado 0). En la actualidad, el grado 0 es una de las opciones más disponibles para los niños de edad preescolar, constituye una de las mayores prioridades para el Gobierno y presenta elevadas tasas de matriculación incluso en las zonas rurales. La adopción de un enfoque claro y muy selectivo, centrado en el año anterior al comienzo de la escuela primaria, permitió al Gobierno y a los asociados para el desarrollo explorar formas innovadoras de mejorar el acceso y, a la vez, comenzar a implantar un sistema que promueva la calidad y la capacidad nacional.<sup>22</sup>



**En Etiopía, la tasa de matriculación en la educación preescolar era una de las más bajas del mundo —el 2% en 2000— pero el país logró aumentarla hasta más del 45% en 2017.**

**Este notable crecimiento fue alentado por el Marco Normativo Nacional en materia de Atención y Educación de la Primera Infancia, que se centró en poner a disposición de los niños de la edad pertinente un año de educación preescolar a través del sector educativo.**



## 2.2.2 Fomentar el liderazgo con vistas a priorizar la educación preescolar en los planes del sector educativo

Las autoridades del sector educativo son fundamentales para lograr cambios mensurables en las políticas de educación preescolar y aplicar nuevas estrategias. Esto, por lo general, requerirá revisar los planes existentes en el sector educativo a fin de dar prioridad a la provisión de un año (o más) de educación preescolar universal. También puede que sea necesario llevar a cabo un extenso trabajo con los asociados, como la Alianza Mundial para la Educación, a fin de preparar las condiciones para la

ampliación del subsector y desarrollar o identificar los elementos clave, como la mejora de las infraestructuras, el personal docente y administrativo, los sistemas de apoyo y la capacitación.

En los casos en que otros sectores y ministerios tengan responsabilidades en materia de educación preescolar, la colaboración con el Ministerio de Educación es fundamental para lograr una ampliación adecuada y equitativa de la educación preescolar de calidad, ya que puede desempeñar un papel clave en términos de promoción, apoyo para el establecimiento de normas de calidad, capacitación docente y contribuciones a la financiación.

**Nepal** es un excelente ejemplo: el país estableció políticas claras a través del plan del sector educativo, lo cual finalmente dio lugar a una expansión sin precedentes de la matriculación preescolar, que pasó del 12% en 2000 al 86% en 2017. En 2003, Nepal contaba con 1.038 centros preescolares; para 2005, ya eran más de 4.000. El crecimiento siguió acelerándose: en 2006 ya se habían establecido 16.336 centros y, lo que es aún más notable, en 2015 ascendían a 35.991<sup>23</sup>. La multiplicación de los centros permitió el aumento de la matriculación. Este rápido crecimiento se logró principalmente a través del apoyo político de alto nivel, el compromiso de las autoridades del sector educativo y las alianzas coordinadas que fomentaron para aumentar el número de centros de educación de la primera infancia comunitarios o escolares.

El apoyo político de alto nivel en favor de la educación preescolar se fortaleció inicialmente en 2007, cuando la Constitución Provisional de Nepal estableció la educación como un derecho fundamental<sup>24</sup>. En ese contexto, Nepal elaboró una estrategia para financiar y gestionar la atención y la educación de la primera infancia y estableció objetivos ambiciosos dirigidos a proporcionar servicios integrales a

todos los niños. En esa etapa, el apoyo político en favor del desarrollo de la primera infancia era abierto, el Presidente señaló que el Estado era responsable de garantizar el desarrollo de la primera infancia, ya que resulta fundamental para el cumplimiento de los derechos del niño<sup>25</sup>. La educación de la primera infancia se incluyó posteriormente en el Plan Sectorial de Reforma del Departamento de Educación (2009-2015), y recientemente se incorporó a la legislación un año de educación preescolar, reconocido oficialmente en la octava enmienda de la Ley de Educación como parte de la educación básica gratuita y obligatoria de Nepal.<sup>26</sup>

A fecha de 2019, la red nacional de centros preescolares, enormemente ampliada, muestra un subsector preescolar en crecimiento que contempla la posibilidad de ampliar su programa a dos años. Al mismo tiempo, el subsector sigue afrontando dificultades a la hora de proporcionar sistemáticamente servicios de calidad a todos los niños y garantizar que todos los niños vulnerables tengan pleno acceso a un centro preescolar, con los programas compensatorios que necesitan los niños en riesgo de quedarse atrás, por lo que se está trabajando para fortalecer estos aspectos.

## 2.2.3 Planificar con miras al acceso universal, y, a la vez, velar por que los más pobres y de más difícil acceso no sean los últimos en beneficiarse

Cuando el objetivo más importante de un país es ampliar el sistema de educación preescolar lo más rápidamente posible, resulta muy tentador comenzar proporcionando servicios a los niños a los que es más fácil llegar —por regla general, los que viven en zonas urbanas o en hogares más ricos y que ya disfrutaban de ventajas con respecto a sus pares de las zonas rurales o de hogares más pobres—.

Las estrategias y los planes gubernamentales deben diseñarse para llegar a todos los niños y construir un subsector preescolar sostenible, pero también deben velar explícitamente por que los niños más pobres y de más difícil acceso no sean los últimos en beneficiarse. Dar prioridad a los niños más vulnerables en las políticas y los planes es, en última instancia, más equitativo, y constituye un uso rentable de los limitados recursos públicos.

Para elaborar una estrategia integral de educación preescolar universal que atienda a las necesidades y

circunstancias de todas las familias y los niños, puede que sea necesario adoptar más de un enfoque de la programación. Afortunadamente, en la mayoría de los países el panorama de la educación de la primera infancia es diverso; con frecuencia existen varios proveedores de servicios que aplican múltiples modelos de programas — públicos, privados y no estatales— con una amplia variedad de modalidades. La figura 2.10 expone tanto la complejidad de la provisión de la educación de la primera infancia a la que se enfrentan los Gobiernos de numerosos países como las enormes posibilidades que existen para aprovechar diversos programas y modelos con objeto de lograr una estrategia de ampliación que permita universalizar la educación preescolar. Aunque numerosos Gobiernos centran sus esfuerzos en la

ampliación de un modelo en particular de educación pública preescolar (medio día o todo el día, comunitaria o en las escuelas), la meta de la universalidad solo se conseguirá si se complementan esos modelos con otros enfoques de los programas alternativos y adaptados al contexto.

Las iniciativas dirigidas a lograr la educación preescolar universal requerirán medidas complementarias para superar la exclusión, entre ellas estrategias en favor de los pobres a fin de eliminar las disparidades vinculadas a factores conocidos de marginación, así como enfoques provisionales diseñados específicamente para el contexto del país. Muchos países ya están logrando elaborar planes de ampliación de la educación de la primera infancia centrados en la equidad.

**Mongolia**, que en el último decenio ha dado grandes pasos hacia la ampliación de los servicios de educación preescolar (véase la figura 2.6) también presenta la menor densidad de población del mundo, por lo que resulta difícil aplicar un enfoque único de la educación de la primera infancia. El país se aseguró de que los niños de familias nómadas puedan acceder a la educación de la primera infancia mediante el diseño de un programa que tiene en cuenta la situación geográfica, el clima y la pobreza. Dado que casi una cuarta parte de la población de Mongolia es nómada y está siempre en movimiento, a los niños les resulta difícil acceder a jardines de infancia ordinarios por motivos logísticos y operacionales. Entre las iniciativas innovadoras adoptadas para hacer frente a estas dificultades se cuentan los jardines de infancia portátiles instalados en *gers* (tiendas) que funcionan como centros satélite de carácter estacional<sup>27</sup>. Cada una de ellas tiene capacidad para entre 20 y 25 niños de edad preescolar. Funcionan principalmente en verano, durante 21 días entre junio

y julio, y emplean a maestros de preescolar que suelen estar de vacaciones de verano durante esos meses y se desplazan, lo que permite aprovechar los servicios de educadores capacitados. Estas instalaciones proporcionan programas de preparación para la escuela y brindan a los niños un tiempo para la socialización.

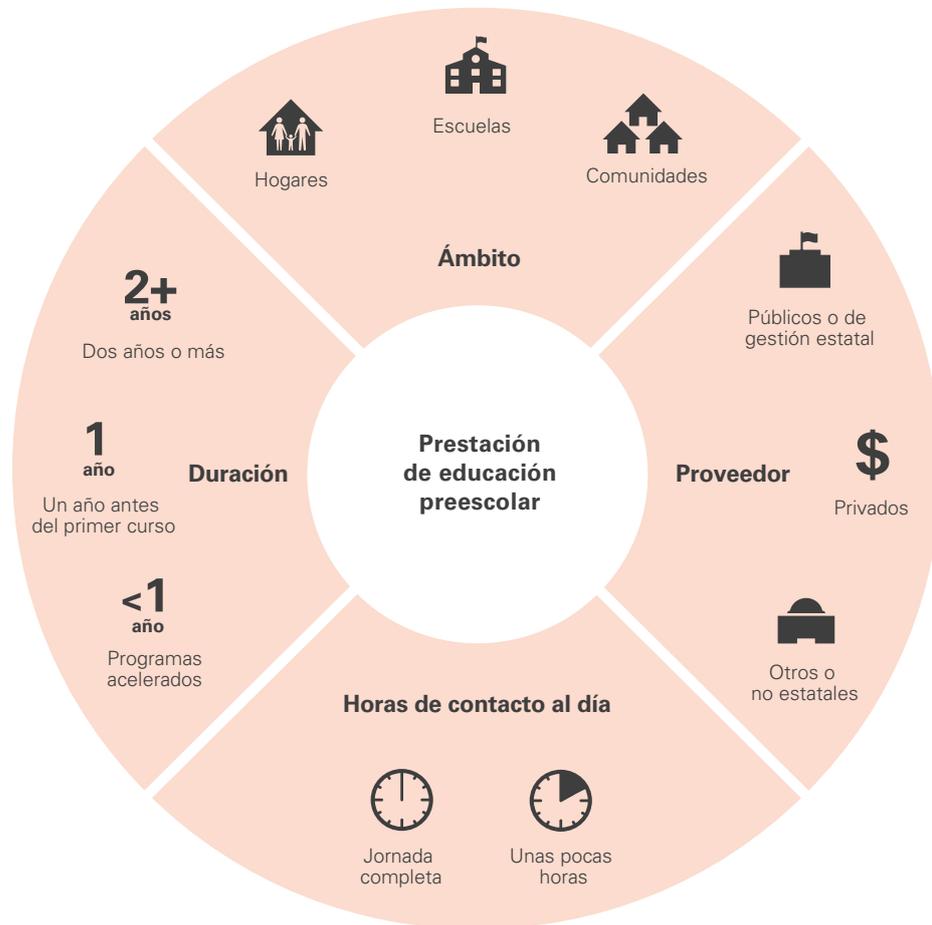
Los jardines de infancia portátiles también se emplean como aulas adicionales en las zonas urbanas muy densamente pobladas; se anexas a una instalación fija y permiten duplicar el espacio disponible. Las políticas educativas de Mongolia priorizan y fortalecen el valor de los programas de educación de la primera infancia en todo el país y reconocen la necesidad de adoptar un enfoque específicamente orientado a los niños desfavorecidos que viven en zonas rurales remotas o con discapacidad. La educación preescolar recibe más del 20% del presupuesto del sector educativo, una proporción mayor que en la mayoría de los países<sup>28</sup>.

En **Kirguistán** se han creado guarderías estacionales para prestar servicios a los niños que residen en las zonas montañosas del país. Esta estrategia, dirigida a beneficiarios específicos, permite ampliar y mejorar la educación en la primera infancia de los niños más vulnerables y desfavorecidos. Otros países también están explorando modelos alternativos para complementar el modelo escolar o público más extendido que no siempre puede llegar a todos los niños. La **República Unida de Tanzania**, por ejemplo, está poniendo a prueba centros satélite para proporcionar la educación preescolar a niños que residen en zonas muy remotas. **Fiji**, por su parte, se ha comprometido a proporcionar programas preescolares universales y está procurando llegar a quienes aún no tienen acceso a la educación de la primera infancia mediante pruebas y estudios sobre el potencial de

un programa móvil, Kindy, que permite prestar servicios a los niños más desfavorecidos que viven en asentamientos de precaristas. Los programas respaldados por la Oficina de UNICEF en **Filipinas**, como los grupos de juego supervisados por el vecindario, el programa educativo Kinder Catch-up y el Tahderiyyah, también están diseñados para llegar a los niños que residen en regiones remotas y desfavorecidas. El programa Tahderiyyah ofrece a los padres pertenecientes a las comunidades de Bangsamoro afectadas por conflictos la posibilidad de educar a sus hijos en un sistema que respeta sus valores religiosos y mejora su preparación para la escuela. El Departamento de Educación también aplica el programa Kinder Catch-up como modelo alternativo para los niños de 5 años o más que no pueden asistir al jardín de infancia o finalizarlo durante el año lectivo.



**Figura 2.10**  
**La diversidad y complejidad de la prestación de educación preescolar en numerosos países**



Fuente: UNICEF.

### Preparación acelerada para la escuela: un modelo eficaz para promover la inclusión y la equidad

Varios países están utilizando el modelo de **preparación acelerada para la escuela** a fin de acelerar la ampliación en las comunidades más pobres o difíciles de alcanzar, incluidos los niños refugiados. En **Etiopía**, la preparación acelerada para la escuela, que se está poniendo a prueba en la región de Benishangul Gumuz, consiste en un programa de 150 horas de preparación acelerada para los niños de 7 años que ingresan al primer grado y no han asistido al "grado 0" (preescolar)<sup>29</sup>. Las escuelas llevan a cabo una encuesta de hogares para identificar a los niños que cumplen los requisitos para entrar en el primer grado pero no han asistido al grado 0. En el caso de las escuelas que disponen del grado 0, los niños asisten a un programa de verano de dos meses a cargo de docentes que cobran honorarios. Cuando las escuelas no ofrecen el grado 0, los niños participan en el mismo programa de preparación para la alfabetización y la

aritmética durante los primeros dos meses del primer grado, en lugar de seguir el plan de estudios ordinario. A las escuelas se les proporcionan materiales didácticos de bajo costo.

El programa de Etiopía de preparación acelerada para la escuela no requiere infraestructuras o recursos humanos adicionales, y proporciona a los gobiernos locales cuyos recursos son limitados una alternativa de bajo costo como estrategia provisional para ampliar los servicios mientras se amplía el programa de un año de educación preescolar. A la luz de los resultados iniciales, el Ministerio de Educación emitió en 2017 la recomendación oficial de que todas las regiones amplíen esta iniciativa provisional. El programa también ha extendido su alcance para proporcionar servicios preescolares en situaciones de emergencia. En la región de Afar, por ejemplo, tanto los niños de las comunidades de refugiados como los de las de acogida están participando en el programa de verano de preparación para la escuela primaria.

**Kiribati** también está aplicando la preparación acelerada para la escuela como medida temporal, mientras el Gobierno elabora un programa para ofrecer un año completo de educación preescolar a todos los niños. La necesidad de adaptar la

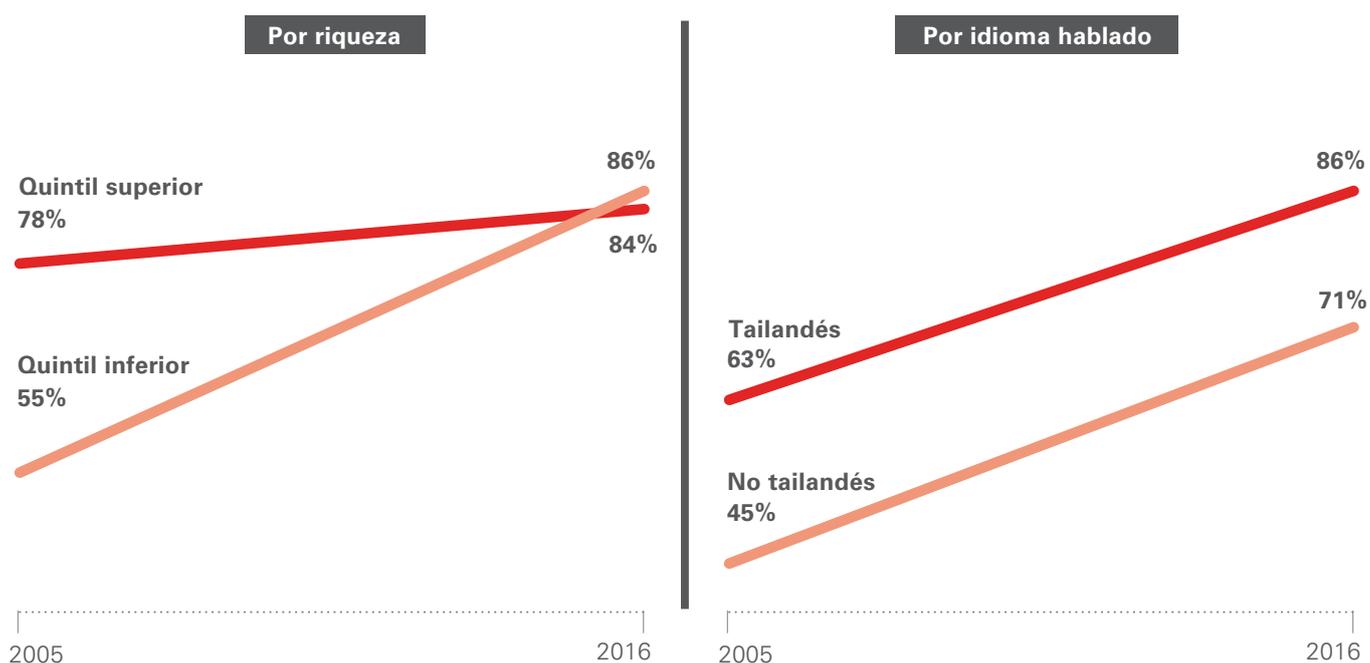
duración de la educación preescolar a la capacidad o los recursos públicos se tuvo en cuenta al planificar la preparación acelerada para la escuela en Kiribati. El Parlamento y el Ministerio de Educación han solicitado que se amplíe.

En **Tailandia**, los hijos de hablantes no nativos de tailandés se enfrentan a un reto considerable a la hora de acceder a la educación preescolar. Sin embargo, la disparidad generada por la situación económica se ha reducido sensiblemente a través de la planificación equitativa y la asignación de recursos. En 2005, el 55% de los niños más pobres asistían a un programa de educación de la primera infancia, frente al 78% en el caso de los más ricos. Para 2016, la tasa de asistencia de los niños del quintil más pobre ascendía al 86%, dos puntos porcentuales más que la de los niños del quintil más rico (véase la figura 2.11)<sup>30</sup>. Este notable cambio fue el resultado de una decidida voluntad política y de la

atención a la equidad, incluida una política para ampliar el sistema de educación gratuita del país a fin de incorporar la educación preescolar y descentralizarla hasta el nivel de los subdistritos.

Una característica importante para el logro de estos resultados fue el uso de datos para fundamentar la política y la planificación. La Oficina Nacional de Estadística de Tailandia llevó a cabo la MICS en 2006, 2012 y 2016. Esta información contribuyó a poner de manifiesto los vínculos entre la pobreza, el género, la ubicación geográfica y el nivel educativo de las madres y los padres en todo el país, lo que condujo a aumentar la rendición de cuentas y la voluntad política.

**Figura 2.11**  
Niños de 36 a 59 meses que asisten a programas de educación de la primera infancia en Tailandia, por quintil de riqueza y por idioma hablado por el cabeza de familia





---

# Priorizar la equidad

**Todas estas intervenciones tienen un factor en común:**

empiezan examinando cuidadosamente por qué las comunidades marginadas no están recibiendo servicios. Tal vez no existe una política pública que promueva el acceso equitativo de las poblaciones marginadas a las instalaciones y los servicios. Quizás no pueden acceder a ellos por motivos logísticos. Tal vez temen que el plan de estudios no contemple sus tradiciones. O quizás el precio de los servicios está fuera de su alcance. La respuesta cambiará según el contexto y debe obtenerse a través de consultas con los miembros de la comunidad marginada, así como por otras vías. Los resultados de

esta investigación son la clave para aplicar una estrategia de educación preescolar centrada en la equidad. Además, para que los servicios preescolares sean más holísticos, accesibles y eficaces, también será necesaria la cooperación con otros sectores, como los de la salud, la nutrición y la higiene. Ciertas actividades, como la desparasitación, el suministro de alimentos nutritivos y la provisión de instalaciones de agua e higiene adecuadas en los centros preescolares, han demostrado estimular la participación de los niños pobres en programas de atención y educación de la primera infancia, así como el aprendizaje eficaz.<sup>31</sup>

**Las estrategias gubernamentales deben diseñarse para llegar a todos los niños, y, a la vez, velar explícitamente por que los más pobres y de más difícil acceso no sean los últimos en beneficiarse. Los datos periódicos y precisos sobre la educación de la primera infancia serán una herramienta indispensable para diseñar planes equitativos.**

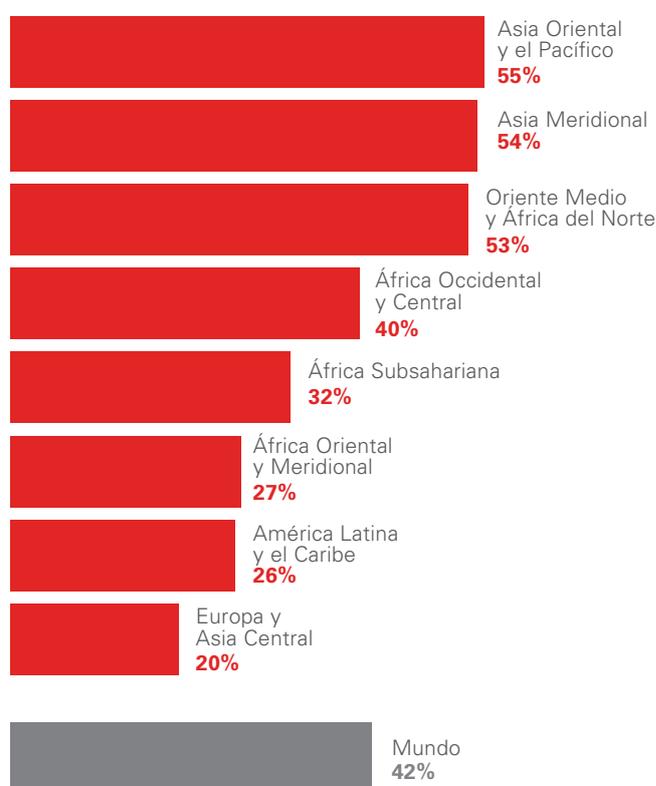
#### 2.2.4 Coordinar la educación preescolar prestada por el sector público, el sector privado y la sociedad civil

Para proporcionar a todos los niños una educación preescolar de calidad y garantizar oportunidades para los niños que más las necesitan, sería necesario que los sistemas educativos movilizaran a una amplia variedad de asociados, incluido el sector privado. Una característica única de la educación preescolar es la diversidad de la oferta disponible en muchos países, como se observa en la figura 2.10. Una estrategia viable para lograr la ampliación consiste en aprovechar los proveedores disponibles en los países con bajas tasas de matriculación, lo que puede brindar la oportunidad de fortalecer la capacidad del Gobierno y la prestación de servicios y, a la vez, de llegar a las poblaciones vulnerables mediante enfoques eficaces.

A nivel mundial, los servicios privados abarcan más del 40% de la matriculación en la enseñanza preescolar, frente a solo el 16% en el subsector de la enseñanza primaria. En los países de bajos ingresos, el 33% de la matriculación en la enseñanza preescolar se registra en servicios privados; en los países de ingresos medianos bajos, el 46%<sup>32</sup>. Los padres a veces seleccionan la educación preescolar privada cuando no existen servicios públicos o estos son de mala calidad. En la figura 2.12 pueden observarse las diferencias regionales. Está muy claro que este nivel de participación del sector privado en la educación preescolar exige la atención de los ministerios de educación y que debe desempeñar un papel en las iniciativas de ampliación, junto con los esfuerzos de la sociedad civil, sobre los cuales existen escasos datos, pero que históricamente han impulsado a este subsector.

La colaboración bien estructurada entre el Gobierno y la sociedad civil también puede acelerar el acceso a los programas de educación preescolar y, a la vez, mantener la responsabilidad de la administración de garantizar la prestación general y un objetivo coherente.

**Figura 2.12**  
Porcentaje de matriculación en instituciones privadas de educación preescolar, por región de UNICEF



Fuente: Base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018.



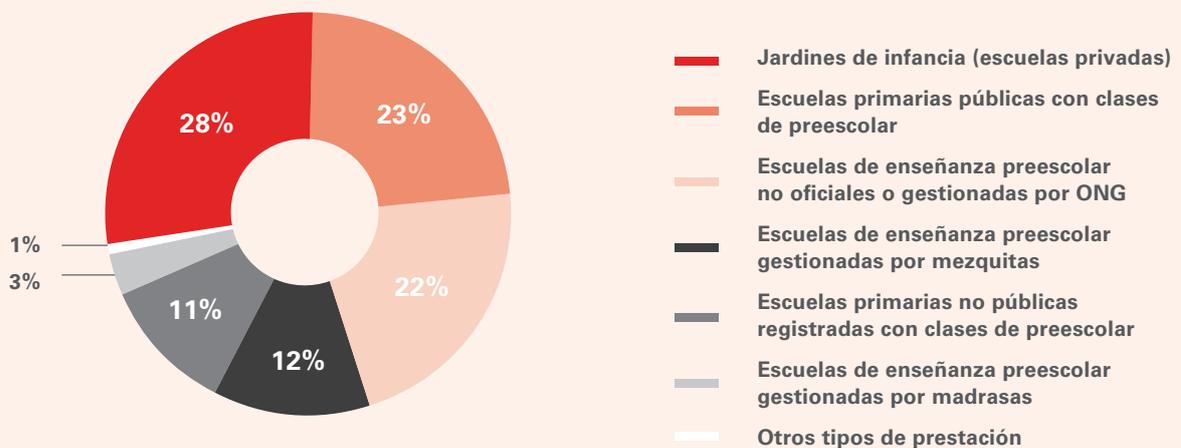
En **Bangladesh**, por ejemplo, se creó la Red de Desarrollo en la Primera Infancia de Bangladesh como foro para la cooperación entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, las cuales en la actualidad prestan servicios de educación preescolar a alrededor de una cuarta parte de los niños<sup>33</sup>. Juntos, crearon un marco operativo para la educación preescolar universal, que estableció un año de preescolar para los niños de 5 años.

El Marco Operacional de la Educación Preescolar de 2008, preparado por el Gobierno, organizaciones no gubernamentales y asociados para el desarrollo, proporcionó normas nacionales relativas a la educación preescolar de los niños de 3 a 6 años<sup>34</sup>. La Política Nacional de Educación aprobada en 2010 estableció directrices y las funciones respectivas del Gobierno y los agentes de la sociedad civil en la ampliación de un programa preescolar de un año, con la intención de ampliar su duración a medida que el sector de la educación mejore su capacidad en este subsector. Esta política se apoyó con dos iniciativas importantes: 1) la elaboración de un plan de estudios nacional de educación preescolar, la preparación de materiales de capacitación y el compromiso de crear 37.672 puestos adicionales de maestro auxiliar; y 2) el Plan de Mejora del Aprendizaje Escolar, que descentraliza la toma de decisiones y la planificación de la educación preescolar hasta el nivel comunitario y permite también una participación activa de la comunidad local y los agentes de la sociedad civil.<sup>35</sup>

Bangladesh también contaba con la ventaja de que el sector de la sociedad civil, diverso y bien organizado, estaba abierto a la colaboración y reconocía la enormidad del desafío. En 2005, solo se llegaba al 12% de los niños de edad preescolar del país<sup>36</sup>, por lo que el reto superaba la capacidad inmediata del sector público. Con el tiempo, esta apertura a la colaboración ha desempeñado un papel fundamental en la expansión de los servicios de educación preescolar<sup>37, 38</sup>, como se pone de manifiesto por la diversidad de proveedores que se enumeran en la figura 2.13. Para 2013, la matrícula se había casi triplicado y la sociedad civil, el sector privado y el Ministerio de Educación apoyaron, cada uno de ellos, alrededor de la cuarta parte de la prestación de educación preescolar del país, con la participación de otros agentes, como las *madrasas*.

Gracias al compromiso político continuo del Gobierno y la presión por parte de todos los agentes en favor de una mayor asignación de recursos públicos, las escuelas primarias públicas son ahora las principales proveedoras de educación preescolar.<sup>39</sup>

**Figura 2.13**  
**Porcentaje de servicios de educación preescolar en Bangladesh en 2013, por proveedor**



Fuente: Education Watch 2013, New Vision Old Challenges: The state of pre-primary education in Bangladesh, Campaña de Educación Popular, Bang

---

**Sri Lanka e Indonesia** son también buenos ejemplos de la posible coordinación de la prestación privada en apoyo de las iniciativas gubernamentales dirigidas a ampliar el acceso. En Sri Lanka, la TBM en la educación preescolar es en la actualidad de más del 90%<sup>40</sup>, y más del 70% de los centros de desarrollo de la primera infancia están gestionados de forma privada<sup>41</sup>. En Indonesia, la educación preescolar se ha expandido rápidamente, aunque va muy a la zaga de la enseñanza primaria. Solo el 5% de la matriculación corresponde a la prestación pública<sup>42</sup>; en su mayor parte tiene lugar a través de las comunidades y los proveedores privados. No obstante, al igual que en Sri Lanka, en Indonesia los niños de las familias pobres tienen muchas menos probabilidades de acceder a la educación preescolar.<sup>43</sup>

Cada uno de estos países demuestra la oportunidad que presenta el aprovechamiento de la capacidad y los servicios del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, y subraya la importancia del papel del Gobierno en la coordinación, el aseguramiento de la calidad y el establecimiento de normas, incluidas las políticas para garantizar la igualdad de acceso.

**Para proporcionar oportunidades de educación de la primera infancia de calidad a *todos* los niños, con frecuencia es necesario movilizar a una amplia variedad de asociados, entre ellos el sector privado y organizaciones no gubernamentales.**

**Es importante que los Gobiernos desempeñen un papel central en el aseguramiento de la calidad y el establecimiento de la normativa, incluidas políticas que aseguren la equidad en el acceso.**



## **2.3 Liberar el potencial que entraña un aumento progresivo del acceso universal**

Las pruebas presentadas en el capítulo 2 apoyan la premisa de que el “universalismo progresivo” es la vía más eficaz hacia la consecución de la educación preescolar universal, y revelan su potencial para romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad y obtener resultados sostenibles.

Varios países, como Bangladesh, Etiopía, Mongolia y Nepal, han demostrado que este enfoque puede adaptarse al contexto y la capacidad de un país. Bangladesh, por ejemplo, adoptó un enfoque normativo, mientras que Nepal se basó en la planificación y más tarde se aprobó la norma. El modelo de Etiopía combinó elementos de ambos, aunque debe considerarse con cautela, dada la escasa cobertura lograda hasta la fecha. Mongolia se centró de lleno en eliminar las disparidades en el acceso equitativo. Tailandia no solo procuró reducir dichas disparidades, sino también mejorar la calidad de los servicios.

**Los factores clave que permitieron a los países lograr que la educación preescolar fuera universalmente accesible son: el compromiso de las autoridades con los resultados, un proceso dirigido a acelerar la expansión de los servicios, y la capacidad de aprovechar los recursos y las instituciones existentes de forma creativa.**

Las recomendaciones siguientes son coherentes con la aplicación del universalismo progresivo a la educación preescolar, y con la convicción de que, al tomar medidas ahora, será posible reducir drásticamente la desigualdad de oportunidades en la educación preescolar para los niños de la próxima generación.

---

# 1

**Demostrar liderazgo y compromiso. Es imprescindible que los Gobiernos demuestren liderazgo y compromiso político de alto nivel con la educación preescolar pública. Los planes del sector de la educación deben establecer prioridades claras en apoyo de la educación preescolar.**

# 2

**Adoptar políticas comprometidas con la educación preescolar universal y que otorguen prioridad a los niños más pobres y de más difícil acceso al inicio del camino hacia la universalidad, y no al final. Estas políticas deben diseñarse para llegar a todos los niños y velar explícitamente por que los más pobres y de más difícil acceso no sean los últimos en resultar beneficiados.**

# 3

**En los países que no están en vías de alcanzar el objetivo de la universalidad, priorizar la implantación de un año de educación preescolar gratuita y universal, con miras a ampliar su duración a medida que el sistema de educación preescolar mejore su capacidad. Cuando se considere la posibilidad de añadir más años de educación preescolar, la prioridad debe ser proporcionar este paquete en primer lugar a los niños desfavorecidos.**

---

# 4

**Fomentar la elaboración de enfoques y programas dinámicos y flexibles en apoyo de los niños más vulnerables a la exclusión de los programas públicos o privados tradicionales — en particular los niños en entornos humanitarios—, y aplicar estrategias que puedan complementar eficazmente la prestación pública general.**

# 5

**Promover asociaciones eficaces entre los Gobiernos y los proveedores no estatales de educación preescolar, incluido el sector privado, la sociedad civil y las comunidades, a fin de maximizar las oportunidades de educación preescolar para los niños y el uso de los recursos públicos con objeto de llegar a los más necesitados.**

# 6

**Aumentar la disponibilidad de datos ordinarios sobre la educación preescolar, así como su fiabilidad, mediante sistemas de seguimiento nacionales. El aumento de la calidad de los datos puede mejorar la planificación del subsector y su enfoque en las poblaciones más vulnerables.**







Capítulo 3

# Crear sistemas preescolares de calidad y ampliables

**Quizá la mayor enseñanza extraída durante los últimos decenios de las iniciativas de Educación para Todos es que el acceso siempre debe estar vinculado a la calidad. Todos los niños deben tener acceso a la educación preescolar, pero los programas de baja calidad desalientan la demanda, despilfarran los recursos y contribuyen poco a reducir la disparidad en materia de aprendizaje que afecta a los niños desfavorecidos. Así lo han puesto de manifiesto tanto el análisis de UNICEF realizado para elaborar este informe, como los estudios existentes<sup>1,2</sup>.**

Este capítulo<sup>3</sup> trata de una cuestión fundamental: ¿Cómo pueden los sistemas educativos preescolares llegar progresivamente a todos los niños y, a la vez, mejorar la calidad? Se inicia con la definición de “calidad” en el marco conceptual de un sistema de educación preescolar eficaz, e insta a adoptar un enfoque del subsector centrado en el fortalecimiento de los sistemas, que reconozca y apoye la enseñanza preescolar de manera similar a otros subsectores de la educación, y que considere a los docentes de preescolar como la fuerza impulsora necesaria para lograr programas preescolares de calidad.

Dado que los recursos humanos y financieros de los que disponen las administraciones públicas son finitos, es previsible que los Gobiernos se enfrenten a ciertas disyuntivas a la hora de ampliar el acceso a la educación preescolar. No obstante, en el presente informe las opciones se examinan con una perspectiva ventajosa para todos, que incorpora la calidad como un componente imprescindible para el éxito de la ampliación, similar a la equidad, como se expuso en el capítulo anterior. Este capítulo se ocupa, asimismo, del papel apropiado de los Gobiernos en lo relativo al aseguramiento de la calidad en un sector que cuenta con múltiples proveedores, y en el que la colaboración activa con los padres y otros prestadores de atención es fundamental para el éxito a largo plazo.

**La educación preescolar universal de calidad requiere un planteamiento sistémico que reconozca y apoye la educación de la primera infancia y le atribuya la misma importancia que a otros subsectores de la educación.**



### 3.1 El significado de “calidad” y su importancia vital en la educación preescolar

Las definiciones de “calidad” en los programas preescolares están vinculadas al contexto y la cultura, y no necesariamente permanecen invariables a lo largo del tiempo<sup>4</sup>. No obstante, puede considerarse un elemento primordial en las experiencias e interacciones cotidianas que influyen de manera más inmediata en los niños. La calidad de la educación preescolar se mide sobre todo por el grado en que el entorno de aprendizaje ayuda a los niños a obtener los conocimientos y competencias necesarios para su desarrollo intelectual, físico, social y emocional.

En la figura 3.1 se muestran los elementos del marco conceptual de UNICEF indispensables para el logro de un subsector preescolar eficaz<sup>5</sup>.

**En este marco, la calidad no es un componente aislado de la educación de los niños pequeños, sino la suma de numerosos elementos interrelacionados, como los docentes, las familias y las comunidades, el aseguramiento de la calidad, la planificación y el uso de los recursos, y un plan de estudios, diseñado para ayudar a los niños a aprender y alcanzar su pleno potencial.**

Este sistema puede proporcionar programas de calidad y ampliables, pero ningún componente por separado dará lugar a una educación de calidad si se descuidan los demás o no se los dota de los recursos necesarios. La manera en que los diversos elementos deben vincularse entre sí se guía por cuatro principios:

**Equidad:** las decisiones sobre los servicios preescolares deben garantizar a todos los niños un acceso justo.

**Eficiencia:** deben tomarse decisiones meditadas y con base empírica que consideren cómo generar los mayores beneficios con los recursos disponibles.

**Capacidad de respuesta:** el diseño de sistemas y servicios preescolares debe tener en cuenta el contexto, la cultura y las necesidades locales y ser capaz de responder con agilidad a medida que el sistema crece.

**Coordinación:** El proceso de desarrollo del subsector de la educación preescolar debe reflejar las interacciones dinámicas y continuas con otros subsectores (por ejemplo, con el sector de la educación primaria), así como con otros sectores diferentes del de la educación.

Unas aulas de preescolar de calidad, en las que se apliquen interacciones y enfoques positivos de la enseñanza, permiten que los niños obtengan mejores resultados académicos, competencias de lenguaje y funciones ejecutivas<sup>6</sup>. En comparación con los niños que asisten a programas de baja calidad —o con los que no tienen acceso a la educación preescolar—, los niños que reciben una educación preescolar de calidad obtienen mejores resultados a corto plazo y en el futuro<sup>7</sup>.

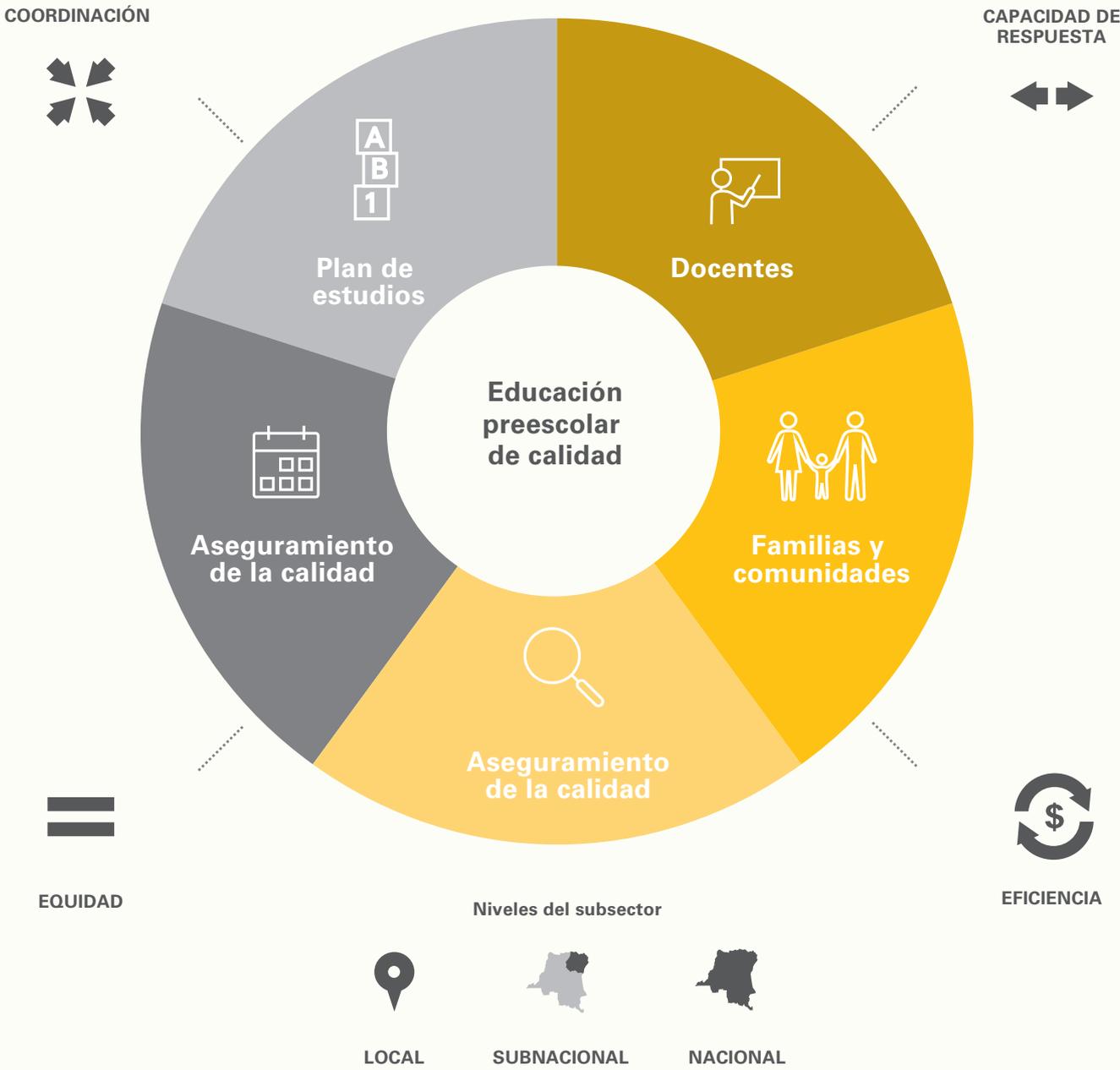
No obstante, también resulta claro que los programas de baja calidad comprometen el aprendizaje y el desarrollo. Si los programas de educación tienen lugar en lugares hacinados o ambientes poco estimulantes, con planes de estudios que no son adecuados para los niños pequeños, los beneficios que cada uno de ellos puede obtener de su participación son limitados. De hecho, la educación preescolar de mala calidad puede ser perjudicial, debido a su hincapié excesivo en las pruebas<sup>8</sup> o el uso de métodos didácticos inapropiados. Al reducir la demanda, la mala calidad también restringirá las iniciativas dirigidas a lograr el acceso universal.

Los datos de muchos países sugieren que no se ha prestado suficiente atención a garantizar la calidad de los servicios durante la ampliación de la educación preescolar<sup>9,10</sup>. En Nepal, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania se han llevado a cabo estudios que demuestran que la rápida ampliación de la cobertura de la educación preescolar que ha tenido lugar en esos países ha producido disparidades en el aprendizaje de los niños de las regiones más pobres<sup>11,12,13</sup>. En Sudáfrica, durante la ampliación del grado R<sup>14</sup>, los docentes de los distritos pobres recibieron menos apoyo durante la fase inicial de la ampliación, lo que condujo a un sistema con dos niveles de calidad en función de la riqueza general del distrito<sup>15</sup>. En Nepal, como se mencionó en el capítulo 2, la calidad sigue constituyendo un reto a pesar de notables avances en el acceso.

Sin las salvaguardas adecuadas para garantizar la calidad, las iniciativas de ampliación pueden tener un efecto adverso: la profundización de las desigualdades educativas. Al aumentar el acceso a la educación preescolar, resulta más urgente que nunca comprender y afrontar la disyuntiva entre el acceso y la calidad. Las opciones que reducen la calidad pueden y deben evitarse.

En el plano más fundamental, la calidad se mide por el grado en que los programas de educación preescolar ayudan a los niños a desarrollarse en el plano intelectual, físico, social y emocional. Cuando el acceso se amplía hacia el objetivo de la universalidad, es crucial salvaguardar la calidad de estos programas.

**Figura 3.1**  
Elementos clave para la eficacia del subsector de la educación preescolar



Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, "Conceptual Framework for the Pre-Primary Subsector", UNICEF, Nueva York, pendiente de publicación.



---

## 3.2 Examen de los principales problemas a la hora de garantizar la calidad de la educación preescolar universal

Existen muy pocos datos comparables a escala mundial relacionados con la calidad en el nivel preescolar, sobre todo con respecto a la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje en el ámbito del aula. El análisis, por tanto, se centra principalmente en la calidad estructural y en los elementos del sistema, sobre los cuales se dispone de más información, aunque todavía es limitada.

El apartado comienza con el examen de dos cuestiones centrales: la disponibilidad de docentes de preescolar y la capacitación que reciben para garantizar que se aplican prácticas pedagógicas adecuadas. Continúa con la descripción de las opciones de que disponen los Gobiernos en este sentido, seguida de recomendaciones para que los países de todos los niveles de ingresos construyan un sistema de educación preescolar sólido, equitativo y universal.

---

### 3.2.1 Los sistemas educativos no están generando un número suficiente de docentes de preescolar capacitados

Uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo es la necesidad de dotar al subsector de preescolar con docentes capaces de cultivar el afán de aprendizaje en los niños pequeños. Los docentes cualificados ya son escasos; sin embargo, la aspiración de los países de lograr la educación preescolar universal requiere aumentar enormemente su número.

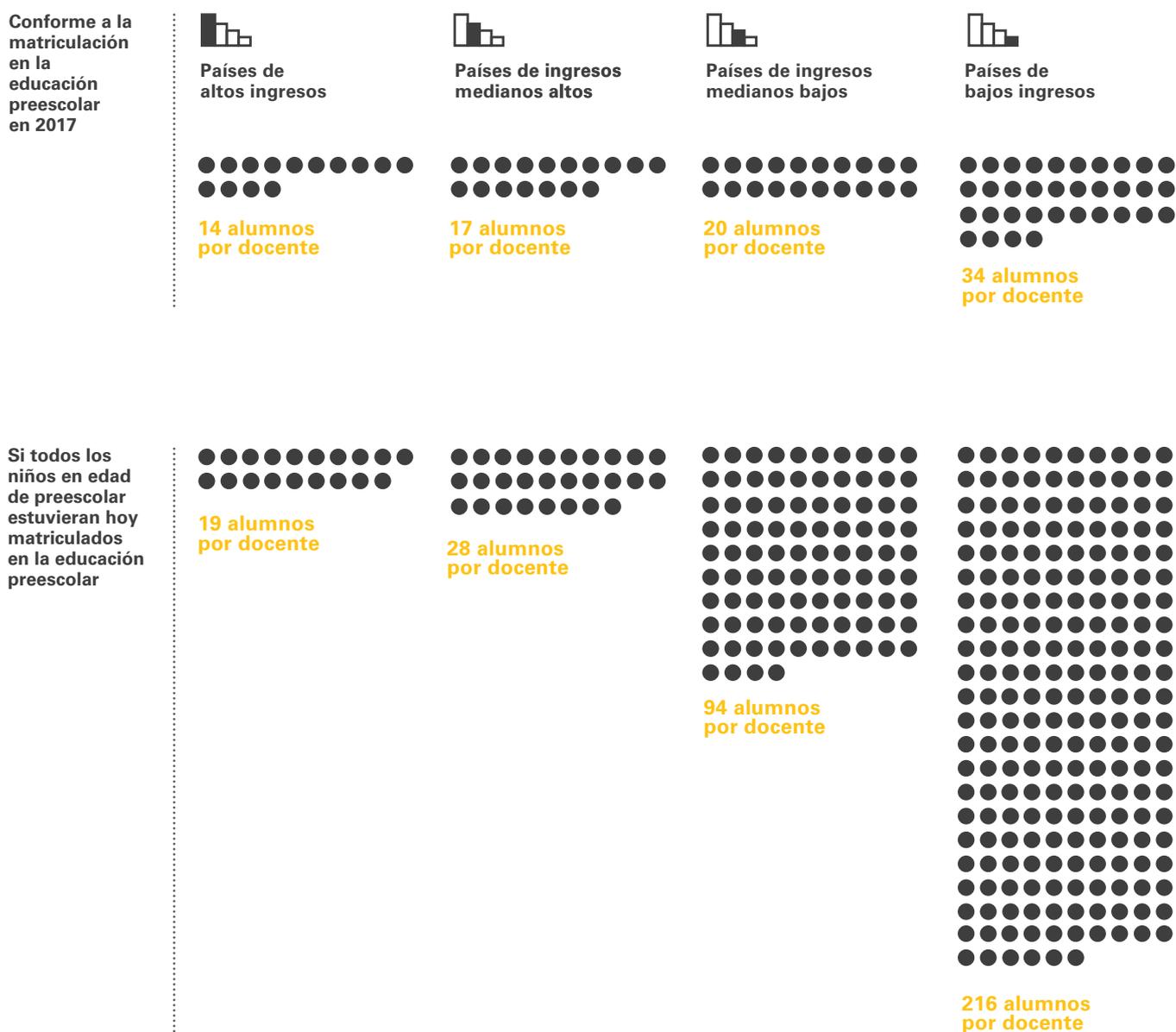
La palabra “urgente” no describe en toda su magnitud la situación en los países de ingresos bajos y medianos bajos. Si bien a escala mundial existen más de 9 millones de docentes de preescolar, solo 422.000 trabajan en países de bajos ingresos. En 2016, casi el 17% de los niños del mundo de edad preescolar vivían en países de bajos ingresos, pero solo el 4% de los docentes de preescolar residían en estos países<sup>16</sup>.

La proporción alumnos/docente (PAM) es considerablemente más baja en los países de ingresos altos (14 a 1), medianos altos (17 a 1) y medianos bajos (20 a 1) que en los países de bajos ingresos, en los que, en 2017, la proporción era, en promedio, de 34 a 1 (véase la figura 3.2). La PAM media, no obstante, oculta varios matices.

Por ejemplo, numerosos países presentan una proporción media menor, pero estas cifras son engañosas, ya que muy pocos niños tienen acceso a servicios preescolares. Por otra parte, existen excepciones notables, como la de la República Unida de Tanzania, donde el número de alumnos por docente era de 114 a 1<sup>17</sup>.

Teniendo en cuenta los problemas que suponen las variaciones en la PAM, los países de bajos ingresos tienen ante sí, sin duda, una tarea considerable: reducirla y alcanzar progresivamente el objetivo del 20 a 1 que demostró ser factible en los países de ingresos medianos bajos, manteniendo al mismo tiempo una enseñanza de calidad. Puede obtenerse un indicador más realista de la magnitud del desafío estimando la PAM bajo el supuesto de la cobertura universal de la educación preescolar —es decir, el número total de niños del país de edad preescolar frente al número de docentes de preescolar con los que actualmente cuenta el sistema—. De esta forma, la proporción media de niños de edad preescolar por docente en los países de bajos ingresos en 2017 asciende a 216 a 1. En Côte d'Ivoire, por ejemplo, la PAM más reciente en la educación preescolar era de 23 a 1, pero la proporción total de niños de edad preescolar por docente era de 285 a 1. En el Yemen, la PAM notificada era de 26 a 1, pero la proporción de niños de edad preescolar con respecto a los docentes disponibles ascendía a la asombrosa cifra de 1.715 a 1.

**Figura 3.2**  
**Proporción de alumnos por docente en 2017 versus la proporción de alumnos por docente bajo el supuesto de la educación preescolar universal, por nivel de ingresos**



Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018, y de la base de datos de la División de Población de las Naciones Unidas, 2018.



**Figura 3.3**  
Número previsto de docentes que serán necesarios en 2030 para lograr el acceso universal a la educación preescolar, por nivel de ingresos

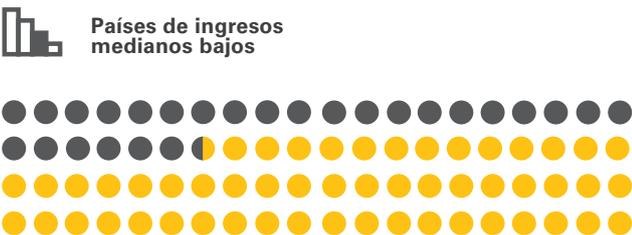
● 100.000 docentes      ■ Número de docentes en 2016      — Número previsto de docentes adicionales que serán necesarios para 2030



269.000 docentes adicionales



743.000 docentes adicionales



5.352.000 docentes adicionales



2.973.000 docentes adicionales

**En conjunto, los países de ingresos bajos y medianos bajos albergan a más del 60% de los niños del mundo de edad preescolar, pero apenas el 32% de todos los docentes de preescolar.**

**En la actualidad, en los países de bajos ingresos solo ejercen 422.000 docentes de preescolar.**

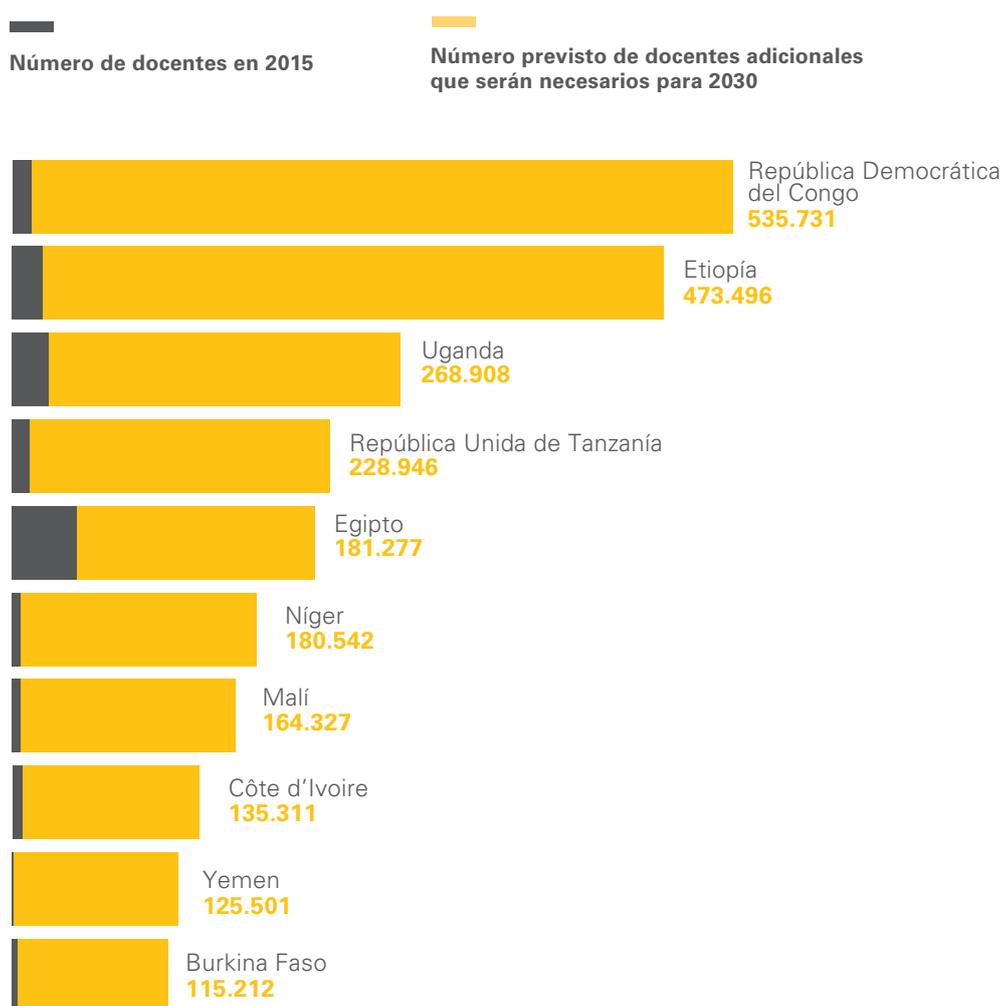
Según la mayoría de los estudios realizados, una baja PAM y un número reducido de niños por clase constituyen unos de los mejores predictores de los resultados de los niños en la primera infancia, y contribuyen a una relaciones más positivas entre el personal y los alumnos en los centros para niños de 3 a 6 años<sup>18</sup>. En 2016, había en todo el mundo 9,7 millones de docentes de preescolar. Bajo el supuesto de una PAM de 20 a 1<sup>19</sup>, el mundo necesitaría 9,3 millones de nuevos docentes para alcanzar la meta de la educación preescolar universal para 2030. Como se observa en la figura 3.3, en los países de ingresos bajos y medianos bajos serían necesarios casi el 90% de estos docentes. Las proyecciones para 2030 tienen en cuenta el aumento previsto de la población preescolar, que será mayor en los países de ingresos bajos y medianos bajos.

Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, y de la base de datos de la División de Población de las Naciones Unidas, 2018.

Para 2030, será necesario duplicar la cifra mundial de docentes de preescolar para cumplir la meta de los ODS relativa a la cobertura universal, idealmente con una PAM de 20 a 1. Una cuestión aún más urgente es que los países de bajos ingresos necesitarán un número ocho veces mayor de docentes de preescolar que en la actualidad, mientras que los de ingresos medianos bajos requerirán un número tres veces mayor.

Si no se adoptan nuevas soluciones, estas cifras serán inalcanzables. La figura 3.4 muestra algunos de los países que necesitarán un mayor número de nuevos docentes para cumplir la meta de los ODS relativa a la educación preescolar universal de aquí a 2030. A modo de ejemplo, la República Democrática del Congo cuenta en la actualidad con unos 15.000 docentes de preescolar, pero para 2030 necesitará al menos medio millón más para poder cumplir dicha meta. Etiopía cuenta actualmente con 23.000 docentes de preescolar, y para 2030 necesitará casi medio millón.

**Figura 3.4**  
**Selección de los países que más docentes de preescolar necesitarán para 2030**



**Para poder cumplir de aquí a 2030 la meta de los ODS relativa a la cobertura universal de la educación preescolar y, a la vez, lograr la proporción alumnos/docente ideal de 20 a 1, los países de ingresos bajos y medianos bajos necesitarán un número de educadores cuatro veces superior al actual: deberán añadir más de**



**de docentes de preescolar a su fuerza de trabajo.**

Todos los países de ingresos bajos y medianos bajos con datos disponibles a través del Planteamiento sistémico para mejorar los resultados educativos (SABER) exigen que los docentes de preescolar hayan finalizado al menos el primer ciclo de la educación secundaria, con las excepciones de Malawi y Malí, donde solo se exige una titulación de nivel primario. La figura 3.5 muestra la disyuntiva a la que se enfrentan los países de ingresos bajos y medianos bajos con respecto a las cualificaciones de los docentes y la PAM.

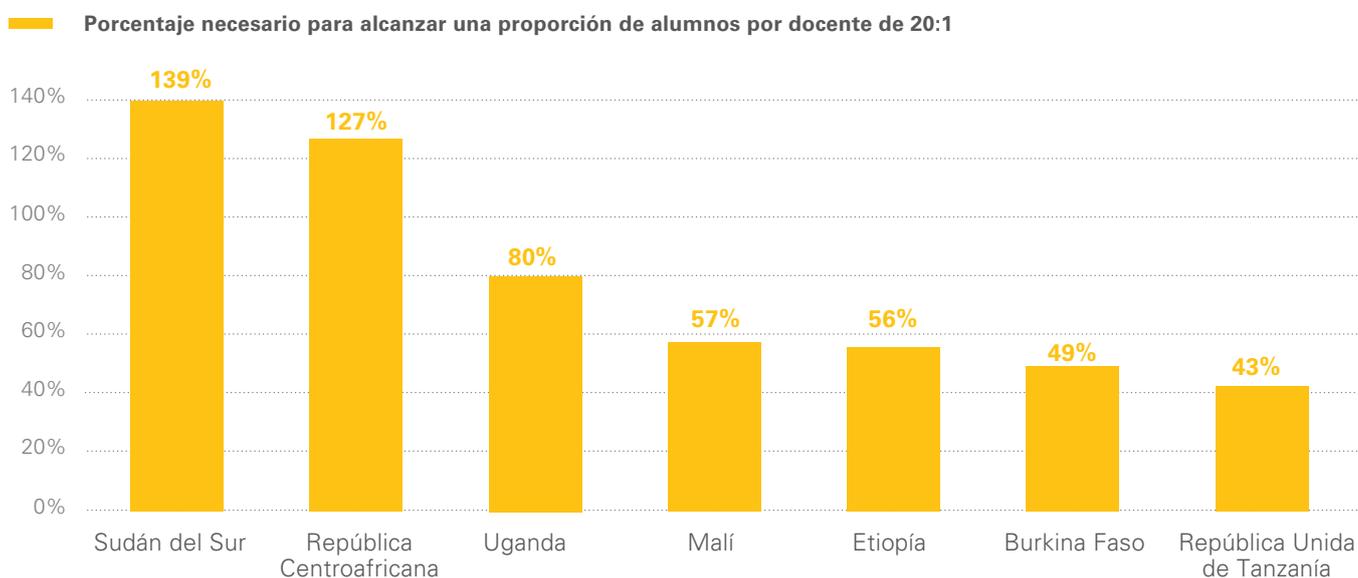
Uganda exige que los docentes de preescolar hayan finalizado la enseñanza secundaria<sup>20</sup>, pero para satisfacer la demanda prevista bajo el supuesto de la educación universal y de una PAM de 20 a 1, el 80% de los graduados del primer ciclo de secundaria tendrían que convertirse en docentes de preescolar. Sudán del Sur cuenta en

la actualidad con 3.200 docentes de preescolar, y para alcanzar la meta de la universalidad necesitaría otros 66.000 para 2030. Aunque todos los graduados del primer ciclo de la educación secundaria en un año determinado se convirtieran en docentes de preescolar, su número seguiría siendo insuficiente para cumplir las metas relativas al acceso universal y una PAM de 20 a 1, y lo mismo ocurre en el caso de la República Centroafricana y el Chad.

Burkina Faso se sitúa en el segmento superior por lo que respecta a los requisitos exigidos por los países a los docentes de preescolar: deben poseer un título académico terciario, con una especialización en desarrollo de la primera infancia<sup>21</sup>. Para lograr el acceso universal, necesitaría unos 115.000 docentes de preescolar adicionales, pero en 2017 el país solo contaba con 17.521 titulados en estudios terciarios<sup>22</sup>.

**Figura 3.5**

**Porcentaje de titulados en el primer ciclo de secundaria que tendrían que convertirse en docentes de preescolar para poder lograr la educación preescolar universal de aquí a 2030, en una selección de países africanos**



Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2017.

**Estos ejemplos ilustran la magnitud del problema, y demuestran que la velocidad de los progresos necesaria para lograr el acceso universal con docentes altamente cualificados y las PAD adecuadas no es realista. En la práctica, la ampliación tendrá que ser gradual, cuidadosamente planeada y, a ser posible, ir acompañada de un aumento progresivo del número de titulados en el primer ciclo de la enseñanza secundaria. En realidad, el aumento del acceso a la educación preescolar puede considerarse una manera de estimular e incrementar las tasas de ingreso y de finalización registradas en el primer y segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Los niños que finalizan la educación preescolar no solo tienen más probabilidades de completar la educación primaria y de efectuar la transición al primer ciclo de la enseñanza secundaria (véase el capítulo 1); además, el aumento de los servicios preescolares generará, con el tiempo, nuevas oportunidades laborales para el creciente número de titulados en el primer ciclo de la enseñanza secundaria.**



### 3.2.2 Los docentes de preescolar necesitan más apoyo

La capacidad de cada docente para crear un entorno propicio a través de interacciones sensibles, positivas y estimulantes con los niños pequeños marca una diferencia importante en el aprendizaje y el desarrollo de los niños<sup>23</sup>. Un menor número de alumnos por clase puede facilitar este tipo de interacciones, pero la capacitación especializada en educación preescolar —perfeccionada mediante el apoyo permanente y el desarrollo profesional— permite que los docentes de preescolar desarrollen las competencias necesarias para comprender cómo aprenden y se desarrollan los niños pequeños y establecer un vínculo con ellos y sus familias<sup>24</sup>.

Un objetivo central de los programas de capacitación previa al empleo y en el empleo debe ser transformar la educación preescolar en el fundamento de un sector educativo dinámico centrado en el aprendizaje de los niños y sus necesidades evolutivas.

Una evaluación nacional del impacto llevada a cabo en Bhután consideró la calidad desde la perspectiva de una amplia variedad de factores que influyen el ambiente de la clase, incluida la disponibilidad de materiales de enseñanza y de aprendizaje, la capacidad del docente para promover y estimular las interacciones con los niños y entre ellos, y la capacidad del docente para fomentar un entorno enriquecedor. El estudio concluyó que los niños que asisten a clases que tienen en cuenta estas cuestiones mostraron, en promedio, resultados mucho mejores en materia de aprendizaje y desarrollo que los niños en las aulas de menor calidad (28% frente al 11%)<sup>25</sup>.

Además de ocuparse de contratar y capacitar a nuevos docentes, muchos de los que ya trabajan en el sistema necesitan oportunidades para mejorar sus competencias.

En África Subsahariana, la proporción de docentes de preescolar capacitados se redujo del 57% en 2000 al 46% en 2014, lo que sugiere que los programas de educación de la primera infancia podrían estar ampliando sus actividades sin contar con un número suficiente de docentes capacitados para garantizar la calidad<sup>26</sup>. SABER es, hasta la fecha, la única fuente de información sobre la capacitación de los docentes de preescolar, y los escasos datos existentes indican que solo 5 de los 13 países de bajos ingresos que disponen de datos proporcionan capacitación especializada en desarrollo o educación de la primera infancia a los aspirantes a docentes de preescolar. Cabe señalar que las bases de datos mundiales no documentan el alcance y la calidad de la capacitación impartida o disponible en los distintos países, y es probable que esta sea inadecuada para garantizar la aplicación de enfoques pedagógicos eficaces en la educación de los niños pequeños.

Muy pocos países de ingresos bajos y medianos bajos ofrecen sistemáticamente oportunidades de capacitación durante el empleo para docentes de preescolar. La ausencia de un desarrollo regular profesional en el empleo impide que los docentes de preescolar mantengan y mejoren su capacitación o amplíen su conjunto de competencias, lo que menoscaba la calidad de la enseñanza.

**Los datos de SABER indican que poco más de un tercio de los países de bajos ingresos que disponen de datos ofrecen a los docentes de preescolar algún tipo de capacitación en el empleo al menos cada dos años; solo es obligatoria en dos de estos países.**

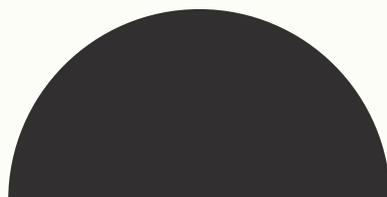
#### Características distintivas del personal docente de educación preescolar

Si bien existen variaciones de un país a otro, a escala mundial los docentes de preescolar tienden a ser más jóvenes que los de otros niveles educativos, un factor que indica que cuentan con menos años de experiencia profesional.

En Kenya, mientras que la mitad de los maestros de primaria eran mayores de 50 años, solo el 13% de los docentes de preescolar tenían 50 años o más. En Jordania, el 80% de

los docentes de preescolar eran menores de 30 años en 2006<sup>27</sup>. En casi todos los países, la proporción de mujeres entre los docentes de preescolar es mayor que entre los de primaria.

De hecho, en 2017, según los datos del IEU, el porcentaje de maestras de preescolar en los países de ingresos bajos y medianos bajos era del 86% y el 88%, respectivamente. Estas cifras son muy superiores al porcentaje de maestras de primaria en esos países, del 41% y el 59%, respectivamente.



**En los países de bajos ingresos, en 2017 solo el 50% de los docentes de preescolar habían recibido capacitación, frente al 74% de los maestros de primaria<sup>28</sup>.**



### 3.2.3 Los Gobiernos se enfrentan a decisiones difíciles en lo relativo a las calificaciones, la capacitación y la proporción alumnos/docente

Los Gobiernos adoptan importantes decisiones en lo relativo a cómo asignar los recursos disponibles —a menudo escasos— a fin de garantizar tanto la calidad como el acceso en el sector de la educación preescolar. Pueden, por ejemplo, contratar docentes altamente cualificados y, por consiguiente, aumentar los gastos salariales. También pueden optar por ofrecer a los docentes sueldos más bajos y asignar más fondos a otros fines, como la prestación de capacitación y apoyo intensivo a los maestros, el aseguramiento constante de la calidad y la adquisición de material didáctico.

A su vez, estas decisiones determinan cuántos docentes puede financiar y apoyar el sistema, y cuál será la PAM, teniendo en cuenta las metas en materia de matriculación en la educación preescolar. En pocas palabras, cuando la financiación es limitada, la contratación de docentes con sueldos superiores dará lugar a una PAM más elevada. Por otra parte, la asignación de un mayor porcentaje del presupuesto de educación preescolar a gastos no salariales permite ofrecer más apoyo y formación a los docentes, pero, como contrapartida, sus sueldos tendrían que ser inferiores.

Una manera de ilustrar las ventajas y desventajas de ambas opciones es mediante una simulación de los resultados en los países de bajos ingresos, como se muestra en la figura 3.6.

**Figura 3.6** Modelo de simulación del gasto medio por niño matriculado en los países de bajos ingresos, que demuestra la relación entre la proporción de alumnos por docente, los costos salariales y los costos no salariales.



Países de bajos ingresos

Sueldo de los docentes

**Supuesto 1**

Gasto medio actual por niño matriculado en la educación preescolar



3 veces el PIB per cápita

**Supuesto 2**

Duplicar el gasto medio por niño matriculado en la educación preescolar a fin de equiparlo con el de los países de ingresos medianos bajos



3 veces el PIB per cápita

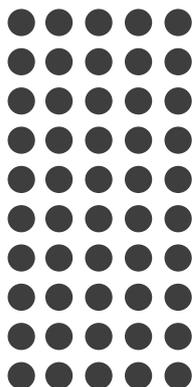
Porcentaje de gastos recurrentes no relacionados con el sueldo de los docentes

25%

25%

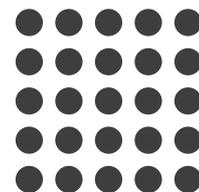
Proporción de alumnos por docente resultante

50:1



50 alumnos por docente

25:1



25 alumnos por docente

# 20 : 1

alumnos docente

El gasto medio por niño matriculado en la educación preescolar viene determinado, en gran medida, por los factores siguientes:

- **el costo de los sueldos de los docentes**, expresado en relación con el producto interno bruto (PIB) per cápita (y por las cualificaciones por defecto);
- la **PAM**; y
- los **gastos no salariales recurrentes**, es decir, la proporción del presupuesto de educación preescolar que se gasta en otros insumos importantes, como la prestación de capacitación y apoyo a los docentes, el aseguramiento de la calidad y el material y los recursos didácticos.

Resulta complejo afrontar las tres cuestiones a la vez. Bajo el supuesto de que en un país de bajos ingresos prototípico se mantenga el gasto actual por niño matriculado, como se refleja en el escenario 1, si se fija la proporción del gasto no salarial en el 25% (según lo recomendado por el modelo de simulación más reciente proporcionado en el *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*)<sup>29</sup> y los sueldos de los docentes en tres veces el PIB per cápita, la PAM resultante es de 50 a 1, mucho más elevada que la ideal de 20 a 1, lo que refleja los retos a los

que se enfrentan actualmente los países de bajos ingresos en lo relativo a la calidad.

**Para lograr progresivamente una PAM de 20 a 1, la mayoría de los Gobiernos de los países de bajos ingresos deberán aumentar considerablemente el gasto por niño matriculado y cumplir los principales objetivos en materia de calidad.**

El escenario 2 presenta la situación preferible: que esos países dupliquen el gasto por niño matriculado a fin de equiparlo al de los países de ingresos medianos bajos, manteniendo bajos los sueldos de los docentes y los gastos no salariales en el 25%. Si se duplica el gasto y se mantienen como están los sueldos de los docentes, es posible duplicar el número de docentes del sistema y, por tanto, reducir la PAM a 25 a 1. Cabe señalar que el nivel salarial que supone este modelo es considerablemente inferior al sugerido en la simulación del *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo* para el caso de los docentes de educación primaria, 4,5 veces superior al PIB per cápita. Si bien ahora este es un escenario realista, existe la clara posibilidad de mejorar, con el tiempo, las cualificaciones y los sueldos de los docentes de preescolar.

**Para poder aportar insumos de calidad, los países de bajos ingresos deberán aumentar sustancialmente el gasto por niño matriculado. Todos los Gobiernos deberán equilibrar cuidadosamente las decisiones relativas a los sueldos de los docentes y los gastos no salariales — fundamentales para el subsector de la educación preescolar— y reducir progresivamente la proporción alumnos/docente.**



### **3.2.4 Para reducir la proporción alumnos/docente y, a la vez, mantener la calidad, puede aplicarse una estrategia provisional de dotación de personal**

El aumento de la dotación de docentes de preescolar necesario en los países de ingresos bajos y medianos bajos no se logrará con el enfoque de que “todo siga igual”. Sencillamente, no hay suficientes titulados en el primer o el segundo ciclo de secundaria, y los sistemas educativos actuales no cuentan, ni lejanamente, con la capacidad de formación suficiente. Permitir un aumento excesivo de las PAM menoscabaría seriamente la calidad; por consiguiente, se requiere un enfoque completamente nuevo. Los Gobiernos tienen dos opciones posibles:

**Los ministerios de educación pueden exigir un alto nivel de cualificación y gastar más en los sueldos de los docentes más formados — ampliando así el acceso a un ritmo más lento, dada la limitación presupuestaria—, o aumentar las PAM para abarcar un mayor número de niños con menos docentes. Esto significa que, o bien las PAM aumentarían para permitir el acceso universal, o bien solo una pequeña proporción de niños se beneficiaría de la educación preescolar.**

**Los ministerios de educación pueden contratar un mayor número de docentes con una titulación académica inicialmente inferior, pero cuidadosamente seleccionados y apoyados para asegurarse de que son personas protectoras y capaces de proporcionar a los niños una experiencia de aprendizaje positiva. Esta estrategia permite reducir las PAM a un costo más asequible y ofrece la posibilidad de llegar a más niños a corto plazo y comenzar a ampliar el sistema de educación preescolar. Este enfoque iría acompañado de una inversión importante en la capacitación constante e intensiva de los docentes y del aumento gradual de las cualificaciones exigidas, así como de una atención especial a las medidas de aseguramiento de la calidad.**



Si bien los países de ingresos altos y medianos altos podrían estar en condiciones de presionar para que sus respectivos presupuestos contemplen la contratación de docentes capacitados y bien remunerados, para muchos países de ingresos bajos y medianos bajos puede que el segundo enfoque sea el camino más viable para lograr la educación preescolar universal para 2030. Una estrategia provisional en dos etapas tiene en cuenta la falta de docentes de preescolar cualificados y la falta de recursos financieros para sufragar inmediatamente los sueldos de un número adecuado de docentes de preescolar. Los enfoques alternativos a corto plazo para ampliar la dotación de docentes de preescolar pueden dar buenos resultados si forman parte de un plan a largo plazo que contemple continuas mejoras de la calidad docente y programática, a medida que los subsectores del primer y segundo ciclo de la enseñanza secundaria generen un mayor número de titulados.

Este enfoque no solo es práctico, sino que también cuenta con el respaldo de las pruebas. Mientras que la capacitación docente previa al empleo no garantiza la obtención de mejores resultados para los niños, los estudios afirman de manera más concluyente que la capacitación durante el empleo es el predictor más fiable de una interacción de calidad entre el personal y los niños y está directamente vinculada al desarrollo y el aprendizaje infantil<sup>30</sup>. Además, la provisión de desarrollo profesional continuo y capacitación pertinente en el empleo es una manera eficiente de apoyar el aprendizaje de los niños y, a la larga, es más rentable<sup>31</sup>. Este enfoque tiene un amplio margen para mejorar a medida que el sistema crece y antes de que se alcance el límite máximo de calidad, lo que significa que el subsector de la educación preescolar debería ser ágil y estar alerta para poder aplicar mejoras continuas.

Los ejemplos de la República Unida de Tanzania y Ghana ilustran el empleo de estrategias provisionales.

### **La aplicación de una estrategia provisional para la dotación de personal en el territorio continental de la República Unida de Tanzania**

Las cualificaciones que se exigen oficialmente a los docentes de preescolar en el territorio continental de la República Unida de Tanzania son las mismas que las requeridas a los maestros de primaria, lo que ha limitado considerablemente el número de docentes de preescolar que podrían contratarse con los fondos disponibles. En 2013, la proporción nacional de alumnos por maestro de preescolar cualificado era de 158 a 1<sup>32</sup>. Como táctica para hacer frente a esta situación, muchas escuelas emplearon en la enseñanza preescolar paraprofesionales locales remunerados por las familias.

La puesta en marcha de una nueva política de educación y capacitación que estableció un año de educación preescolar gratuita y obligatoria descartó la opción de los paraprofesionales financiados por los padres, lo que tuvo consecuencias negativas. Muchas escuelas se vieron obligados a desplegar docentes de primaria para dar clases de preescolar, además de las clases de primaria que ya impartían. Si bien de esta manera se logró reducir ligeramente la PAM, la proporción siguió siendo inmanejable (104 a 1 en 2016)<sup>33</sup>. Como respuesta, el Gobierno elaboró una estrategia provisional con dos medidas normativas clave:

- Para reducir la disparidad en los niveles de especialización en educación preescolar, se puso en marcha una iniciativa

nacional de capacitación con el objetivo de que un docente de cada escuela primaria recibiera orientaciones sobre el plan de estudios de la educación preescolar y los métodos pedagógicos del sector. Además, se aprobó un marco nacional para el desarrollo profesional continuo en la escuela, y se elaboraron nuevos módulos de educación preescolar, que se probarían en 2018 y se implantarían en 2019. El marco proporciona orientación sobre cómo aplicar a escala nacional programas de capacitación en el empleo acreditados, a través de una combinación de estudio individual y reuniones en las escuelas o de grupos temáticos, centradas inicialmente en el nivel preescolar y los primeros grados de la educación primaria<sup>34</sup>.

- Se está estudiando la opción de recurrir a paraprofesionales en zonas remotas y centros satélite. Se han hecho planes para contratar un gran número de paraprofesionales, que participarán en programas de capacitación de 30 días. Aunque no se ha establecido oficialmente un plan para su integración en la fuerza de trabajo, el proyecto a largo plazo contempla una vía de desarrollo profesional que permitiría a los paraprofesionales mejorar sus cualificaciones a través del aprendizaje a distancia.

La estrategia provisional no cuestiona la importancia del objetivo gubernamental a largo plazo de contratar docentes plenamente cualificados. No obstante, la atención inmediata se centra en mejorar el acceso de la fuerza de trabajo existente a la capacitación en educación preescolar y en lograr objetivos factibles aprovechando la capacidad de los recursos humanos disponibles para mejorar la calidad que reciban los nuevos alumnos.

### **Aplicación de una estrategia provisional de capacitación en Ghana**

En 2012, Ghana se enfrentaba a problemas persistentes en lo relativo a la capacitación de los docentes de preescolar y primaria (y, en consecuencia, en los resultados de aprendizaje de los niños), así como a disparidades entre los distritos económica y educacionalmente desfavorecidos del norte de Ghana y los distritos más ricos del sur. Casi dos tercios de los maestros de preescolar de los distritos desfavorecidos y casi la mitad en los distritos más ricos carecían de capacitación. En los distritos desfavorecidos, la proporción de alumnos por docente capacitado era de 169 a 1.

Con el apoyo de una subvención de la Alianza Mundial para la Educación, destinada a mejorar la educación básica en el país, el Ministerio de Educación decidió canalizar recursos hacia un innovador programa de capacitación docente dirigido a casi 8.000 jóvenes maestros seleccionados en los distritos desfavorecidos. El programa, denominado

Diplomatura en Educación Básica para Docentes no Capacitados, se impartió a distancia durante las vacaciones de verano o en días festivos, lo que permitió que los docentes siguieran ejerciendo sus funciones en sus escuelas y comunidades mientras perfeccionaban sus competencias. En la capacitación se empleó el mismo plan de estudios que en el programa de 3 años previo al empleo —la Diplomatura en Educación Básica— pero abarcó 4 años en lugar de 3.

Los nueve distritos que integraron la muestra confirmaron que el programa constituyó la principal estrategia para reducir el déficit de docentes capacitados en las escuelas de educación básica y había fortalecido la retención y las competencias de los maestros —incluido el uso de material didáctico— en esas zonas. El porcentaje de docentes de preescolar capacitados que participaron en el programa piloto en los distritos desfavorecidos aumentó desde el 34% que se registraba al inicio hasta un 65% al finalizar —una mejora notable en solo unos pocos años—<sup>35</sup>.

**Para compensar la escasez de maestros cualificados con títulos académicos superiores y grados de especialización, los ministerios de educación pueden ampliar la fuerza de trabajo reduciendo inicialmente las cualificaciones exigidas y destinando más fondos a capacitar y apoyar intensivamente a los docentes.**

**Se requerirá una mayor inversión en aseguramiento de la calidad y materiales didácticos; por tanto, una mayor proporción del total de los gastos recurrentes se destinará a partidas no salariales.**



### 3.2.5 Deben establecerse normas de calidad y mecanismos reguladores, y ha de priorizarse su aplicación

Establecer o restablecer el sector de la educación preescolar no es una transformación que pueda lograrse de la noche a la mañana. Será necesario instaurar progresivamente el aseguramiento de la calidad y desarrollar de forma gradual la capacidad del sistema dentro de un marco holístico y de calidad (véase el apartado 3.1). Tanto si se está considerando la posibilidad de aplicar una estrategia provisional como si ya se está efectuando la transición a un enfoque estable y a largo plazo para garantizar el acceso universal, todos los sistemas de educación preescolar deben ser capaces de hacer un seguimiento de la calidad de los programas y, a ser posible, de los resultados para los niños, así como de proporcionar de manera sistemática oportunidades de capacitación y otras formas de apoyo a los educadores y los prestadores de servicios.

Para que el subsector de preescolar funcione bien, debe contar con un sistema de aseguramiento de la calidad que promueva una mayor equidad y garantice una calidad uniforme en la prestación de servicios. Estos sistemas abarcan, por lo general, tres aspectos:

- la elaboración de normas claras y coherentes;
- el diseño de un mecanismo de seguimiento o regulador; y
- el análisis de los datos a fin de lograr una mejora constante, incluidos bucles de retroalimentación periódica con las instituciones de educación preescolar<sup>36</sup>.

Idealmente, las normas incluyen no solo los factores contextuales, como los requisitos relativos al número de

alumnos por clase y las instalaciones escolares, sino también aspectos relacionados con el proceso de enseñanza y aprendizaje —como las competencias de los docentes, las prácticas en el aula, la aplicación del plan de estudios y la parte del presupuesto disponible para gastos no salariales en insumos que mejoren la calidad, como la capacitación docente y el material didáctico—. Lo ideal sería que las normas fueran aplicables a todos los proveedores, pero dadas las amplias variaciones en la prestación de servicios de educación preescolar, puede que algunos países opten por adoptar normas específicas para las distintas categorías de proveedores (públicos, sin ánimo de lucro, privados con fines de lucro, comunitarios), a fin de garantizar que cumplen los niveles mínimos de las normas de calidad y de supervisar la calidad de sus actividades<sup>37</sup>.

Los mecanismos de aseguramiento de la calidad, por su parte, deben controlar de forma integral el cumplimiento de las normas de los servicios. Muchos países cuentan con inspectores responsables de realizar visitas constantes *in situ* y documentar la inspección, tanto para determinar el grado de cumplimiento como para ayudar a los proveedores de servicios a completar los procedimientos administrativos y mejorar la calidad de los servicios. No obstante, numerosos países de ingresos medianos y altos han ampliado su sistema de aseguramiento de la calidad y emplean múltiples herramientas y procesos, entre ellos encuestas, entrevistas, observaciones y autoevaluaciones, con los que recopilan información de una variedad de partes interesadas (como los inspectores, el personal, los padres y los niños). Los elementos clave de estas iniciativas son un procedimiento de acreditación eficaz e incentivos pertinentes para mejorar la calidad tanto en las instituciones públicas como en las privadas, a fin de mejorar y proteger el desarrollo, la salud y la seguridad de los niños.<sup>38</sup>

**Solo 20 de los 34 países que disponen de datos cuentan con una autoridad pública responsable de regular la capacitación previa al empleo de los profesionales de atención y educación de la primera infancia. En solo 6 de estos países, más de la mitad de dichos profesionales reúnen los requisitos relativos a la capacitación previa al empleo y las cualificaciones profesionales.**

Si bien no es posible disponer con facilidad de datos mundiales sobre las normas de calidad y el seguimiento de la calidad en la educación de la primera infancia, los datos de SABER indican que el aseguramiento de la calidad se descuida de forma generalizada y que los recursos que se destinan a este fin suelen ser insuficientes.

Cuando los requisitos en materia de capacitación no son uniformes en la prestación pública y privada o varían en función de la zona geográfica, suelen producirse desigualdades en cuanto a la calidad. En las zonas rurales

y marginadas, puede que los docentes que educan a los niños marginados también se encuentren en los márgenes de su profesión. Por tanto, es necesario que los ministerios de educación formulen un marco coherente para supervisar la calidad de los programas de enseñanza preescolar de los proveedores públicos y privados o no estatales.

Existen notables excepciones y ejemplos de países que se están ocupando de paliar las carencias en materia de seguimiento de la calidad, y que han extraído enseñanzas que pueden ser de provecho para otras iniciativas.

El Ministerio de Educación y Formación de **Viet Nam**, por ejemplo, propuso mejorar la calidad de su programa preescolar para niños de 5 años a través del proyecto Promoción de la Preparación para la Escuela, respaldado por el Banco Mundial y que se puso en marcha en 2013. La iniciativa tenía por objeto fortalecer las competencias del personal de la educación de la primera infancia a través de un nuevo programa de desarrollo profesional, establecer un sistema de aseguramiento de la calidad y llevar a cabo un proceso de acreditación externa de los centros preescolares. El proyecto se complementó con políticas dirigidas a establecer normas de calidad y autorizar sistemas de aseguramiento de la calidad a fin de mejorar el seguimiento y la presentación de informes. Cuatro años después, el programa preescolar de Viet Nam había logrado mejoras en los cinco indicadores intermedios. Por ejemplo, el número de centros preescolares acreditados con un nivel de calidad 1 (el mínimo básico) o superior alcanzó el 41% en 2016, frente a una base de referencia de cero en 2012, y el 98% de los docentes y gestores de centros de educación de la primera infancia finalizaron la capacitación obligatoria en materia de desarrollo profesional, frente a una base de referencia de cero.<sup>39</sup>

En **Ghana**, los esfuerzos se centraron en utilizar los datos del Sistema de Información sobre la Gestión Educacional nacional para mejorar la calidad de los servicios de educación preescolar. Estos análisis, aunque sorprendentemente sencillos, no son habituales en el subsector de la educación de la primera infancia por dos razones: 1) los Sistema de Información sobre la Gestión Educacional no recopilan sistemáticamente indicadores sobre los niños o la calidad de los programas del subsector de la educación preescolar; y 2) la capacidad del país para usar los datos disponibles —así como su compromiso de utilizarlos— con objeto de lograr mejoras es limitada en numerosos países de ingresos bajos y medianos bajos.

En Ghana, el apoyo prestado por la Alianza Mundial para la Educación, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y UNICEF permitió lograr mejoras de peso en la calidad de todo el sistema: Se priorizó la capacitación docente, lo que contribuyó a reducir la PAM de 93 a 1 a 46 a 1 en un plazo de 10 años; el porcentaje de aulas que requerían reparaciones se redujo del 35% en 2006-2007 al 24% en 2016-2017, con el compromiso de seguir ampliando el número de aulas de preescolar en los cuatro años siguientes; y se creó un sistema de gestión de la calidad para medir los resultados de los niños<sup>40</sup>.

Las experiencias en Ghana y Viet Nam demuestran que el aseguramiento y la mejora de la calidad requieren esfuerzos selectivos por parte de los ministerios de educación y un compromiso con el fortalecimiento de la capacidad del sistema para generar con regularidad datos adecuados sobre la educación de la primera infancia. Una mayor solidez de los datos y los análisis no solo contribuirá a ampliar continuamente el subsector de la educación preescolar, sino

**La mayoría de los países no cuentan con la capacidad necesaria para hacer un seguimiento y controlar el cumplimiento de las normas.**



**De 34 países, 14 no han establecido una norma específicamente relativa a la PAM. Incluso cuando existe una norma al respecto, su cumplimiento es variable.**

que fundamentará el ulterior desarrollo de las políticas en lo relativo a la equidad y el acceso.

La inversión temprana en la capacidad de todo el sistema, incluida la gestión del personal, para mejorar y asegurar la calidad es, por tanto, fundamental para los países que aspiran a ampliar la educación preescolar. En muchos países, la dependencia a cargo de la educación preescolar está integrada por una o dos personas, con frecuencia sin experiencia en educación de la primera infancia. Además, los especialistas en educación de la primera infancia de otras dependencias del ministerio de educación raras veces participan en la elaboración de las reformas del Sistema de Información sobre la Gestión Educacional, los programas de capacitación docente o los ejercicios de planificación. Estas mismas carencias en materia de personal y especialización se reproducen en el plano local y de los distritos.

**Para lograr una sólida rendición de cuentas, los marcos de aseguramiento de la calidad deben ser respaldados por la capacidad de ejecución en los diferentes niveles gubernamentales. A medida que el sistema se amplía, es sumamente importante trabajar para resolver estos déficits de capacidad.**



**Con el propósito de garantizar la disponibilidad de fondos vitales para invertir en control de la calidad y en una puesta en práctica más eficiente, los Gobiernos deben procurar que el 25% del presupuesto para gastos recurrentes en la enseñanza preescolar se reserve para costos no salariales, por ejemplo, en mecanismos de aseguramiento de la calidad, capacitación de los docentes, materiales didácticos y elaboración del plan de estudios, lo cual también se recomienda a otros subsectores<sup>41</sup>.**

#### **¿Cuál es la diferencia entre las clases de educación preescolar y las de educación primaria?**

Las clases de educación primaria no son simplemente una extensión hacia abajo de la enseñanza y las escuelas primarias: su propósito, su organización y su función son muy diferentes. La educación preescolar emplea, por lo general, técnicas didácticas activas, lúdicas y centradas en los niños para crear un entorno de aprendizaje enriquecedor. Los buenos programas de educación preescolar fomentan y facilitan el aprendizaje holístico de los niños, lo que incluye la adquisición de aptitudes sociales y emocionales clave, como compartir, colaborar y gestionar los sentimientos<sup>42</sup>. Esto contrasta con el enfoque académico del nivel primario, que suele ser más estructurado.

Los programas de educación preescolar establecen unos sólidos cimientos para la adquisición de las competencias lingüísticas y matemáticas tempranas, y ayudan a los niños a lograr una socialización positiva (incluida una socialización de género positiva) mientras desarrollan las aptitudes personales y la capacidad de planificar y tomar decisiones<sup>43</sup>. La continuidad entre la enseñanza preescolar y la primaria es importante<sup>44</sup>. Esto no implica que haya que sucumbir a la presión que, con demasiada frecuencia, se ejerce en favor de trasladar contenidos de la enseñanza primaria a la preescolar, sino más bien fomentar la influencia ascendente de las prácticas preescolares en la escuela primaria en sí<sup>45</sup>.

### **3.2.6 Es fundamental aplicar un plan de estudios centrado en los niños y apropiado para su desarrollo**

El contenido del plan de estudios de la educación preescolar es un aspecto importante de la calidad, y su diseño debe estar dirigido a fomentar en los niños las actitudes positivas de aprendizaje que serán determinantes para su experiencia educativa mucho después.

Idealmente, un plan de estudios bien diseñado refleja un enfoque inclusivo y centrado en los niños; promueve el aprendizaje y el desarrollo holísticos, incluido el desarrollo temprano en el plano socioemocional y en materia de lenguaje, alfabetización y cálculo; y define y articula claramente las normas o los objetivos relativos al aprendizaje y el desarrollo de los niños. Para obtener buenos resultados en este subsector, es fundamental que sus planes de estudios estén en consonancia con los de la educación primaria (y con los que existan para niños de 0 a 3 años), a fin de garantizar la coherencia y la continuidad en el aprendizaje y el desarrollo.<sup>46</sup>

Aunque en las iniciativas de ampliación de la educación preescolar a menudo se los descuida, resulta esencial contar con materiales didácticos apropiados, que apoyen la enseñanza y el aprendizaje activos y centrados en los niños y ayuden a los docentes a dar cabida a las diferentes capacidades y estilos de aprendizaje de los niños. A ser posible, los planes de estudios deben incluir normas bien definidas que permitan a los docentes tener claros sus objetivos y responsabilidades y ofrezcan la flexibilidad suficiente para adaptarse al contexto local y reflejar las experiencias vitales de los niños al tiempo que alientan la innovación y los intercambios entre los proveedores.<sup>47</sup>

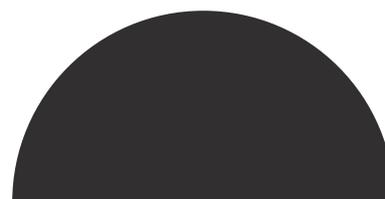
También en el caso de las normas de los planes de estudios existen escasos datos comparables a nivel mundial, y muy pocos sistemas educativos recopilan de forma sistemática información relativa a su aplicación.

**Según los datos de SABER, 24 de los 35 países estudiados disponen de normas sobre lo que los niños deben saber y ser capaces de hacer, aunque 1 de cada 3 países con datos**

**no contaban con un plan de estudios aprobado y disponible para su uso por los docentes.**

A lo largo del proceso de elaboración y aplicación del plan de estudios, es necesario adoptar un planteamiento sistémico que abarque a los docentes, los jefes de estudios, los supervisores, los inspectores y otras partes interesadas del sector educativo. Además, es necesario consultar a las familias y que estas desempeñen un papel clave en el proceso de aplicación, a fin de que los hogares estén en consonancia con las escuelas en lo relativo a las expectativas y los valores del plan de estudios de preescolar. Los estudios realizados en Malawi y Chile sugieren que el efecto positivo de los programas de preescolar puede desaparecer con el tiempo a menos que se eduque a los padres para que refuercen los mensajes presentados a través de la educación preescolar y que se coordinen adecuadamente los planes de estudios de la educación preescolar y la primaria. Estos estudios ponen de manifiesto que el valor de los programas de educación preescolar depende, al menos en parte, de que se realice un esfuerzo integral para mejorar la calidad y la pertinencia generales<sup>48</sup>.

Todo ello requiere estrategias progresivas y provisionales para armonizar todo el sistema con el plan de estudios de la educación de la primera infancia, ya se trate de uno nuevo o del existente. **Serbia** es un ejemplo reciente de estas iniciativas integrales.



**Solo la mitad de los países que disponen de datos han armonizado el plan de estudios de la educación primaria con el de la educación preescolar.**

En **Serbia**, se considera que la educación preescolar, una parte integral de su sistema educativo, constituye el fundamento para el desarrollo de competencias clave para el aprendizaje permanente (como la comunicación, las matemáticas, la educación cívica, el espíritu empresarial, la conciencia cultural y la colaboración). Si bien en el país siguen existiendo problemas de equidad en el acceso a la educación preescolar (como se expone en el capítulo 2), la reciente reforma de la política de educación preescolar ha posibilitado la elaboración y la puesta a prueba de un nuevo marco para el plan de estudios de preescolar llamado "Años de Ascenso", que condujeron a su aprobación oficial en 2018. Este marco adopta un enfoque centrado en los niños y apropiado para su desarrollo, y se centra en los principios que regirán el nuevo plan de estudios y en la pedagogía y el aprendizaje lúdicos y centrados en los niños, con la participación conjunta de los niños y sus familias. Diseñado para

niños de 6 meses a 6,5 años, proporciona una base común para la elaboración del plan de estudios de los programas de guarderías, preescolares y preescolares preparatorios, lo que promueve un enfoque coherente del aprendizaje y el desarrollo y garantiza la continuidad del aprendizaje desde los primeros años hasta la transición a la escuela primaria. La adopción de este nuevo marco para el plan de estudios ha conducido a una reforma y una rearmonización mucho más amplias del sistema preescolar. Las partes interesadas nacionales, con el apoyo de los asociados, están trabajando en nuevos programas de orientación y capacitación para docentes, formadores e inspectores de educación preescolar, nuevos métodos de seguimiento y aseguramiento de la calidad del plan de estudios, y aumentando la conciencia y el reconocimiento de su valor entre las familias y las comunidades.

**Un plan de estudios correctamente diseñado reflejará un enfoque inclusivo y centrado en los niños, promoverá el desarrollo en los planos socioemocional y del lenguaje, la alfabetización y el cálculo tempranos, proporcionará flexibilidad suficiente para responder a los contextos locales y reflejará las experiencias vitales de los niños al tiempo que fomenta la innovación.**



En los 76 países que disponen de datos de la MICS,

**solo el 15% de los niños menores de 5 años disponen de tres o más libros infantiles en su hogar.**

### 3.2.7 Un sistema preescolar eficaz debe apoyar e involucrar a las familias y las comunidades

La estrecha relación entre las familias y las escuelas es de particular importancia en el nivel preescolar. Mejora la transición entre el aprendizaje previo del niño o la niña en el hogar y su experiencia en la educación preescolar. Asimismo, establece patrones de interacción entre el hogar y la escuela que pueden continuar durante toda la experiencia educativa del niño y, por tanto, mejorar considerablemente los resultados académicos generales<sup>49</sup>. Los beneficios que reporta ayudar a los miembros de la familia a promover el aprendizaje temprano de los niños en el hogar —y proporcionar con regularidad a los padres la posibilidad de interactuar con los docentes de sus hijos— están bien documentados en la literatura de investigación<sup>50</sup>.

En muchos países, los niños todavía carecen en su hogar de las interacciones vitales con los adultos, así como de los materiales lúdicos y didácticos adecuados que estimulan su aprendizaje y desarrollo. En los 76 países que cuentan con datos de la MICS, solo el 15% de los niños menores de 5 años disponen de tres o más libros infantiles en su hogar.<sup>51</sup>

En los 64 países con datos disponibles, alrededor de 1 de cada 4 niños de 36 a 59 meses no había contado en los últimos tres días con ningún adulto que interactuara con ellos con cuidados cognitivos o socioemocionales<sup>52</sup>. Los cuidados cognitivos incluidos en este estudio consistían en leer un libro al niño, contarle un cuento y nombrar, contar y dibujar cosas con él; los cuidados socioemocionales abarcaban cantarle una canción, sacar al niño a pasear y jugar con él. Cerca del 40% de los niños de Mozambique y del 50% de los del Yemen no habían recibido ninguna estimulación cognitiva por parte de un miembro adulto de la familia en los tres días anteriores. En contraste, más del 90% de los niños de países como Montenegro, Ucrania y el Uruguay se benefician de esas interacciones, según los datos de encuestas de hogares.

La educación preescolar puede y debe constituir una plataforma para involucrar a las familias y promover el aprendizaje y el desarrollo de los niños en el hogar. Al mismo tiempo, el subsector de la educación preescolar puede beneficiarse en gran medida de la participación y el apoyo parentales directos. Algunos países se han apoyado mucho en iniciativas dirigidas a desarrollar la capacidad de los padres como primeros educadores, dada la falta de servicios de educación de la primera infancia en zonas remotas. En **Mongolia**, por ejemplo, se diseñó un programa de aprendizaje en el hogar facilitado por los padres como complemento de los jardines de infancia estacionales en *gers* que solo funcionan durante el verano

(véase el apartado 2.2.3). Los padres reciben capacitación sobre diversas maneras de fomentar el aprendizaje de los niños en el hogar y se les proporcionan recursos, entre ellos un libro de orientación para padres y un cuaderno de ejercicios para niños complementado con herramientas digitales (instrucciones grabadas para los padres). Las pruebas confirman que el programa reportó resultados positivos a los niños.<sup>53</sup>

Los padres no solo son capaces de ayudar a consolidar la transición entre el hogar y la escuela, sino que también

contribuyen a conformar la demanda de servicios y calidad. Por tanto, para garantizar el acceso universal es fundamental involucrar a las familias como asociados en la ampliación de la educación preescolar. Si se dota a las familias de los conocimientos necesarios para comprender cómo se genera la calidad en la educación de la primera infancia, pueden exigir programas de calidad al gobierno local y los encargados de la formulación de políticas. Esto, a su vez, puede contribuir a mejorar la calidad de los programas de educación preescolar y a apoyar la participación equitativa de todos los niños de edad preescolar de la comunidad.

#### **Las repercusiones de la campaña Educación Preescolar para Todos llevada a cabo en Montenegro**

Como parte integral de un marco más amplio para expandir en Montenegro la educación de la primera infancia equitativa y de calidad, se adoptó el enfoque de impulsar la demanda de programas de educación preescolar por parte de los padres o los cuidadores. A tal fin, el Ministerio de Educación, con el apoyo de asociados, lanzó y llevó a cabo en 2015 y 2016 la campaña Educación Preescolar para Todos, dirigida a los municipios del norte del país —los más afectados por la pobreza y con la tasa de matriculación más baja—. El objetivo de la campaña era promover la matriculación mediante la concienciación de los padres y los cuidadores sobre la importancia de la educación preescolar.<sup>54</sup>

En la campaña se aplicó un enfoque innovador y polifacético que incluyó espectáculos musicales y teatrales en el centro de las ciudades. Estos actos se complementaron con demostraciones de los servicios de educación de la primera infancia en espacios abiertos, para que los padres

y los niños pudieran obtener una experiencia de primera mano de la educación preescolar. Más aún, la participación directa de los abuelos, junto con maestros de preescolar, docentes en prácticas y artistas, en la promoción de la importancia de la educación de la primera infancia demostró ser un factor clave para el éxito de la campaña. En el norte de Montenegro, muchos niños viven en familias extensas, y los abuelos suelen cuidar a los niños cuando el padre y la madre trabajan; por tanto, era fundamental reconocer el papel de los abuelos e involucrarlos en la campaña.

En los cinco municipios en los que esta se centró, la tasa de matriculación registró en 2015 un aumento medio del 20% con respecto al año anterior. En 2016, el número de niños matriculados se incrementó en un 22% en relación con 2015<sup>55</sup>. Cabe destacar que la campaña se acompañó de una política integral y sistémica y de reformas programáticas, lo que contribuyó aún más al éxito de la iniciativa de Montenegro de ampliar el alcance de la educación de la primera infancia.

**La participación de las familias como asociados es un elemento fundamental para aumentar la demanda de acceso universal y de servicios de calidad, así como para garantizar la continuidad del aprendizaje entre el hogar y la escuela a lo largo del tiempo.**



### 3.3 Los sistemas preescolares requieren esfuerzos y mejoras considerables

Las cuestiones relativas a la oferta de docentes, su cualificación y su capacitación, el aseguramiento de la calidad y la aplicación del plan de estudios constituyen, en última instancia, aspectos clave del sistema de educación preescolar más amplio. Para la construcción de este sistema, resulta fundamental la manera en que el subsector asegura e incentiva la calidad, considera la docencia en la educación preescolar y promueve la equidad en la prestación y la calidad en general (véase la figura 3.1).

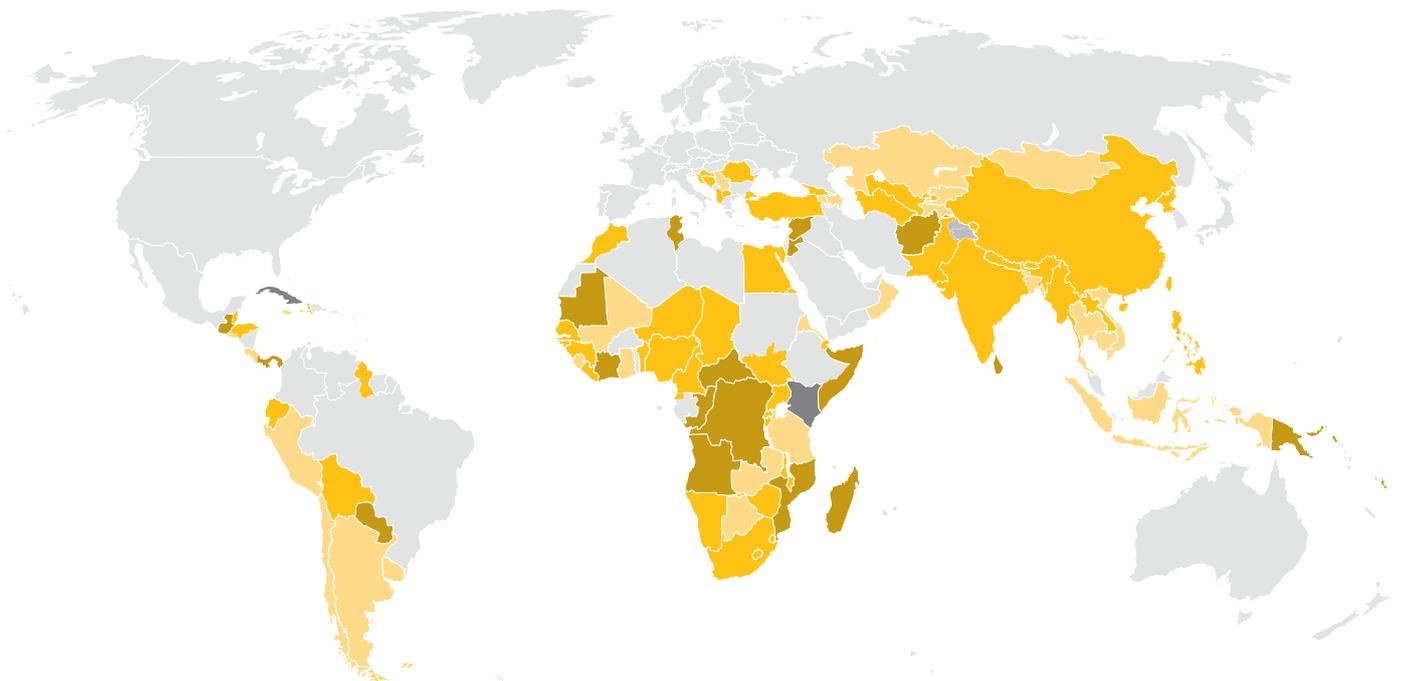
Las oficinas de UNICEF en los países que trabajan en el ámbito de la educación de la primera infancia evalúan anualmente estos sistemas en lo relativo a tres esferas:

- **políticas, dirección y presupuesto;**
- **gobemanza, incluido el aseguramiento de la calidad; y**
- **el entorno de enseñanza y aprendizaje.**<sup>56</sup>

Las evaluaciones asignan puntuaciones que van del 1 al 4, o de “deficiente” a “óptimo”, a estas esferas en función de criterios específicos<sup>57</sup>. Según los datos de 120 países en los que UNICEF ejecuta programas y que en 2017 estaban trabajando en la esfera de la educación de la primera infancia, el 44% de dichos países en todo el mundo informaron de que la política, la dirección y la asignación presupuestaria de su sistema de educación preescolar eran eficaces. El 36% de los países en los que UNICEF ejecuta programas notificaron que el subsector garantizaba un entorno de enseñanza y aprendizaje positivo en todos los programas de preescolar, incluida la capacitación disponible para los docentes y las normas del plan de estudios, entre otros aspectos<sup>58</sup>. Solo el 30% de los países notificó que disponían de una gobernanza funcional y sistemas de aseguramiento de la calidad. La figura 3.7 presenta un mapa mundial de los países en los que UNICEF ejecuta programas en función de la evaluación de esta esfera crítica, en el que

**Figura 3.7**  
**Países en los que UNICEF ejecuta programas, representados en función de la eficacia de la gobernanza de sus sistemas de educación preescolar**

Clasificación según las preguntas de seguimiento estratégico.  1  2  3  4  Sin datos



Nota: El mapa no refleja una postura por parte de UNICEF con respecto a la condición jurídica de ningún país o territorio, ni sobre la delimitación de sus fronteras. La línea de puntos representa, aproximadamente, la línea de control de Jammu y Cachemira acordada por la India y el Pakistán. El estatuto definitivo de Jammu y Cachemira aún no ha sido acordado por las partes. La frontera definitiva entre el Sudán y Sudán del Sur aún no se ha determinado. El estatuto definitivo de la zona de Abyei aún no se ha determinado.

Fuente: Preguntas de seguimiento estratégico de UNICEF, 2017.

se ponen de manifiesto las dificultades a la hora de afrontar sistemáticamente este reto en la mayoría de las regiones.

De acuerdo con este análisis, la tarea que los Gobiernos y los asociados tienen por delante para establecer un subsector preescolar eficaz no es baladí: muchos países de ingresos bajos y medianos bajos deberán comenzar por establecer los cimientos del sistema preescolar naciente y, a la vez, resolver los problemas que persisten en todo el sector educativo. Asimismo, deberán afrontar las cuestiones cruciales de la gobernanza y el aseguramiento de la calidad, y adoptar medidas para contratar educadores de preescolar eficaces, retenerlos y garantizar que la enseñanza y el entorno de aprendizaje son favorables para los niños pequeños. Es fundamental que estos países determinen si la totalidad del subsector de la educación preescolar funciona bien y equilibrar las tres esferas mencionadas.

Un primer paso importante que deben dar los Gobiernos que se han propuesto lograr la educación preescolar universal es elaborar un plan de aplicación de los servicios coherente y con base

empírica, que incluya, idealmente, objetivos a corto y largo plazo para el subsector como un todo. Un plan de aplicación sólido no solo establece objetivos claros y realistas para el subsector, sino que también incluye consideraciones prácticas sobre la calidad y la duración de los programas, así como sobre la capacidad y la financiación necesarias para lograr dichos objetivos.

Progresivamente puede desarrollarse la capacidad técnica institucional necesaria para la aplicación del plan. Es fundamental invertir en el desarrollo de la capacidad de todo el sistema en materia de aseguramiento de la calidad; gran parte de esta capacitación se impartirá en el plano de los distritos, en las escuelas o en grupos temáticos, en forma de cursos, tutorías o visitas de supervisión a los educadores. Además de una base financiera sólida y una cuidadosa gestión del personal, es importante que la aplicación del plan para el subsector esté a cargo, en la medida de lo posible, del mismo ministerio responsable de la educación primaria —por lo general el ministerio de educación— en aras de la coherencia entre todos los programas<sup>59</sup>.

**La tarea que los Gobiernos y los asociados tienen por delante para asegurar la calidad no es baladí: muchos países de ingresos bajos y medianos bajos deberán comenzar por establecer los cimientos del sistema preescolar naciente y, a la vez, resolver los problemas que persisten en todo el sector educativo.**

En **Etiopía**, la ampliación del acceso a la educación preescolar lograda en los últimos años fue el resultado de compromisos normativos complementados con una hoja de ruta para la aplicación (el plan estratégico operacional y las orientaciones estratégicas)<sup>60</sup>. En este documento se definían los detalles operacionales, junto con disposiciones a corto y largo plazo para universalizar la educación preescolar. También se describía la manera en que se suprimirían gradualmente las estrategias interinas a medida que el subsector se desarrollara. De manera similar, los avances logrados por **Nepal** en la matrícula en la educación preescolar fueron respaldados por planes de aplicación cuidadosos y presupuestados que se integraron en los planos del sector educativo más amplio. Otros países, como Malí, Montenegro y Ghana, han adoptado el mismo enfoque de reforzar

las políticas con planes de aplicación para el subsector sistemáticos e integrales, a fin de garantizar que se presta suficiente atención al desarrollo de la capacidad y los insumos de calidad.

De cara a establecer sistemas preescolares sólidos, los Gobiernos deben procurar aprovechar la capacidad técnica de los asociados para elaborar y aplicar planes de estudios, normas de calidad y mecanismos de aseguramiento de la calidad eficaces. El apoyo de los asociados externos debe centrarse en ayudar a los Gobiernos a desarrollar la capacidad técnica y de coordinación necesarias para gestionar diversos proveedores de servicios y proporcionar apoyo intensivo en tiempo real a los docentes interinos, con miras a prescindir del plan provisional a medida que los recursos lo permitan.

**Los Gobiernos deben abordar las cuestiones relativas a la calidad como una cuestión relacionada con el fortalecimiento de los sistemas y elaborar un plan de aplicación sólido en apoyo de las iniciativas normativas.**



### 3.4 Escenarios ventajosos para todos que promueven tanto el acceso como la calidad

La meta 4.2 de los ODS apunta claramente a que, de aquí a 2030, todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria. En el presente informe constantemente se hace hincapié en **“todos los niños”** y **“la calidad”**, lo que subraya la necesidad de considerar estos conceptos como elementos estrechamente relacionados que se refuerzan mutuamente.

La educación preescolar tiende un puente irremplazable entre el hogar de los niños y la educación primaria. Las normas de calidad establecidas en la educación preescolar pueden influir profundamente en la calidad de todo el sistema educativo. Esto incluye la creación de redes de apoyo a los docentes y de tutorías a nivel local; el desarrollo de mecanismos sólidos de aseguramiento de la calidad que abarquen tanto la prestación pública como la privada; una atención especial a la mejora del aprendizaje y los resultados psicosociales; y el uso de los datos para fundamentar los procesos de adopción de decisiones en curso. Todos estos factores contribuyen a establecer precedentes con el potencial de aumentar la repercusión de la educación preescolar en los patrones educativos subsiguientes.

**Únicamente invirtiendo en calidad a medida que el sistema crece —no después—, las partes interesadas pueden encontrar un equilibrio entre la ampliación del acceso y el mantenimiento de la calidad.**

---

# 1

Elaborar planes de aplicación sólidos para el sector preescolar, en respaldo de los compromisos normativos. Se requieren inversiones sólidas en el desarrollo de la calidad y la capacidad a medida que el sistema crece, no después. Es fundamental fortalecer la capacidad técnica y de coordinación del Gobierno para supervisar la calidad, proporcionar apoyo intensivo en tiempo real a los docentes y ampliar el sistema preescolar con el tiempo.

# 2

Desarrollar estrategias sólidas para ampliar el personal de la educación preescolar y apoyarlo. A corto plazo, puede contratarse un mayor número de docentes inicialmente menos cualificados a fin de ampliar el sistema, y, en compensación, invertir en el desarrollo profesional continuo e intensivo y en tutorías en el empleo. Este enfoque debe complementarse con una estrategia a largo plazo para mejorar gradualmente las cualificaciones de los educadores y retener a los más competentes.

# 3

Aplicar en el subsector normas de calidad claras y establecer un marco funcional para supervisar con regularidad los programas de educación preescolar prestados tanto por proveedores públicos como privados o no estatales. Uno de los principales objetivos en materia de calidad ha de ser reducir progresivamente la PAM a no más de 20 niños por docente.

---

# 4

Dedicar al menos el 25% del presupuesto de la enseñanza preescolar para gastos recurrentes a gastos no salariales, a fin de poder priorizar las inversiones clave para mejorar la calidad, por ejemplo, en capacitación de los docentes y apoyo en el empleo, elaboración del plan de estudios, materiales didácticos y mecanismos de aseguramiento de la calidad.

# 5

Fortalecer el compromiso con las familias como participantes activos en el desarrollo y la educación de sus hijos, a fin de que puedan impulsar la demanda, exigir programas de educación preescolar de calidad y mejorar el apoyo al aprendizaje proporcionado en el hogar.

# 6

Fortalecer los marcos de los planes de estudios a fin de que reflejen un enfoque del aprendizaje y el desarrollo centrado en los niños, inclusivo, holístico y coherente con los primeros grados. Dotar de flexibilidad a los marcos de los planes de estudios de modo que respondan a los contextos locales y alienten la innovación y los intercambios entre los proveedores.







## Capítulo 4

El primer paso hacia el ODS 4:

**aumentar  
considerablemente  
la financiación  
destinada  
a la educación  
preescolar**

**En este capítulo se proporciona un panorama de las tendencias financieras actuales en la educación preescolar. Describe cómo la falta de financiación local e internacional está impidiendo el acceso a una educación preescolar de calidad, y demuestra que es posible aumentar considerablemente la financiación. En el plano más básico, el problema es doble: se necesitan urgentemente más fondos, y es fundamental determinar cómo emplearlos de manera más eficiente.**

Como punto de partida, la cuestión subraya la necesidad de que los Gobiernos evalúen cómo se asigna la financiación y encuentren maneras de utilizar mejor los fondos disponibles —en última instancia, esto preparará a los sistemas educativos para una aplicación más eficaz de los nuevos fondos destinados al sector de la educación preescolar—. A lo largo del capítulo se exponen ejemplos de experiencias nacionales. En su conclusión, se ofrecen recomendaciones normativas específicamente dirigidas a orientar los patrones de financiación a la educación preescolar y fortalecer la gobernanza.

**La falta de financiación local e internacional está impidiendo el acceso a una educación preescolar de calidad. No obstante, es posible aumentar considerablemente la financiación mediante la priorización del subsector en las decisiones presupuestarias y el fortalecimiento de su gobernanza y rendición de cuentas.**

## 4.1 Evaluar la persistente falta de financiación

La educación preescolar padece un profundo déficit de financiación, tanto pública como de donantes internacionales, en comparación con otros niveles educativos, en particular en los países de ingresos bajos y medianos. No existe una única explicación del actual déficit de financiación, que persiste a pesar de la rentabilidad demostrada de la educación preescolar y de la importancia que se le atribuye en los ODS.

Las prioridades presupuestarias actuales de la mayoría de los Gobiernos no reflejan el valor de la educación preescolar; a menudo se juzga que esta compite por la financiación con otros niveles educativos, en lugar de considerarla una estrategia clave para mejorar los resultados en otros subsectores. Sin embargo, como este capítulo pretende explicar, la solución puede provenir de una mejor integración de los fondos para la educación preescolar en la financiación destinada a otros servicios educativos básicos, así como de una mejor comprensión de que el aumento de la financiación dirigida a la educación preescolar contribuye al logro de objetivos en todos los niveles educativos.

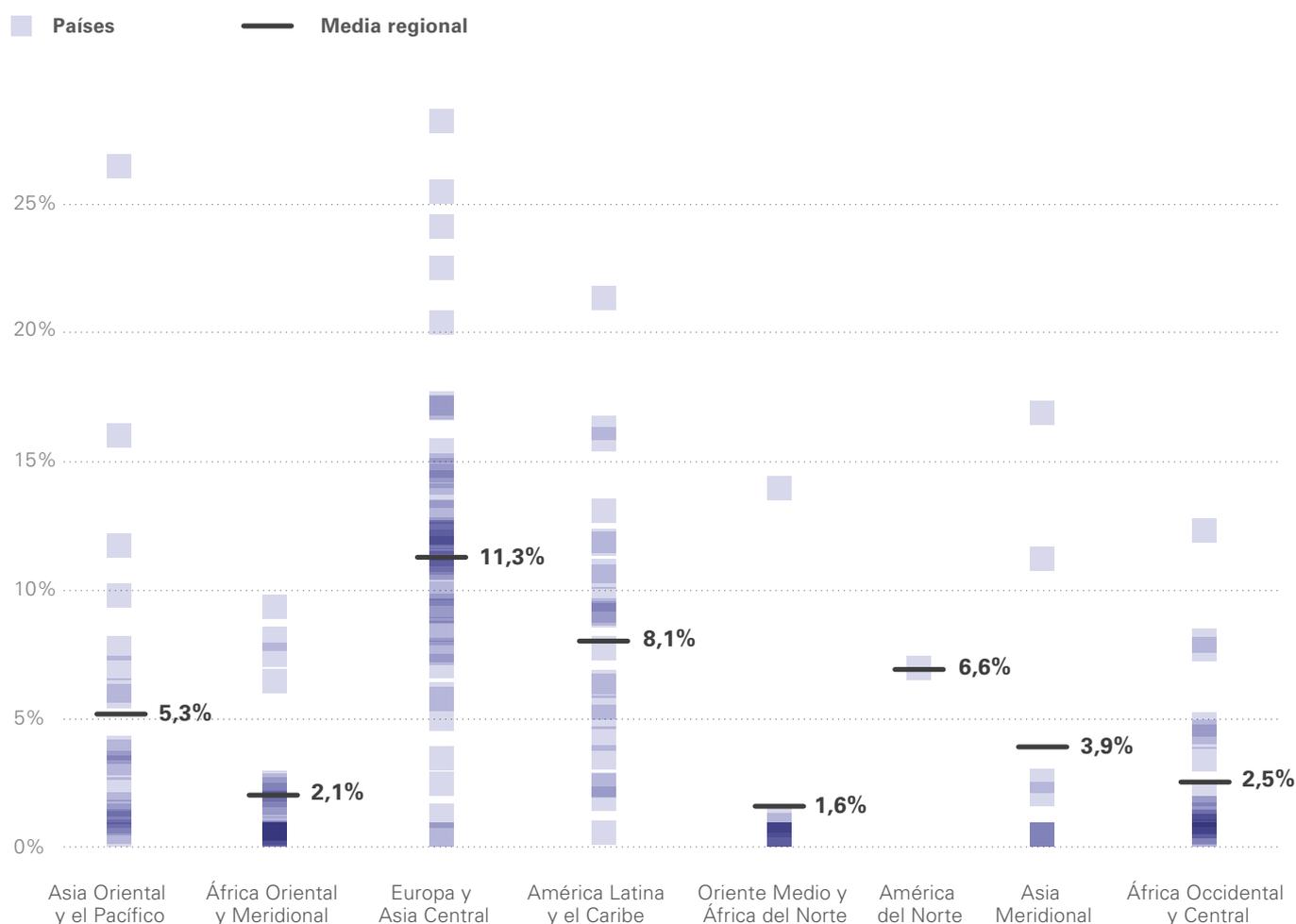
Sin duda, es necesario revertir estas tendencias. La Comisión de Educación, por ejemplo, estima que, en los países de ingresos bajos y medianos bajos, el acceso universal a la educación preescolar para 2030 requeriría una inversión de 44.000 millones de dólares al año si los países siguen las pautas que suelen recomendarse<sup>1,2</sup>. No obstante, según datos de 2015, el conjunto de los recursos públicos y de donantes destinados a la educación preescolar solo ha llegado a 450 millones de dólares anuales en los países de bajos ingresos, y a 10.700 millones de dólares en los países de ingresos medios bajos<sup>3</sup>.

La mayor parte de los recursos necesarios para lograr las metas de los ODS relativas a la educación —incluidas las que atañen a la educación preescolar— deben provenir de los presupuestos públicos<sup>4,5</sup>. A escala mundial, el gasto nacional en educación expresado como porcentaje del PIB ha aumentado ligeramente, del 4,3% entre 2000 y 2005 al 4,7% entre 2010 y 2016. Esta tendencia también se registra en los países de bajos ingresos, en los que el gasto en educación pasó, en promedio, del 3,4% al 4,1% del PIB durante el mismo período<sup>6</sup>. A pesar de estos incrementos en el gasto general en educación, el gasto público en educación preescolar sigue siendo extremadamente bajo.

En 2017, el porcentaje medio mundial asignado a la educación preescolar fue del 6,6% de los presupuestos nacionales de educación de todo mundo, y en muchas regiones se le asignó menos del 3%. La figura 4.1 presenta el gasto regional en educación preescolar. Las regiones de Oriente Medio y África Septentrional, África Occidental y Central, y África Oriental y Meridional destinan menos del 3% de los presupuestos de educación a este subsector. Este porcentaje es mucho menor que el que asignan los países de Europa y Asia Central, donde los Gobiernos dedican más del 11% de sus presupuestos de educación a la educación preescolar<sup>7</sup>.

**Los análisis recientes indican un déficit de financiación de casi el 90% en los países de bajos ingresos y del 75% en los de ingresos medianos bajos.**

**Figura 4.1**  
**Porcentaje del gasto público en educación destinado a la educación preescolar, por región**



Nota: Los tonos más oscuros se deben a una acumulación de países con valores similares.

Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018. En los cálculos se aplicaron medias simples.

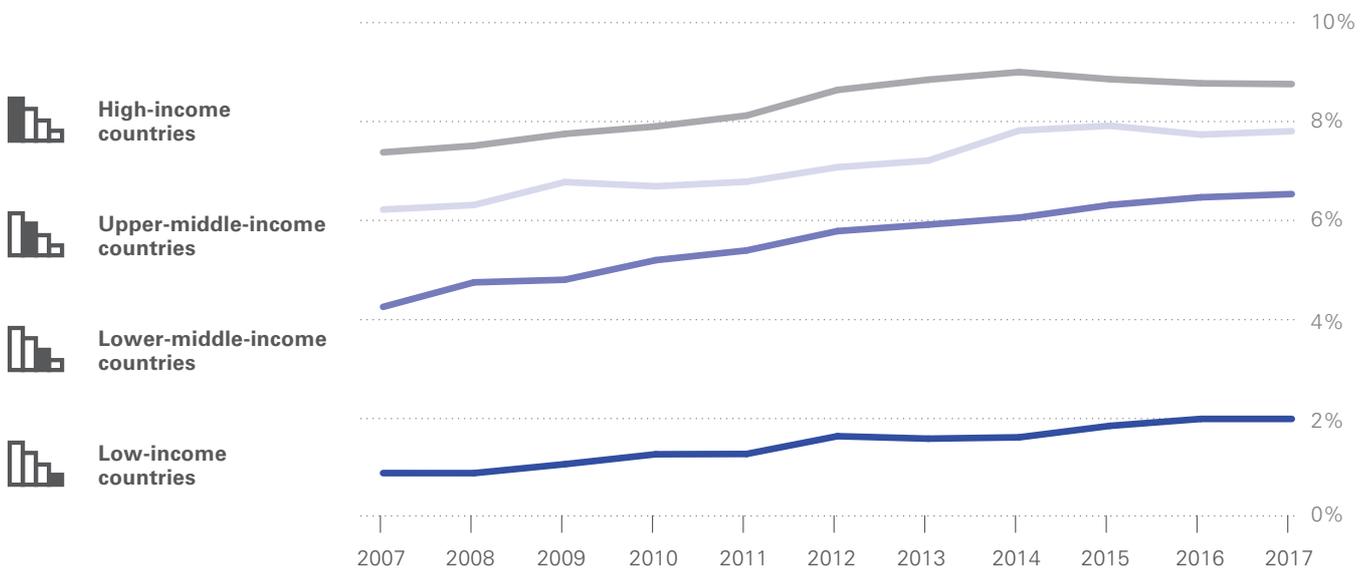
**La financiación nacional de la educación preescolar ha aumentado en el último decenio, pero sigue siendo demasiado escasa. Los países más pobres son los más rezagados en lo relativo al gasto nacional en educación preescolar.**



En general, la financiación doméstica destinada a la educación preescolar aumentó entre 2007 y 2017, pero sigue siendo insuficiente en todas las categorías de países (véase la figura 4.2). Durante el decenio pasado, la proporción del presupuesto educativo destinada a la educación preescolar en los países de altos ingresos se aproximó al 10% recomendado por UNICEF. En los países de ingresos medianos bajos, el porcentaje del presupuesto educativo aumentó del 4,2% en 2007 al 6,5% en 2017, lo que condujo a un rápido crecimiento de la TBM en estos países en los últimos 10 años. En los países de bajos ingresos, la proporción pasó del 0,9% en 2007 a algo menos del 2% en 2017, y la inversión está lejos de alcanzar los niveles necesarios.

En general, existen pruebas de que se está produciendo un desplazamiento gradual de las prioridades, lo que para los asociados externos debería ser una motivación importante de cara a realizar inversiones de peso a corto o mediano plazo, mientras las finanzas públicas llegan a invertir una parte suficiente del presupuesto educativo en la educación preescolar.

**Figure 4.2**  
**Percentage of government education expenditure on pre-primary education, between 2007 and 2017, by income level**



Source: Computations by UNICEF, based on data from the UIS global database, 2018.



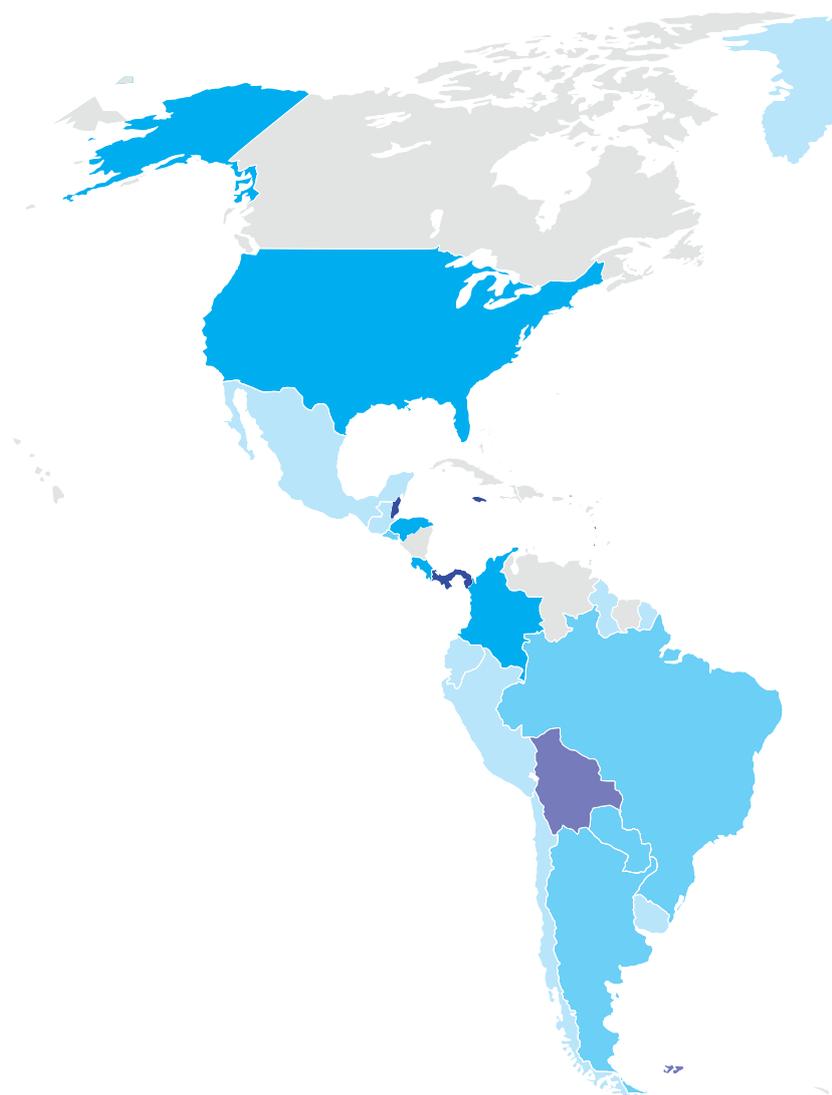
**El 38% de los países del mundo invierten menos del 2% de sus presupuestos educativos en la educación preescolar.**

En general, 56 de los 147 países que disponen de datos (el 38%) asignan menos del 2% del presupuesto educativo al subsector de la educación preescolar. La mayoría son países de ingresos bajos o medianos bajos. En el extremo opuesto del espectro, 44 países (el 30%) destinan a la educación preescolar un porcentaje de su presupuesto educativo superior al 10% recomendado internacionalmente (véase la figura 4.3). Más de la mitad de ellos son países de altos ingresos; unos pocos son países de ingresos medianos bajos, entre ellos Georgia, Kirguistán y Ucrania.

Unos pocos países “paladines”, como Mongolia, Bulgaria y el Ecuador, han destinado una proporción ejemplar de su presupuesto educativo a la educación preescolar —el 26%, el 25% y el 21%, respectivamente—.

Existe una relación positiva significativa entre el monto de los fondos asignados a la educación preescolar y el porcentaje de niños matriculados en un país, incluso teniendo en cuenta la riqueza del país, la demografía y el presupuesto educativo total. En promedio, los países que presentan las tasas de matriculación más bajas también son los que invierten menos en educación preescolar, lo que no resulta sorprendente. La fuerza de esta correlación prácticamente se duplica en los países de ingresos bajos y medianos bajos<sup>8</sup>. La falta de datos en materia de financiación que existe en muchos países constituye un impedimento considerable para el análisis efectuado en el presente informe; un importante prerrequisito de cara al proceso de ampliación será asegurarse de que existen datos fiables sobre todos los países en lo relativo al gasto público en este subsector.

**Figura 4.3**  
**Gasto en la educación preescolar como porcentaje del gasto público total, por países**



**Los países de bajos ingresos invierten, en promedio, menos del 2% de sus presupuestos educativos en la educación preescolar, mientras que los países de ingresos altos y medianos altos asignan, en promedio, el 9% y el 8%, respectivamente.**



## 4.2 La distribución de fondos entre los diversos niveles educativos es muy poco equitativa en los países de ingresos bajos y medianos bajos

Los Gobiernos adoptan decisiones muy diferentes acerca de la manera de distribuir los fondos entre los distintos niveles educativos. Muchos Gobiernos proporcionan a los grupos más ricos de niños muchos más recursos educativos que a los más pobres y marginados (véase el apartado 2.1).<sup>9</sup> Según análisis recientes, en los países de bajos ingresos el 46% de los recursos de la educación pública se destinan a educar al 10% de los alumnos con un mayor nivel educativo, los cuales suelen ser también los más ricos.<sup>10</sup>

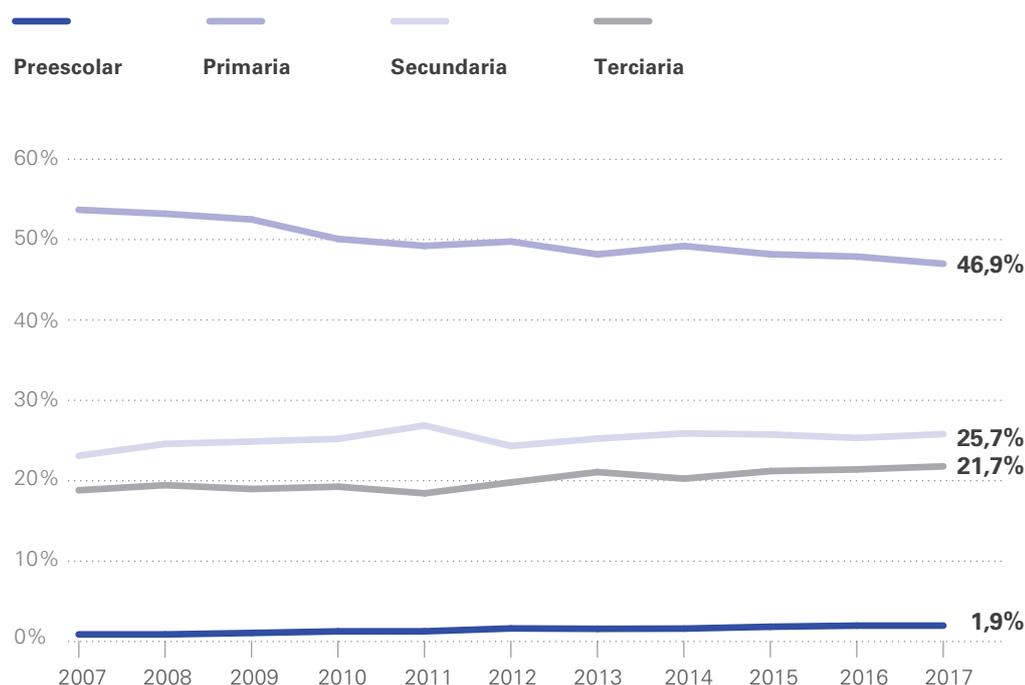
La educación preescolar es el subsector de la educación que presenta un mayor rendimiento de la inversión<sup>11</sup> —aumenta la escolarización primaria, fortalece la eficiencia y mejora el aprendizaje—<sup>12</sup>. Sin embargo, como patrón general, e independientemente del nivel de ingresos de los países, la educación preescolar recibió en los últimos 10 años una proporción menor del presupuesto educativo que la primaria, la secundaria o la terciaria.

La tendencia a invertir poco en la educación preescolar en comparación con otros subsectores se ha mantenido estable a lo largo del tiempo en los países de bajos ingresos, como se observa en la figura 4.4.

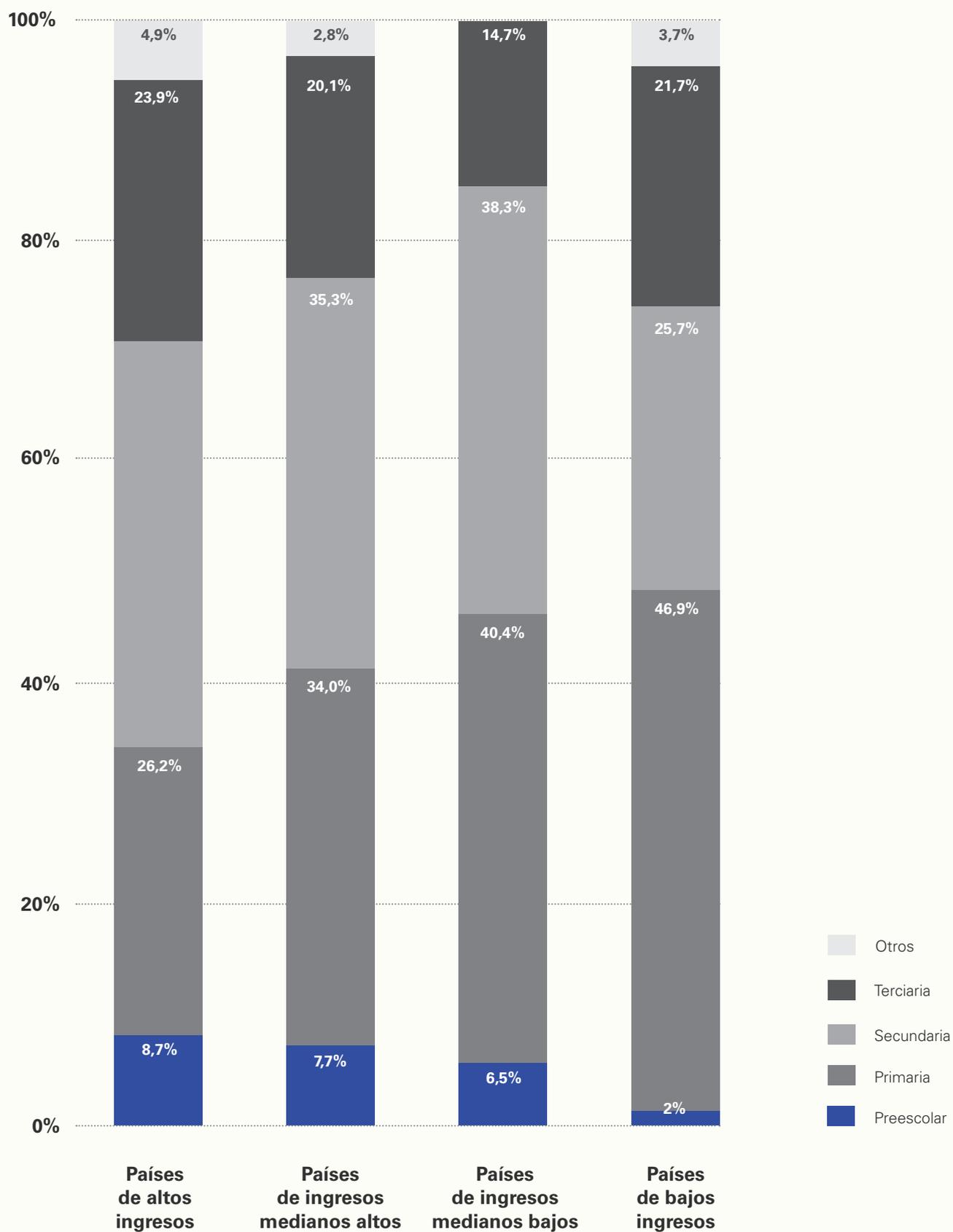
**En numerosos países de África Subsahariana, menos del 1% de los niños de la mitad más pobre de la población llegarán a cursar estudios superiores, a pesar de lo cual todos estos países siguen gastando mucho más en la educación superior que en la educación preescolar<sup>13</sup>.**

Como se observa en la figura 4,5, en 2017 los países de bajos ingresos gastaron, en promedio, casi la mitad de su presupuesto educativo en la educación primaria (el 46,9%), seguida de la educación secundaria (el 25,7%) y la postsecundaria (el 21,7%). En la educación preescolar solo se gastó el 1,9%.

**Figura 4.4**  
Distribución del gasto público en educación por subsectores entre 2007 y 2017 en los países de bajos ingresos



**Figura 4.5**  
**Distribución del gasto público en educación por subsectores, por nivel de ingresos**



Source: Computations by UNICEF, based on data from the UIS global database, 2018.

## Los Gobiernos adoptan decisiones muy diferentes acerca de la manera de distribuir los fondos entre los distintos niveles educativos. El examen de los presupuestos educativos en relación con las poblaciones destinatarias y el nivel educativo revela hasta qué punto es escasa la inversión actual en aprendizaje temprano.

Las cifras anteriores demuestran que la educación preescolar recibe muchos menos recursos que otros niveles educativos. Sus consecuencias para los niños de diversas edades pueden observarse examinando la proporción del presupuesto educativo por niño de la población objetivo —es decir, qué parte del presupuesto educativo se gasta en un nivel educativo en comparación con el tamaño de la población correspondiente (por ejemplo, el gasto en la educación pública preescolar en relación con el número total de niños de edad preescolar en la población)—. A continuación puede compararse esa cifra con la de los demás niveles educativos.

**Figura 4.6.a**  
Gasto público en educación por niño de la población destinataria en los países de altos ingresos, en relación con el gasto público en educación preescolar por niño en edad de preescolar



Nota: El cálculo comprendió dividir la asignación presupuestaria destinada a un subsector por el número de niños de la población en edad oficial de cursar estudios en ese subsector (por ejemplo, presupuesto para la educación primaria/número de niños de la población en edad de asistir a la escuela primaria) y compararlo con el cálculo correspondiente a la educación preescolar.

Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018.

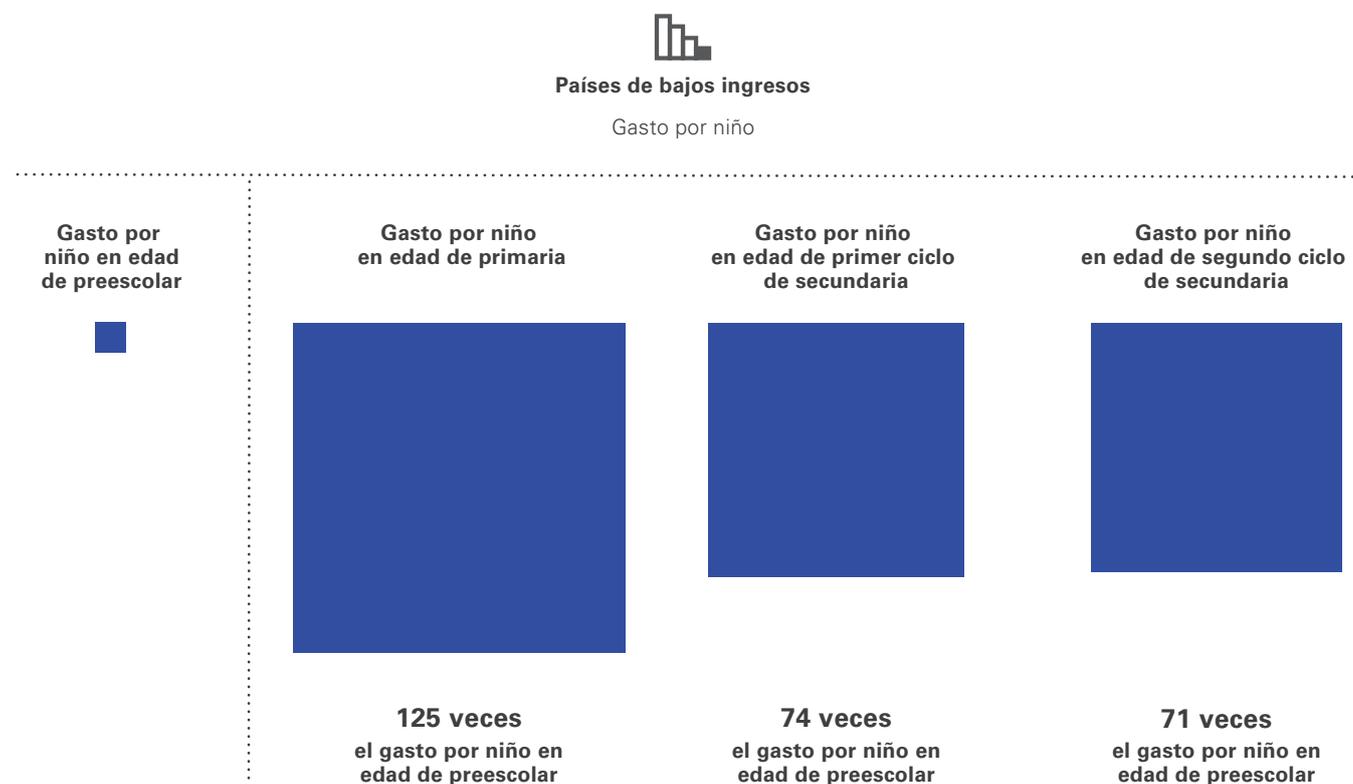
Dada la bajísima tasa de matriculación en la educación preescolar, es importante mirar más allá del tradicional costo unitario de la educación, que se centra en el gasto en educación en relación con el número de niños matriculados, y que puede presentar una imagen distorsionada del nivel de inversión en la educación preescolar.<sup>14</sup>

En la mayoría de los países de ingresos altos, el gasto en educación por cada niño de edad preescolar (matriculado o no) es aproximadamente el 50% del gasto por niño en edad escolar de primaria y secundaria, como se observa en la figura 4.6.a. Esto es previsible, ya que los niveles educativos más altos tienen un costo unitario superior debido a la especialización de los docentes, la necesidad de equipos más caros, etc.

La situación es muy diferente en los países de bajos ingresos, en los que el gasto en educación por niño de edad preescolar es aproximadamente del 1% del gasto por niño en niveles educativos superiores, como se observa en la figura 4.6.b<sup>15</sup>. En el anexo 4 puede observarse una comparación entre los países de ingresos medianos bajos y los de ingresos medianos altos, que pone de manifiesto la existencia de una zona intermedia entre los países de bajos ingresos y los de altos ingresos, en la que el gasto público en educación por niño de edad preescolar asciende al 10% (en los países de ingresos medianos bajos) y al 20% (en los países de ingresos medianos altos) del gasto por niño en niveles educativos más altos.

**Figura 4.6.b**

**Gasto público en educación por niño de la población destinataria en los países de bajos ingresos, en relación con el gasto público en educación preescolar por niño en edad de preescolar**



**Para lograr la equidad, los países deben procurar invertir más en la educación preescolar en relación con niveles educativos superiores.**

Un país de bajos ingresos medio gasta alrededor de 75 veces más por niño en edad escolar de primer ciclo de secundaria, y 71 veces más por niño de segundo ciclo de secundaria que en un niño de edad preescolar. En el extremo más alejado se halla **Burkina Faso**, donde el gasto por niño de la población objetivo en el primer ciclo de la educación secundaria es 236 veces superior que el gasto equivalente por niño de edad preescolar. En **Mali** y **Guinea**, el gasto por niño de la población destinataria en el segundo ciclo de la educación secundaria es, respectivamente, 173 y 155 veces mayor que el gasto equivalente en la educación de un niño de edad preescolar.

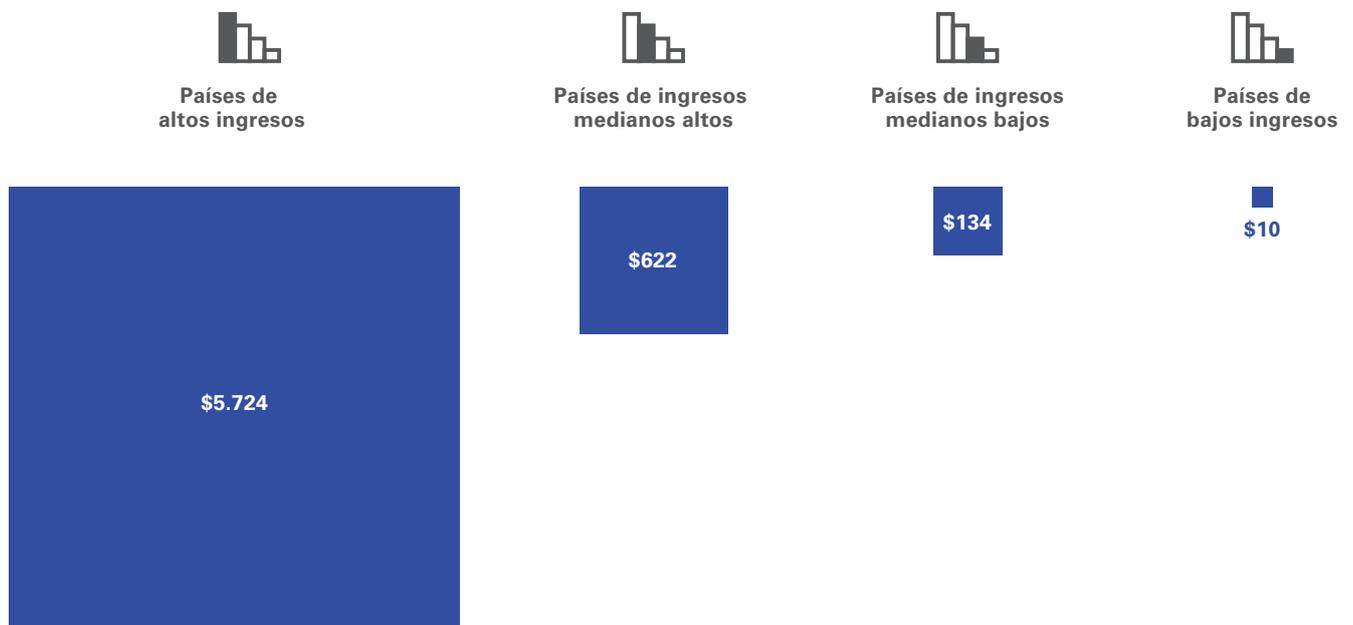
Una abrumadora mayoría de los estudiantes de los niveles académicos superiores provienen de los quintiles superiores de ingresos<sup>16</sup>, mientras que los niños más afectados por la falta

de acceso a la educación preescolar pertenecen a los quintiles inferiores. Las consecuencias para la equidad son devastadoras.

Existe, no obstante, un pequeño grupo de países de ingresos bajos y medianos bajos, entre los que se incluye **Ghana**, **Mongolia** y la **República Unida de Tanzania**, en los que el gasto por niño en educación preescolar es más acorde con el gasto por niño en niveles académicos superiores. **Mongolia** ha conseguido equilibrar su presupuesto en favor de la inversión en educación de la primera infancia, y es uno de los pocos países que gastan más por niño de la población objetivo de edad preescolar que por niño en el segundo ciclo de la educación secundaria. En la **República Unida de Tanzania**, el gasto en educación por niño de la población objetivo en el segundo ciclo de secundaria es solo 2,2 veces superior al gasto por niño en el nivel preescolar, una proporción parecida a la que aplican la mayoría de los países de altos ingresos a la hora de invertir su presupuesto educativo.

En la figura 4.7 se muestra el gasto actual por niño en los diversos niveles educativos; como era de esperar, se observa que los países de bajos ingresos invierten en cada niño de edad preescolar mucho menos que otros países.

**Figura 4.7**  
**Gasto público medio en educación preescolar por niño en edad de preescolar, por nivel de ingresos**



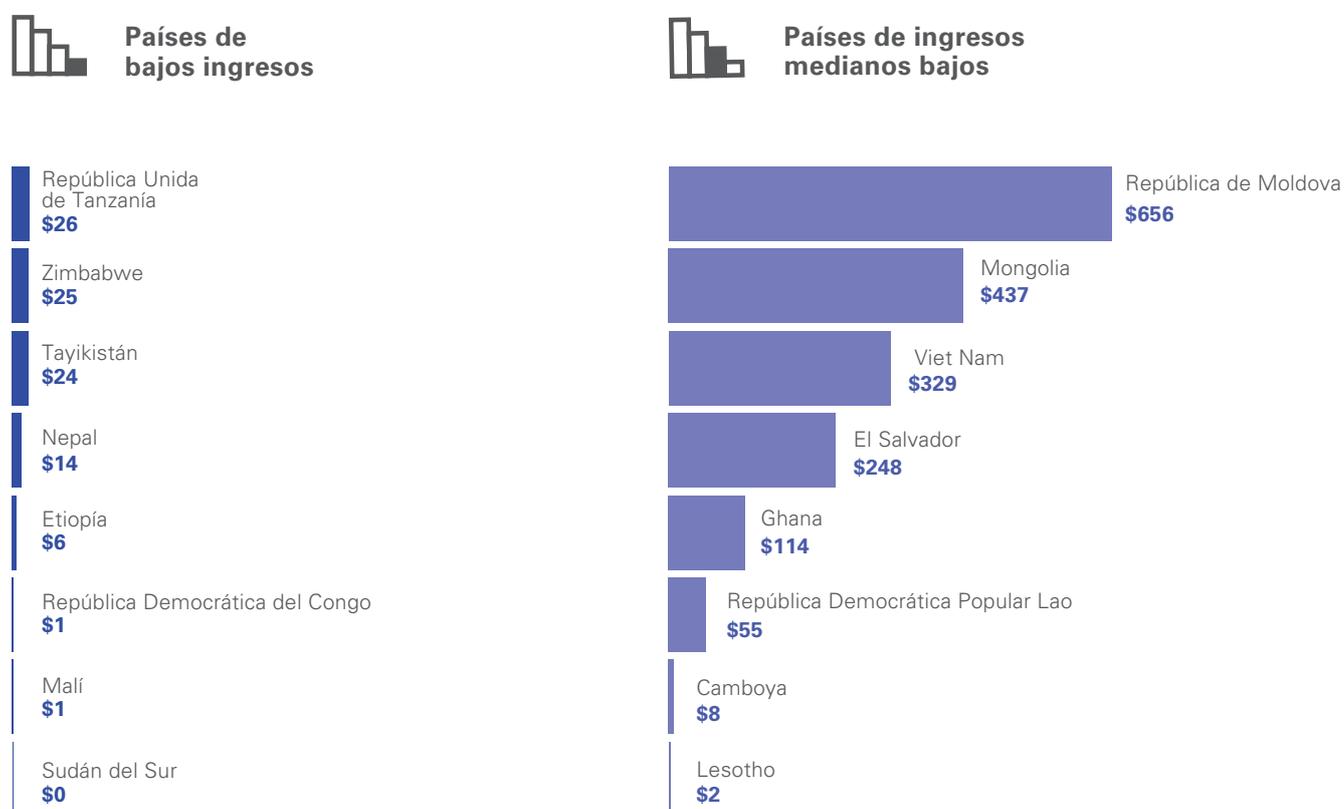
Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018.

El monto absoluto del gasto por niño en educación preescolar varía considerablemente de un país a otro, incluso en el caso de países con un PIB similar. Entre los países de bajos ingresos, la República Democrática del Congo, Malí y Sudán del Sur gastan un promedio anual de 1 dólar o menos por niño de edad preescolar, mientras que Tayikistán, la República Unida de Tanzania y Zimbabwe

gastan más de 20 dólares. En los países de ingresos medianos bajos se observan disparidades similares. La República de Moldova gasta alrededor de 656 dólares por niño de edad preescolar, seguida por Mongolia, que destina 437 dólares, mientras que Camboya y Lesotho gastan menos de 10 dólares por niño de edad preescolar (véase la figura 4.8).

**Figure 4.8**

**Gasto público en educación preescolar por niño en edad de preescolar (matriculados y no matriculados) en una selección de países de ingresos bajos y medianos bajos con datos disponibles**



La mejora de la situación de la educación preescolar no solo es cuestión de traspasar fondos de un subsector a otro: en numerosos países de bajos ingresos, también será necesario aumentar la inversión en educación secundaria, a fin de satisfacer las necesidades de los niños que finalizan la escuela primaria y lograr una mejora gradual de las cualificaciones de los educadores de preescolar que se necesitan en este subsector. Además, si bien la educación primaria recibe una proporción importante de los presupuestos de educación, en numerosos países de bajos ingresos las tasas de finalización de la escuela primaria y los niveles de aprendizaje aún son bajos.<sup>17</sup>

Entre las estrategias que podrían emplearse para incrementar la financiación de la educación preescolar se cuentan la reducción del gasto público unitario en los niveles académicos superiores a través de la innovación, el aumento de la eficiencia y la adopción de mecanismos de participación en la financiación de los gastos que prioricen la asignación de recursos públicos a las poblaciones más marginadas. En la práctica, puede que resulte difícil redirigir el gasto en educación primaria o secundaria, pero, a fin de dar un impulso inicial al subsector, los encargados de la formulación de políticas pueden considerar la posibilidad de congelar el gasto en estos niveles y aumentar la inversión en educación preescolar. La financiación del sector preescolar también está relacionada con las eficiencias que se logren en los subsectores de la educación primaria y secundaria gracias a los beneficios que reporta el aumento de la matriculación en la educación preescolar.

Como se expuso en el capítulo 1, muchos países ya están pagando el precio de una forma ineficiente de educación de la primera infancia, ya que en ellos es habitual la matriculación temprana en la escuela primaria, así como la repetición y la deserción. Los países podrían permitirse ampliar la educación preescolar redirigiendo hacia el

subsector de la educación preescolar los recursos que actualmente se despilfarran en la repetición y la sobrematriculación en los primeros grados<sup>18</sup>.

Estos mecanismos de compensación demuestran la necesidad de considerar la financiación del sector educativo como un todo, y de comprender las ventajas de financiar la educación preescolar como parte de estrategias más amplias para mejorar la eficiencia interna y la financiación en favor de los pobres. No obstante, a fin de garantizar el logro de los objetivos pertinentes en materia de calidad, uno de los aspectos clave del plan de financiación de la educación preescolar debe ser aumentar considerablemente el gasto por niño, sobre todo en los países de bajos ingresos y en una serie de países de ingresos medianos bajos (*véase el capítulo 3*).

#### La financiación de la educación preescolar en situaciones de emergencia

La importancia de la educación preescolar en situaciones de emergencia para promover el desarrollo psicosocial y cognitivo, así como competencias fundamentales para la vida, como la tolerancia, la sensibilidad a las cuestiones de género y la cooperación, es un hecho reconocido desde hace tiempo. Según las estimaciones, en 2015 nacieron 16 millones de niños en situaciones de conflicto. Sin embargo, en 2016 solo 10 de 38 planes de respuesta humanitaria, llamamientos urgentes y planes de respuesta para refugiados mencionaron el desarrollo de la primera infancia, la educación preescolar o términos similares<sup>19</sup>. La falta de financiación disponible para la educación preescolar en situaciones de emergencia es grave y requiere la atención inmediata tanto de los Gobiernos como de los donantes.

**Para aumentar la financiación de la educación preescolar, será necesario que los Gobiernos consideren la financiación del sector educativo como un todo, y que comprendan las ventajas de financiar la educación preescolar como parte de iniciativas más amplias para mejorar la eficiencia interna y la financiación en favor de los pobres.**

## 4.3 Cuando no se considera la educación preescolar como un bien público, se acaba dependiendo excesivamente de las contribuciones de los hogares

Con frecuencia resulta difícil obtener un panorama completo de la totalidad de la inversión nacional en educación preescolar, ya que los datos disponibles sobre el gasto público no incluyen las contribuciones de los hogares y otras fuentes privadas. No obstante, resulta claro que en muchos países las aportaciones de los hogares a la educación preescolar son considerables<sup>20</sup>.

Por ejemplo, un estudio reciente llevado a cabo en cuatro áreas periurbanas de África Subsahariana<sup>21</sup> ha concluido que un porcentaje sorprendentemente elevado (el 84%) de los niños de 3 a 6 años que viven en Mukuru, un barrio marginal de Nairobi, estaban matriculados en la educación preescolar, pero el 94% de ellos asistían a escuelas privadas informales, lo que representaba una pesada carga financiera para las familias. Las familias pobres también se exponen al riesgo de que las escuelas privadas les proporcionen servicios de mala calidad<sup>22</sup>. El estudio halló que las familias de Ghana, Kenya y Nigeria dedicaban anualmente alrededor del 20% del PIB per cápita a gastos relacionados con la educación preescolar. En muchos otros países, los hogares pagan tasas, proporcionan apoyo en especie y hacen contribuciones voluntarias. Estas aportaciones de los hogares pueden sostener la educación preescolar, pero con frecuencia representan una carga, generan desigualdades en la prestación y conducen a servicios de mala calidad.

Los datos procedentes de los registros de la educación nacional en Côte d'Ivoire, Nepal, Uganda y Viet Nam ofrecen un singular vistazo del gasto nacional de los hogares en educación preescolar. El análisis demuestra claramente que, en lo relativo a este subsector, los países dependen de la financiación proporcionada por los hogares. En Nepal y Uganda, por ejemplo, las contribuciones de los hogares a la educación preescolar representaban una gran proporción de la totalidad del gasto nacional en el subsector. En Viet Nam, las contribuciones de los hogares constituían el 21% del gasto nacional total en educación preescolar<sup>23</sup>.

### En todos los países, la carga para el gasto doméstico es mucho mayor en el nivel preescolar que en otros niveles educativos.

**En Nepal, en promedio, los hogares contribuían con el 63% del gasto en educación preescolar, pero solo con el 36% del gasto en educación primaria. En Uganda, los hogares aportaron casi el 100% del gasto en educación preescolar, pero solo el 52% del gasto en educación primaria y el 63% del gasto en educación secundaria<sup>24</sup>.**

La falta de inversión en educación preescolar por parte del sector público tiene como consecuencia que, en la mayoría de los países, los hogares deban asumir una gran parte del costo de la enseñanza de sus hijos. En teoría, estas contribuciones privadas podrían aumentar la equidad si los escasos recursos públicos se destinaran entonces a los niños más pobres y desfavorecidos<sup>25</sup>. Pero pocas veces es así.

En algunos países de bajos ingresos, entre ellos el Chad, Madagascar, Malawi y Malí, la educación terciaria, subsidiada casi por completo por el Gobierno, está desproporcionadamente disponible para las familias acomodadas, mientras que a los hogares pobres se les exige una aportación considerable para poder acceder a la enseñanza preescolar<sup>26</sup>. En Malawi, por ejemplo, a menudo se espera que las familias contribuyan con alimentos o mantengan las infraestructuras físicas, y que las comunidades contribuyan económicamente para remunerar a los cuidadores<sup>27</sup>. Este desequilibrio perpetúa las mismas desigualdades sociales que se pretenden reducir mediante la ampliación del acceso a la educación preescolar.

## 4.4 La deficiente gobernanza y la falta de capacidad del subsector impiden mejorar la financiación

La descentralización del sistema de educación de la primera infancia suele llevarse a cabo sin la financiación suficiente ni la gobernanza adecuada para prestar servicios de calidad. En los últimos años, una serie de países han traspasado las competencias en materia de educación preescolar a los gobiernos subnacionales, y no siempre han garantizado la financiación suficiente o clarificado los vínculos entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales ni sus respectivas responsabilidades. Si bien la descentralización brinda a los niveles inferiores de la administración pública la flexibilidad necesaria para determinar cómo desean financiar y ejecutar los programas, a menudo se ha realizado sin invertir lo necesario en el desarrollo de la capacidad local ni proporcionar recursos suficientes a los servicios, debido a la falta de priorización del subsector.

En Kenya, el reciente traspaso de competencias en materia de servicios de desarrollo y educación de la primera infancia a los condados planteó un reto en términos de movilización de recursos. La ley que rige el traspaso, aprobada en 2014, asignó a los condados la responsabilidad de prestar servicios de educación de la primera infancia. No obstante, el Gobierno central no proporcionó recursos suficientes a los condados que no estaban en condiciones de prestar los servicios previstos. En el condado de Nairobi, por ejemplo, la falta de financiación redujo la asistencia a la enseñanza preescolar pública a solo 12.000 niños de los más de 250.000 que reunían las condiciones requeridas en 2014<sup>28</sup>. Además, las responsabilidades relativas a varios aspectos de la prestación de servicios resultaban confusas —por ejemplo, si el Gobierno central seguía siendo responsable de la contratación y la gestión de los docentes—<sup>29</sup>.

**Si bien la descentralización brinda a los niveles inferiores de la administración pública la flexibilidad necesaria para determinar cómo desean financiar y ejecutar los programas, a menudo se realiza sin que el Gobierno central aporte la financiación ni el desarrollo de la capacidad necesarios.**

Cuando los gobiernos locales ya padecen un déficit de financiación, no se los puede responsabilizar por los malos resultados de la prestación de servicios educativos. Sin recursos adecuados, responsabilidades claras y mecanismos de rendición de cuentas, los niveles inferiores de la administración pública podrían ser incapaces de mantener los compromisos. Debido a la diversidad de los

activos y los niveles de capacidad de que disponen los gobiernos locales para recaudar fondos para la educación preescolar, es esencial que las autoridades del Gobierno central les presten apoyo adicional. En Serbia, por ejemplo, la escasa financiación proporcionada por los gobiernos locales ha limitado la participación de las familias de bajos ingresos en la enseñanza preescolar.

### **Serbia: La educación preescolar se encuentra desproporcionadamente afectada por limitaciones sistémicas**

Una ley nacional de educación estableció la descentralización de una cierta proporción de la financiación de este sector en Serbia. En un país donde la proporción del gasto público para la educación ya estaba por debajo de la media de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (el 4,5% del PIB en Serbia frente al 5,5% en los países de la OCDE, y el 11% de gasto público en educación en Serbia frente al 12,9% en los países de la OCDE en 2012), esto tuvo como consecuencia no prevista la reducción de los fondos destinados al subsector de la educación preescolar en su conjunto.

Hasta 2017, las administraciones públicas locales sufragaban el 80% del costo de la educación preescolar para niños de hasta cinco años y medio. Más recientemente, las modificaciones de la legislación efectuadas en 2017 redujeron las obligaciones de los gobiernos locales de “al menos el 80%” a “hasta el 80%”, lo que les abrió la posibilidad de invertir poco en la educación preescolar y transferir la carga financiera a las familias, lo cual, a su vez, puede socavar las posibilidades de acceso y la equidad.

La educación preescolar se encuentra especialmente expuesta, ya que el subsector estaba menos desarrollado en el país y tiene mayores necesidades. La matriculación se restringió, y la repercusión ha sido mayor en las familias afectadas por la pobreza, en particular las de origen romaní<sup>30</sup>.

Para asegurarse de que las asignaciones son suficientes y se utilizan de forma eficiente, se requieren, entre otras cosas, fórmulas de financiación transparentes, mecanismos claros de rendición de cuentas y capacidades sólidas de gestión y seguimiento. No obstante, no siempre se cuenta con estos elementos. En Nepal, por ejemplo, el monto de la financiación proporcionada a los centros escolares de educación de la primera infancia depende de si estos cumplen las normas establecidas. No obstante, debido a la insuficiencia de los mecanismos de seguimiento, en la

práctica resulta difícil basar las asignaciones en este criterio<sup>31</sup>. Por otra parte, en Indonesia, un programa que introdujo subvenciones en bloque para la educación de la primera infancia concluyó que las directrices sobre la manera en que podían usarse los fondos ayudaban a las comunidades a determinar la mejor forma de invertir la financiación que reciben. Dado que el monto que podía gastarse en infraestructuras era limitado, las comunidades que recibían la subvención en bloque reconvertían espacios ya existentes, lo que les permitía ahorrarse el costo de las instalaciones<sup>32</sup>.

## 4.5 La financiación externa destinada a la educación preescolar es extremadamente limitada

Si bien se supone que la financiación nacional destinada a la educación preescolar debe representar la mayor parte de la financiación necesaria para cumplir la meta de los ODS, es fundamental disponer de financiación externa, sobre todo en el caso de los países más pobres, que presentan las tasas más bajas de matriculación, las mayores desigualdades y el mayor déficit de financiación.

En los últimos cinco años de los que se dispone de datos (2012-2016), de la totalidad de la ayuda internacional a la educación solo se destinaron, en promedio, 76 millones de dólares al año —bastante menos del 1%— a la educación preescolar (véase la figura 4.9).<sup>33</sup> Durante el mismo período, se dedicaron, en promedio, 3.600 millones de dólares anuales de ayuda internacional a la educación postsecundaria, lo que benefició a los niños más favorecidos.

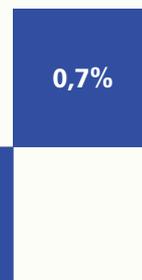
En 2015, el volumen absoluto de la ayuda desembolsada en concepto de becas para que los estudiantes fueran a formarse a países ricos fue 26 veces mayor que el monto invertido en educación preescolar —un patrón de gasto que constituye una réplica de la distribución desigual de los recursos nacionales y favorece a los niños más acomodados, los cuales ya tienen muchas más probabilidades de alcanzar estos elevados niveles educativos—<sup>34</sup>.

**La ayuda internacional a la educación preescolar ha sido llamativamente menor que la financiación destinada a cualquier otro nivel educativo. En la educación preescolar se invierte menos del 1% de la ayuda internacional a la educación.**

**Figura 4.9**  
**Porcentaje de la ayuda internacional a la educación para la educación de la primera infancia en 2016**

Fuente: Cálculos de UNICEF llevados a cabo con datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores de la OCDE (2018) sobre los desembolsos de la asistencia oficial para el desarrollo dedicados a los distintos niveles educativos.

**Educación de la primera infancia**



**Otros niveles educativos**

**99,3%**

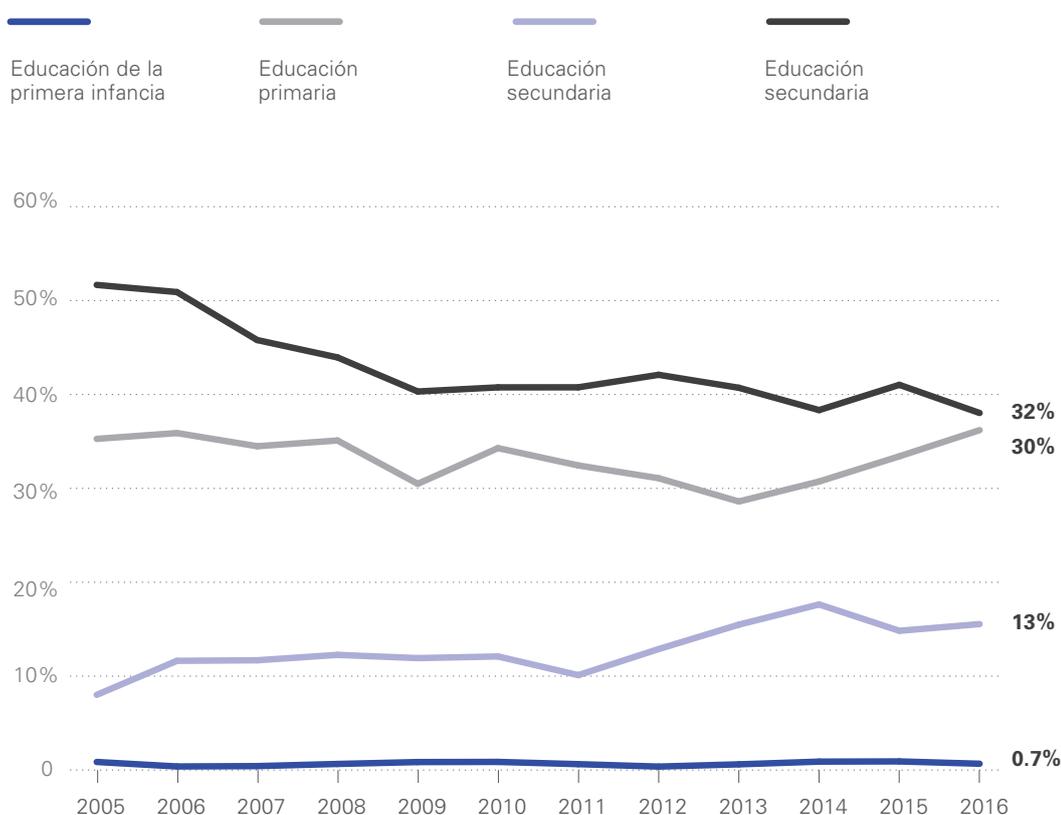
La figura 4.10 muestra la evolución de la asistencia oficial para el desarrollo de la educación entre 2005 y 2016, por nivel educativo. Es evidente que los desembolsos de la ayuda reflejan en todos los niveles educativos los mismos patrones de desigualdad que se registran en la asignación nacional de recursos. La educación postsecundaria, por ejemplo, recibió el mayor porcentaje de ayuda internacional a la educación, seguida de la enseñanza primaria y, a continuación, de la secundaria, durante el período de 10 años comprendido entre 2006 y 2016.

No obstante, se ha registrado una disminución de la proporción de fondos dirigidos a la educación postsecundaria, que pasó del 42% en 2006 al 32% en

2016. Sin embargo, este declive no dio como resultado un aumento de los fondos dedicados a la educación preescolar. La financiación destinada a la educación secundaria, por otra parte, casi se duplicó: pasó del 7% en 2005 al 13% en 2016.

La ayuda de los donantes a la educación preescolar ha sido notablemente menor que la destinada a cualquier otro nivel educativo; aumentó de un ínfimo 0,4% en 2006 a una cifra igualmente nimia en 2016 —el 0,7%—. Este porcentaje queda incluso por debajo de los avances registrados en la financiación nacional de los países de bajos ingresos con datos disponibles durante el mismo período (de menos del 1% del presupuesto educativo al 1,95%).

**Figura 4.10**  
**Porcentaje de la ayuda internacional a la educación destinado a los distintos niveles educativos entre 2005 y 2016**

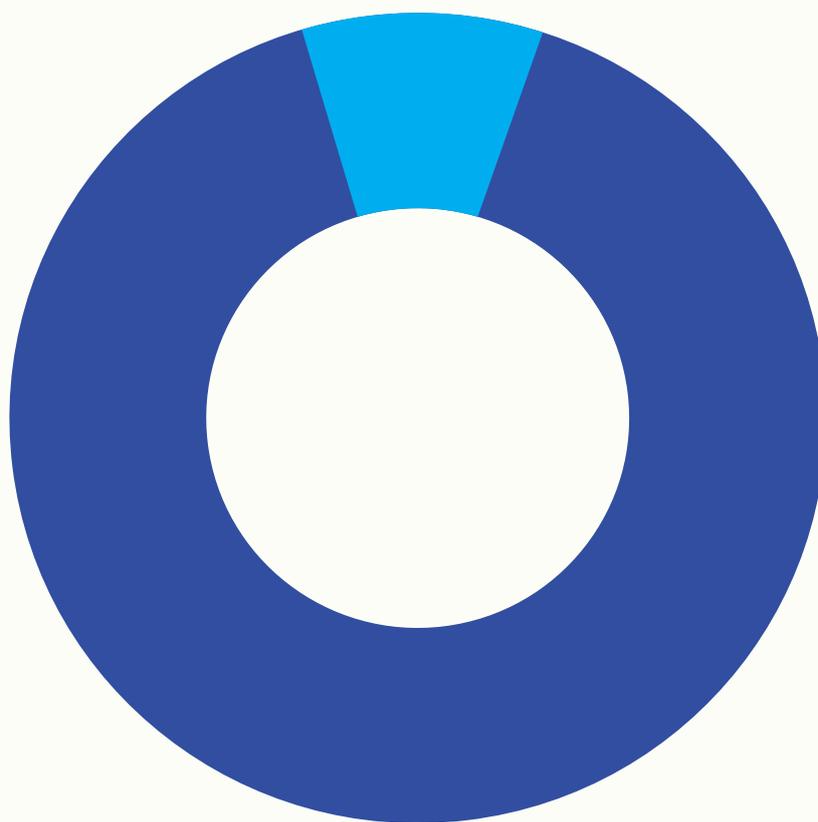


Fuente: Cálculos de UNICEF llevados a cabo con datos del Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2018) sobre los desembolsos de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a los distintos niveles educativos; no incluyen la ayuda internacional a otros tipos de educación básica ni la destinada a niveles educativos no especificados.

## 4.6 Cambiar de rumbo para reforzar la financiación de la educación preescolar

En los países de bajos ingresos, el gasto actual en educación preescolar proporciona solo el 11 % de los recursos necesarios cada año para que todos los niños dispongan de educación preescolar gratuita<sup>35</sup>. Para superar el enorme déficit de fondos que se registra en este subsector, es necesario que la financiación, tanto nacional como internacional, sea estable y sostenible y que se asigne equitativamente. Existe un importante

prerrequisito: evaluar los actuales mecanismos de financiación e identificar y aprovechar toda la financiación disponible, incluida la proporcionada por el sector privado y la sociedad civil. En este apartado se ofrecen una serie de recomendaciones que, en conjunto, pueden poner la financiación sostenible de la educación preescolar al alcance de la mano, comenzando por aumentar considerablemente la proporción del presupuesto educativo que se dedica a la educación preescolar.



**Los Gobiernos deben asignar al menos el 10% del total de su presupuesto educativo a la educación preescolar.**

#### 4.6.1 Asignar el 10% del presupuesto educativo a la educación preescolar, a fin de dotarla de una sólida base financiera

Si los países desean lograr el acceso universal, es necesario integrar los servicios preescolares en la financiación destinada a otros servicios educativos básicos. Es imperativo que todos los países refuercen la financiación nacional, incluidos los países de ingresos altos y medianos altos. Para que los países de ingresos bajos y medianos bajos alcancen la meta del acceso universal de aquí a 2030, no será suficiente con mantener el gasto actual en educación preescolar.

El logro de la financiación adecuada para proporcionar una educación preescolar universal de calidad será, sin duda, un

proceso gradual y progresivo, pero el objetivo de asignar al menos el 10% de los presupuestos educativos nacionales al subsector de la educación preescolar debe estar claro desde el principio. Si bien una financiación adecuada no garantiza el éxito, sí abre el camino para la ampliación de los servicios, los cuales, si se planifican de manera equitativa, pueden tener un efecto sustancial en los sistemas educativos y los niños por igual. Una serie de países han demostrado que el aumento de la financiación preescolar puede incorporarse en los ejercicios presupuestarios ordinarios si se acompaña de medidas adecuadas de planificación y se le presta apoyo político. En este apartado se analizan algunos de estos casos exitosos, así como las estrategias que utilizan los países para aumentar la financiación de los programas preescolares.

##### Malí: Aumento de la financiación nacional mediante el establecimiento de prioridades en la planificación y los presupuestos

Malí ejemplifica cómo un país de bajos ingresos puede aumentar la financiación interna mediante el despliegue de tres estrategias clave: el establecimiento de prioridades claras; un proceso de planificación cuidadoso e inclusivo, que incorpore un modelo financiero; y la adopción de un enfoque progresivo para aumentar el presupuesto.

En el contexto de su nuevo ciclo de planificación del sector educativo, Malí comenzó a trabajar en 2015 en un programa decenal de desarrollo de la educación (PRODEC2). Esto brindó la oportunidad de reflexionar sobre el estado del subsector de la educación preescolar del país y examinar la asignación presupuestaria que le destinó el Ministerio de Educación, de solo el 0,01% del total del presupuesto educativo.

En preparación para el PRODEC2, se llevaron a cabo estudios y análisis fundamentales, entre ellos:

- un modelo financiero, que sugirió varias opciones de cálculo de costos y de financiación para lograr servicios de educación de la primera infancia de calidad;
- una evaluación del aprendizaje temprano, que examinó

los conocimientos y las competencias de los niños que ingresan a la escuela primaria y, a la vez, permitió conocer las características principales de los servicios preescolares (como las tasas de acceso, las características demográficas y el tipo de entornos); y

- un ejercicio de diagnóstico del subsector de la educación preescolar, que analizó los puntos fuertes y débiles y los déficits de capacidad en todos los ámbitos del subsector, entre ellos el personal, el aseguramiento de la calidad y el plan de estudios.

Estas pruebas fundamentaron la elaboración de un plan estratégico de ampliación en el marco del PRODEC2 y fortalecieron los argumentos en favor del aumento de las inversiones en la educación preescolar. También resultaron cruciales las iniciativas complementarias de promoción llevadas a cabo entre los asociados para el desarrollo, como UNICEF, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO<sup>36</sup>, el Banco Mundial y otras partes interesadas clave. Estos procesos, muy oportunos y con una estrategia adecuada, tuvieron como resultado un aumento del presupuesto para la educación preescolar, que pasó del 0,01% del presupuesto educativo total a al menos el 3,9% —un logro notable para el subsector de la enseñanza preescolar, que surgió de manera natural de la priorización de la educación de la primera infancia y su ulterior planificación—<sup>37</sup>.

Los buenos resultados obtenidos en Malí ponen de manifiesto la importancia de la labor de análisis y diagnóstico con base empírica del subsector, la cual debe fundamentar las iniciativas de promoción y las asignaciones presupuestarias. Para mejorar la financiación de la educación preescolar, es fundamental, además, la acción coordinada y colectiva de los

asociados en la ejecución. Las iniciativas sinérgicas llevadas a cabo por los asociados en Malí pudieron hacer frente a la falta de procesamiento y análisis de los datos en el subsector y elaborar un argumento convincente para invertir en la educación preescolar, lo que permitió, en última instancia, crear un plan de ampliación integral y factible.

De manera similar, **Kirguistán, Viet Nam y Mongolia** aumentaron considerablemente el gasto en educación preescolar como resultado de sus respectivas iniciativas normativas en materia de educación. En Kirguistán, la educación preescolar es una de las esferas prioritarias de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible 2013-2017 y la Estrategia para el Desarrollo de la Educación 2012-2020<sup>38</sup>. El Gobierno de Viet Nam estableció el objetivo de asignar el 10% de la totalidad del gasto público en educación a la educación preescolar, como parte de la propuesta de universalizarla para los niños de 5 años durante el período 2010-2015<sup>39</sup>.

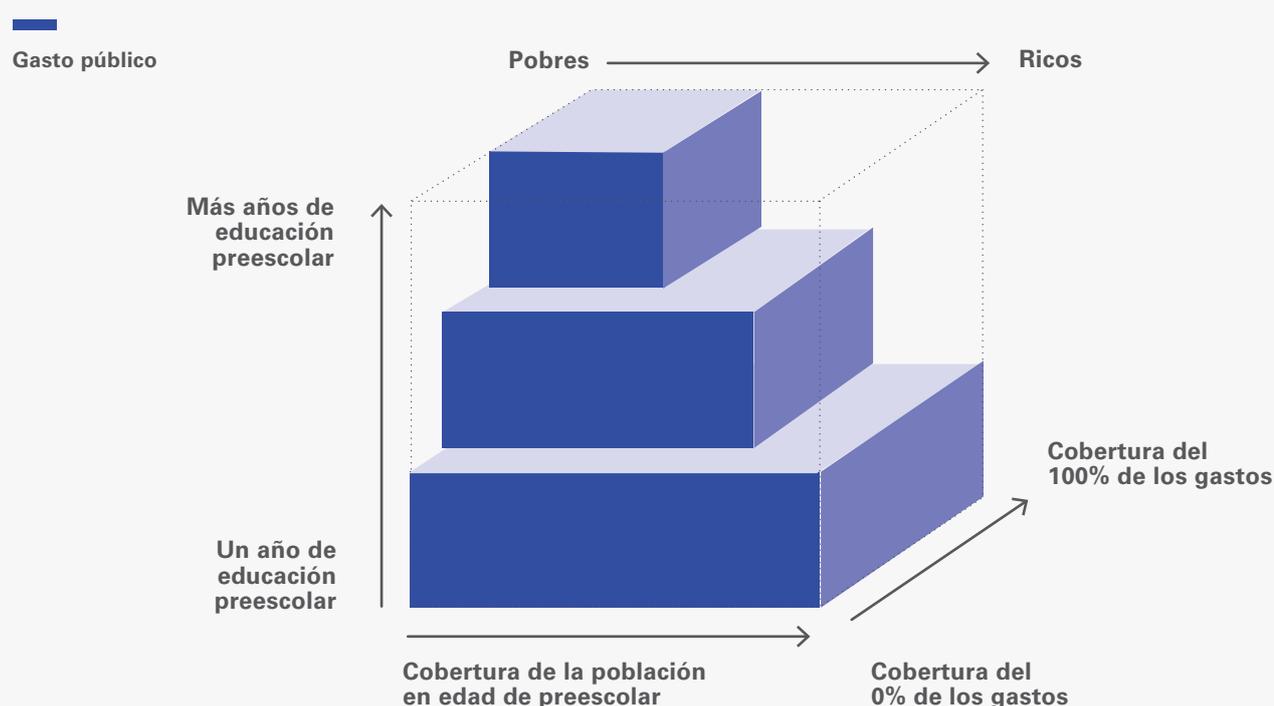
En Mongolia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales aprobaron conjuntamente en 2005 la Política Nacional de Integración del Desarrollo de la Primera Infancia<sup>40</sup>. En virtud de la Ley de Educación Preescolar de Mongolia, en 2008 se introdujo un nuevo presupuesto público destinado a cubrir las tasas y diversos costos de los centros preescolares tanto públicos como privados. Como resultado, el país dedica el 23% de su presupuesto educativo a la enseñanza preescolar, uno de los porcentajes más altos del mundo<sup>41</sup>.

#### 4.6.2 Utilizar los recursos disponibles de forma más equitativa y eficiente

Si bien es esencial que los Gobiernos refuercen los presupuestos destinados a la educación preescolar, resulta igualmente importante que consideren cómo asignan los recursos disponibles y si se utilizan de manera eficiente y equitativa.

Como se expuso en el capítulo 2, el concepto de “universalismo progresivo” resulta muy pertinente para el subsector de la educación preescolar y su financiación (véase la figura 4.11). En esencia, se trata de garantizar que los sistemas educativos aumenten el acceso a una educación de calidad progresivamente, comenzando por poner a disposición de todos los niños los niveles inferiores de la educación y asegurarse de que la financiación de los niveles superiores de la educación se dirige en primer lugar hacia los niños más desfavorecidos<sup>42</sup>.

**Figura 4.11**  
Universalismo progresivo en el contexto de la educación preescolar



**La plasmación del concepto de “universalismo progresivo” en la educación preescolar consta de dos etapas. Inicialmente, los Gobiernos deben destinar una cantidad limitada de recursos públicos a proporcionar a todos los niños un paquete mínimo de un año de servicios preescolares gratuitos y de calidad, que incluya alternativas dirigidas específicamente a los niños vulnerables. Más adelante, a medida que los fondos disponibles y la capacidad del sistema aumentan y pueden añadirse más años de educación preescolar, su prioridad debe ser dirigir los recursos públicos en primer lugar a los niños desfavorecidos y asegurarse de que son los primeros en beneficiarse de la ampliación de los servicios y el número de años.**

Este enfoque puede fundamentar las decisiones en materia de gastos cuando los recursos públicos son limitados, y equilibrar las asignaciones a fin de dar prioridad a los que reportan una mayor rentabilidad social<sup>43</sup>. Cuando ni siquiera es financieramente factible establecer un paquete mínimo para todos y es necesario recurrir al pago de tasas, debe procurarse

reducir o eliminar en primer lugar la carga financiera que supone para las familias más pobres.

Varios países ya han adoptado estrategias en favor de la financiación equitativa que podrían apuntalar las iniciativas de ampliación. Por ejemplo, de cara a la ampliación del grado R, Sudáfrica introdujo subsidios en favor de los pobres a fin de proporcionar fondos adicionales al 40% más pobre de las escuelas, los cuales se destinan principalmente a adquirir material didáctico y reducir el número de niños por clase. El Fondo Operacional Escolar de Indonesia facilita fondos a todos los centros registrados de atención y educación de la primera infancia para cubrir sus costos operacionales. También se conceden fondos adicionales a los centros que cuentan con alumnos pobres o con discapacidad, así como a los afectados por situaciones de emergencia<sup>44</sup>. En Chile, una combinación de proveedores públicos y subvencionados por el Gobierno ofrece servicios de educación preescolar que disponen de subsidios para ayudar a los niños de los tres quintiles inferiores de ingresos<sup>45</sup>. A continuación se describe más detalladamente otra experiencia similar, la de la República Unida de Tanzania.

#### **República Unida de Tanzania: Distribución de las subvenciones por alumno con un enfoque en pro de la equidad**

En la República Unida de Tanzania, después de que el Gobierno aboliera las tasas escolares, se introdujo en 2002 el sistema de subvención por alumno, que proporciona fondos directamente a las escuelas con miras a apoyar la calidad de la educación. Se asigna una subvención de 10.000 chelines tanzanos (alrededor de 5 dólares) por cada alumno de preescolar, independientemente de su situación socioeconómica. Esta cantidad se divide en dos partes: 4.000 chelines tanzanos se retienen a nivel nacional para cubrir el costo de los libros de texto; el saldo se abona directamente a las escuelas en cuotas mensuales de 500 chelines por alumno.

En 2014 se adoptó una decisión normativa que incorporó un año de educación preescolar (y cuatro años de primer ciclo de educación secundaria) en la educación básica y gratuita y, por tanto, incluyó a los alumnos de preescolar en la subvención por alumno. Se eliminaron las contribuciones de las familias a la escolarización, incluidas las destinadas a remunerar a los docentes paraprofesionales, construir o reparar las instalaciones o adquirir

materiales y equipos. La nueva política impulsó la tasa nacional de matriculación de los niños de 5 años, que pasó del 35% al 47% en 2016; no obstante, también contribuyó a generar unas PAM inaceptablemente elevadas.

Si bien la inclusión de alumnos de preescolar como beneficiarios de la subvención por alumnos fue bien acogida por las escuelas, el monto de la subvención se considera inadecuado, sobre todo en algunos distritos. En 2017, el Gobierno de la República Unida de Tanzania diseñó una nueva fórmula, diseñada para lograr una distribución más equitativa de los fondos. En lugar de proporcionar una cantidad fija por alumno, la fórmula propuesta tiene en cuenta el número total de alumnos matriculados en la escuela, así como la distancia a la sede del distrito, la pobreza y los alumnos con necesidades especiales. Este sistema permite que las escuelas pequeñas reciban una asignación mínima e incrementa el monto proporcionado en las zonas muy pobres y remotas. La nueva fórmula aún está pendiente de aprobación, pero resulta promisorio de cara a garantizar que las subvenciones por alumno destinadas a la educación preescolar adopten un enfoque en favor de la equidad.

Los Gobiernos también deben atribuir la máxima importancia al uso eficiente de los recursos. Deben priorizar los enfoques programáticos rentables, con base empírica y que obtienen resultados reales en favor de los niños. Además, la asignación de recursos deberá procurar maximizar la matriculación y, a la vez,

reducir las PAM, así como garantizar la calidad de los insumos clave a través de la asignación de un presupuesto suficiente a gastos no salariales. Como se expuso en el capítulo 3, esto podría requerir importantes sacrificios a corto plazo en lo relativo a los sueldos y las cualificaciones de los docentes.

### 4.6.3 Coordinar los presupuestos nacionales y subnacionales y, a la vez, desarrollar los mecanismos de rendición de cuentas y la capacidad de aplicación

La financiación de la educación preescolar con frecuencia está a cargo de una combinación de fuentes centrales, regionales y locales. La proporción de fondos públicos procedentes de cada nivel varía considerablemente de un país a otro. El ministerio de finanzas también puede proporcionar fondos para la educación directamente a las

entidades regionales o locales, que luego deciden cómo asignarlos al subsector de la educación preescolar o en él. En la República Democrática Popular Lao, las dependencias de educación provinciales y de distrito reciben fondos directamente del Ministerio de Finanzas para cubrir los sueldos del personal, el material didáctico y otros gastos recurrentes. Los fondos de inversión de capital, sin embargo, se canalizan a través del Ministerio de Educación y Deportes nacional<sup>46</sup>. La generación de fondos también puede ser descentralizada, y pueden concederse competencias en materia de recaudación de impuestos o generación de

## Los Gobiernos nacionales deben asegurarse de que el gasto descentralizado es adecuado y equitativo. A tal fin, es necesario aclarar las responsabilidades de los diferentes niveles de la administración pública, y establecer y aplicar mecanismos de apoyo y rendición de cuentas.

ingresos a los gobiernos regionales o locales. En el Brasil, los municipios son responsables de la educación preescolar y contribuyen a un fondo estatal, que luego se redistribuye a los municipios en función del número de alumnos matriculados en las escuelas públicas. Se transfieren fondos adicionales a fin de equilibrar la financiación por niño

entre los distintos municipios<sup>47</sup>. En los Estados Unidos, el Gobierno federal cubre el 80% de los costos de apoyo a los programas Head Start si los beneficiarios locales contribuyen con el 20% de los fondos, ya sea en especie o en efectivo. Los programas locales pueden solicitar exenciones si no pueden cumplir estos requisitos.<sup>48</sup>

#### Brasil: Ampliación de la prestación de servicios de educación preescolar a través de transferencias a los municipios

Algunos sistemas descentralizados han encontrado maneras de reducir los riesgos para los gobiernos locales que asumen la responsabilidad de la prestación de los servicios. En el Brasil, la responsabilidad de la educación de la primera infancia, así como de la enseñanza primaria y el primer ciclo de la secundaria recae en los gobiernos municipales, mientras que los principales responsables de los niveles superiores de la educación son el Gobierno federal y las administraciones estatales.

Para asegurarse la financiación, los municipios contribuyen a un fondo estatal que luego se redistribuye a los municipios

en función del número de alumnos matriculados en las escuelas públicas. Los municipios están obligados a gastar al menos el 25% de sus ingresos en educación, y los gobiernos municipales gastan más del 95% de la financiación pública en la educación de la primera infancia. Si la financiación que reciben los municipios es inferior a una cierta cantidad establecida por niño, el Gobierno federal les transfiere fondos adicionales.

De esta forma, los municipios contribuyen a la educación pero el Gobierno federal garantiza que la disponibilidad de fondos no se vea comprometida debido a un déficit imprevisto a nivel local. De esta forma, una parte importante del gasto de los municipios en educación de la primera infancia procede de transferencias de las administraciones estatales y federales<sup>49</sup>.

Pueden extraerse importantes enseñanzas de la experiencia de países como Sudáfrica, que recientemente se ha fijado el ambicioso objetivo de universalizar un año de educación preescolar, llamado "grado R". El traspaso de responsabilidades del Gobierno central a las provincias o los distritos debe llevarse a cabo en etapas y gradualmente, con hincapié en el desarrollo

de la capacidad requerida en los niveles inferiores de gobierno. Si bien los subsidios en favor de los pobres pueden contribuir a hacer frente a las dificultades de las escuelas en las zonas de menores ingresos, para mejorar la calidad en los centros que sufren un déficit de financiación posiblemente se requieran fondos adicionales compensatorios.

### **Sudáfrica: Desarrollar la capacidad de aplicación y la responsabilidad financiera en los diversos niveles gubernamentales.**

Sudáfrica constituye un ejemplo de que la transferencia de fondos nacionales a las administraciones locales debe complementarse incorporando en el proceso el desarrollo de la capacidad de aplicación. En 1997, Sudáfrica puso en marcha un proyecto piloto de tres años para comprobar si era factible introducir un año de educación preescolar ampliable. El año nacional de recepción, o grado R, se introdujo oficialmente en 2001 para los niños de 5 años, con el objetivo de lograr el acceso universal para 2010 y establecer la obligatoriedad del grado R para 2019.

Durante los tres primeros años de su implantación, el Tesoro Nacional proporcionó subvenciones condicionales a varios niveles de la administración pública, destinadas a financiar 4.500 centros, capacitar a los profesionales y supervisar y apoyar el programa. Pero en esta fase inicial, en 2001 se gastó realmente menos de una tercera parte de los fondos, debido a la falta de personal y la inadecuada capacidad a nivel provincial. No obstante, para 2004 se había gastado el 75%, gracias a la mejora de la planificación y la capacidad

de aplicación. Además, se exigió a los departamentos de educación provinciales que incluyeran el grado R en sus presupuestos para el año académico 2004-2005.

En 2003-2004, el grado R se centralizó en el Departamento de Educación Básica. Ahora el grado R forma parte del primer año de educación primaria; más del 90% de las clases se imparten en escuelas primarias públicas, y el resto en centros comunitarios de desarrollo de la primera infancia o en escuelas privadas. El Tesoro Nacional, a través del Departamento de Educación Básica, proporciona la financiación para el grado R. Además, las provincias asignan fondos con objeto de corregir problemas en materia de equidad, de dos maneras: 1) proporcionan fondos a las escuelas primarias públicas y los consejos escolares para sufragar los sueldos de los docentes y adquirir los materiales del grado R, y 2) asignan una subvención por alumno a los centros comunitarios autorizados por el Departamento de Educación Básica a impartir el grado R. No obstante, sigue resultando difícil comprobar que las provincias gastan los fondos de la forma prevista y de manera equitativa por lo que respecta a los sueldos, los subsidios y el material didáctico. El Gobierno continúa aumentando constantemente la financiación para el grado R, con miras a convertirla en universal y obligatoria<sup>50</sup>.

#### **4.6.4 Aumentar la ayuda a la educación preescolar de modo que ascienda a, al menos, el 10% de las inversiones internacionales en educación, a fin de catalizar y complementar los recursos públicos**

Para ampliar la cobertura de los servicios de educación preescolar y eliminar las disparidades en materia de acceso, es fundamental contar con fuentes de financiación nacionales y sostenibles. No obstante, resulta claro que la financiación nacional no podrá resolver por sí sola el problema de la falta de inversión. Los donantes internacionales deben predicar con el ejemplo e invertir sustancialmente en el subsector a fin de apoyar los avances iniciales hasta que las finanzas públicas recuperen terreno.

La mayoría de los Gobiernos de los países de bajos ingresos se enfrentan a un doble desafío: 1) aumentar la proporción del presupuesto educativo total destinada a la educación preescolar desde el promedio actual del 2% hasta el 10% recomendado; y 2) aumentar considerablemente el gasto por niño matriculado, a fin de lograr los principales objetivos en materia de calidad, según se expuso en el capítulo 3, entre ellos una PAM razonable. Según los resultados de un modelo de simulación elaborado por UNICEF<sup>51</sup>, y teniendo presentes estos dos parámetros, los países de

bajos ingresos no serán capaces de universalizar el acceso únicamente por medio de recursos nacionales.

Aunque los Gobiernos de los países de bajos ingresos asignen progresivamente una proporción mayor del presupuesto educativo a este subsector, experimentarán déficits de financiación tanto a corto como a medio plazo. Por tanto, para dar un impulso inicial a los esfuerzos nacionales, complementar los recursos públicos y resolver los déficits de fondos a medio plazo, es fundamental disponer también de financiación externa.

Además de para aumentar el monto total de la financiación, la ayuda internacional puede emplearse para catalizar recursos financieros nacionales y más sostenibles, así como para llegar a los niños más desfavorecidos. También es fundamental el apoyo de los asociados de cara a mejorar la planificación y la presupuestación en este subsector. Por ejemplo, resulta muy oportuna la participación de asociados como el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO o la Alianza Mundial para la Educación en el fortalecimiento de la capacidad de planificación y gestión del subsector de la educación de la primera infancia en el contexto del sistema educativo más amplio<sup>52</sup>.

### **República Democrática Popular Lao: La eficacia de la ayuda internacional para catalizar la financiación nacional destinada a la educación preescolar y primaria**

La atención prestada en la República Democrática Popular Lao al aspecto normativo de la enseñanza preescolar permitió aumentar la financiación y contribuyó al fortalecimiento del sistema preescolar.

El Plan de Desarrollo del Sector Educativo para 2011-2015 estableció la educación de la primera infancia como el inicio de la educación básica, seguida de 5 años de educación primaria y 4 años de primer ciclo de secundaria<sup>53</sup>. El plan, elaborado a través de consultas entre el Gobierno y los asociados para el desarrollo, brindó una herramienta para incrementar el apoyo financiero a la educación en general y la enseñanza preescolar en particular mediante el Fondo Catalizador de la Iniciativa Acelerada de Educación para Todos 2010-2014<sup>54</sup>. El fondo, a su vez, tenía por objeto ayudar al país a aumentar la cobertura de la educación preescolar y primaria de calidad, con especial atención a los niños desfavorecidos.

Esto se logró mediante la mejora de las infraestructuras de la educación preescolar, incluida la construcción de nuevas escuelas, el suministro de materiales didácticos, la capacitación del personal y el desarrollo de la capacidad<sup>55</sup>.

Para 2014, el gasto en educación preescolar ascendía al 6,55% del total del presupuesto educativo<sup>56</sup>. Aunque esto no fue suficiente para satisfacer las necesidades educativas de todos los niños de corta edad del país, permitió aprovechar el capital adicional a través de asociados para el desarrollo bilaterales y multilaterales. La Alianza Mundial para la Educación, junto con otros asociados, proporcionó un apoyo fundamental.

En 2013, se llevó a cabo un examen integral de mitad de período del Plan de Desarrollo del Sector Educativo que fundamentó la elaboración del Plan de Desarrollo del Sector Educativo para 2016-2020, el cual continúa priorizando el acceso y la calidad en la educación preescolar, con miras a ampliar el programa preescolar de un año a fin de incluir a los niños de 5 años y mejorar la calidad en las zonas rurales<sup>57</sup>.

## **Los donantes internacionales deben predicar con el ejemplo e invertir sustancialmente en el subsector a fin apoyar los avances iniciales y complementar las finanzas públicas hasta que estas recuperen terreno.**

### **4.6.5 Aprovechar las fuentes de financiación no estatales para ampliar el acceso a oportunidades asequibles**

La demanda de educación preescolar seguirá aumentando en los países de ingresos bajos y medianos. Cuando los recursos son limitados, para lograr el acceso de todos los niños a una educación preescolar de calidad es necesario que los sistemas educativos aprovechen una variedad de fuentes de financiación, incluida la financiación privada, y estimulen la financiación no estatal. Hay cuestiones importantes que considerar en lo relativo al ánimo de lucro en la educación y la eficacia de determinados mecanismos de prestación, como las alianzas público-privadas. No obstante, para los Gobiernos de los países de ingresos bajos y medianos lo principal no es *si* aprovechar la inversión privada en la educación preescolar, sino *cómo* hacerlo de manera equitativa y eficaz, a fin de que los factores económicos no impidan el acceso a las familias desfavorecidas.

Las alianzas público-privadas que implican la contratación pública de proveedores privados para prestar servicios de educación preescolar pueden reportar numerosos beneficios, entre ellos el aumento de la eficacia de la aplicación de los programas y una mayor innovación. Este enfoque también presenta riesgos, entre ellos la disminución de la calidad de los programas públicos, las complejidades del diseño y la aplicación, y el aumento de las disparidades en materia de acceso y calidad<sup>58</sup>. En la India, por ejemplo, cada vez son más populares las escuelas preescolares privadas asequibles. Un estudio reciente de 4.407 hogares de bajos ingresos concluyó que el 95% de ellos matriculaba a sus hijos de entre 2 y 5 años en la enseñanza preescolar, y que el 87% optaba por proveedores privados. Sin embargo, la calidad de los servicios privados varía considerablemente, según demostraron las evaluaciones de los niños que ingresaban en el primer grado y que habían aprendido muy poco durante los años de educación preescolar.<sup>59</sup>

**Para lograr el acceso universal a la educación preescolar en contextos de recursos limitados, será necesaria la cooperación entre el Gobierno y el sector privado de cara a ampliar el acceso a oportunidades asequibles y garantizar la calidad de los servicios prestados.**

Por tanto, un elemento fundamental de los modelos público-privados es la capacidad de los Gobiernos de garantizar la calidad, y, a tal fin, de supervisar y apoyar a los proveedores no estatales y aclarar su papel y su autonomía a la hora de prestar los servicios.<sup>60</sup>

#### **4.6.6 Hacer un seguimiento de los gastos a fin de determinar qué esferas es más necesario mejorar, y, a la vez, controlar la falta de eficiencia y de financiación**

Para poder hacer un seguimiento de la educación y planificar las políticas de forma eficaz, los Gobiernos nacionales necesitan datos sobre la financiación precisos y recopilados con regularidad<sup>61</sup>. No obstante, con frecuencia carecen de sistemas sostenibles de recopilación, difusión y análisis de datos, y, aunque dispongan de datos, estos a menudo son incompletos. Por ejemplo, puede que los datos sobre el gasto solo abarquen un año o un único subsector. Si el gasto se origina en diferentes niveles administrativos, resulta más difícil recopilar e interpretar los datos. Además, la recopilación sistemática de datos sobre la calidad de los servicios y la eficacia de los programas en relación con los resultados obtenidos por los niños no constituye una práctica habitual, a pesar de ser muy necesaria.

El análisis realizado por el IEU indica que, entre 2005 y 2013, menos de la mitad de los países del mundo pudieron aportar con regularidad datos sobre el gasto público total<sup>62</sup>. La disponibilidad de datos desglosados por nivel educativo o por tipo de gasto es incluso menor. En los últimos cinco años, 55 países<sup>63</sup> no presentaron ningún dato sobre el gasto en educación preescolar. En algunos casos, como el de Liberia, los datos sobre la financiación destinada a la educación preescolar y primaria no están desglosados, y podrían no existir medidas en materia de rendición de cuentas que permitan garantizar que se utiliza una cierta cantidad de fondos para prestar servicios preescolares<sup>64</sup>.

Si los Gobiernos disponen de datos desglosados sobre el gasto, pueden emplearlos estratégicamente para

**Durante los últimos cinco años,**

**55**

**países no presentaron ningún dato sobre el gasto en educación preescolar**

fundamentar las decisiones normativas. Además, los agentes no gubernamentales pueden usar los datos para obligar a los Gobiernos a rendir cuentas de sus compromisos financieros y comprobar que los fondos se gastan de manera eficiente y eficaz.

Igualmente importantes son los datos sobre la calidad de los servicios, ya que permiten a los Gobiernos conocer mejor las necesidades en materia de financiación y cómo asignar de forma más eficiente y equitativa los recursos existentes. En el Perú, por ejemplo, el Ministerio de Educación planea recopilar sistemáticamente datos demográficos sobre la calidad de la educación preescolar. Los datos de las pruebas piloto pusieron de manifiesto la existencia de considerables diferencias entre la normativa y las prácticas educativas reales, y ahora se están usando para mejorar el contenido de la capacitación impartida a los docentes<sup>65</sup>. Es necesario que más países prioricen dichas iniciativas en el contexto del aseguramiento de la calidad general y el desarrollo del subsector.

## **4.7 La presupuestación y la planificación de la cobertura universal de la educación preescolar aumentarán las posibilidades**

Para lograr una alta tasa de matriculación y una buena calidad, es esencial que la financiación pública de la educación preescolar sea sostenida y adecuada. Sin embargo, muchos Gobiernos y donantes han descuidado la enseñanza preescolar en favor de los niveles superiores de la educación. La distribución actual de las inversiones beneficia desproporcionadamente a los niños de los hogares más ricos, en detrimento de los más desfavorecidos, que son quienes tienen menos probabilidades de llegar a niveles académicos superiores. Además, el bajo rendimiento escolar y la falta de eficiencia de la educación en los primeros años comprometen la calidad de la educación superior y, en última instancia, reducen la capacidad tanto de los estudiantes que inician estudios superiores como de los docentes.

**Algunos de los países más pobres del mundo han demostrado que es posible lograr y mantener un aumento sustancial de la financiación de la educación preescolar, y que este puede dar lugar directamente a un aumento de la matriculación en la educación preescolar y a la mejora de la calidad y los resultados del sistema educativo en su conjunto.**

Quizá la enseñanza más importante que puede extraerse de estas experiencias es la importancia de convertir la educación preescolar en una prioridad de las políticas, y de materializar las promesas y las posibilidades que entraña a través del proceso de presupuestación y planificación.

---

# 1

**Asentar la educación preescolar sobre un base financiera tan sólida como la de otros subsectores educativos, a través de la asignación de al menos el 10% del presupuesto educativo. La obtención de los fondos adecuados será un proceso progresivo, pero exige que los ministerios de educación y de finanzas den a la educación preescolar un papel más prominente en el proceso de presupuestación.**

# 2

**Los donantes deben predicar con el ejemplo y asignar a la enseñanza preescolar al menos el 10% de sus inversiones en educación, a fin de catalizar y complementar los recursos públicos. El apoyo de los donantes a la educación preescolar debe aumentar considerablemente en situaciones de emergencia y establecerse como prioridad en la ayuda al sector educativo.**

# 3

**Fortalecer los mecanismos de gobernanza y rendición de cuentas entre las administraciones públicas nacionales y locales, e invertir en la capacidad de aplicación en todo el subsector a fin de garantizar que los recursos dedicados a la educación preescolar se asignan y utilizan eficientemente en todos los niveles gubernamentales.**

---

# 4

**Utilizar los recursos públicos para proporcionar a todos los niños un paquete mínimo de un año de educación preescolar gratuita de calidad; cuando sea posible prolongarla, dar prioridad a los niños más desfavorecidos. Asignar los recursos públicos disponibles de forma equitativa; para ello, eliminar en primer lugar los obstáculos financieros que impiden el acceso a los niños más vulnerables.**

# 5

**Potenciar las inversiones del sector privado, el cual desempeña un papel amplio e importante en la prestación de educación preescolar en los países de ingresos bajos y medianos. Cuando la capacidad de los sistemas públicos está al límite, es importante asociarse con agentes no estatales y colaborar para ampliar el acceso a servicios asequibles y de calidad.**

# 6

**Tanto los Gobiernos como los donantes deben comprometerse a hacer un seguimiento de los gastos en educación preescolar y a presentar los informes correspondientes. Esto permitirá fortalecer la rendición de cuentas, mejorar la presupuestación y la planificación, y detectar las esferas más necesitadas de mejora, incluidas las deficiencias en materia de eficiencia, rentabilidad y financiación.**





# La educación preescolar para todos: **Actuar de inmediato, impulsados por una aspiración a largo plazo**

La educación preescolar proporciona los cimientos vitales para el aprendizaje de los niños, por lo que debe constituir un elemento habitual de la educación de todos ellos y un componente indispensable de todos los sistemas educativos. Los capítulos anteriores ponen de relieve la importancia de la educación preescolar no como un añadido opcional para unos pocos afortunados, sino como un instrumento para eliminar las disparidades en materia de rendimiento académico e impulsar el avance hacia la consecución del ODS 4.

El acceso universal a la educación preescolar es una meta alcanzable, pero requiere un enfoque práctico y audaz que tenga en cuenta las realidades del presente pero que también establezca un objetivo a largo plazo. Este no es el desafío final: muchos países de ingresos bajos y medianos bajos apenas están empezando a establecer o restablecer el componente preescolar de su sistema educativo.

**Los países deben aplicar estrategias inteligentes y de eficacia demostrada que los ayuden a emprender el camino hacia una educación preescolar universal y de calidad. Establecer prioridades normativas y explorar soluciones intermedias contribuirá a crear sistemas educativos que permitirán encaminar a millones de niños de hoy hacia el desarrollo de todo su potencial.**

[Las ocho recomendaciones siguientes pueden contribuir a lograr este objetivo.](#)

# 1

## **Aumentar el peso de la educación preescolar en los planes y las políticas del sector educativo, y acelerar urgentemente las iniciativas dirigidas a eliminar las disparidades en el acceso.**

Al menos 175 millones de niños de corta edad no están matriculados en ningún tipo de programa de educación preescolar. Esto exige un compromiso político de alto nivel con la educación preescolar por parte de los Gobiernos, y una respuesta urgente para elaborar una estrategia provisional que introduzca cambios rápidos y tangibles, complementados con estrategias a medio y largo plazo dirigidas a incorporar al menos un año de educación preescolar de calidad como parte habitual de los sistemas educativos y de la vida de todos los niños.

La educación preescolar debe trasladarse desde los márgenes al centro de los planes del sector educativo. Para acelerar las tendencias es necesario tomar algunas decisiones normativas a corto plazo difíciles, como las relativas a la duración de los programas preescolares y la reasignación de la financiación. No obstante, si se cuenta con un sólido apoyo político, técnico y financiero, las soluciones para todos estos retos están al alcance de la mano.

# 2

## **Adoptar políticas comprometidas con la educación preescolar universal y que otorguen prioridad a los niños más pobres y de más difícil acceso al inicio del camino hacia la universalidad, y no al final.**

Estas políticas deben apuntar a proporcionar educación preescolar gratuita a todos los niños, velando explícitamente por que los más pobres y vulnerables no sean los últimos en resultar beneficiados. Las estrategias en favor de la equidad tienen dos elementos en común: reconocen que la actual falta de equidad en el acceso aumenta las disparidades entre los niños más ricos y los más pobres, y comienzan considerando detenidamente por qué las comunidades marginadas no reciben los servicios. Entre dichas estrategias se incluyen la prestación de un año de educación preescolar universal antes de comprometer más fondos para prolongarla más años en ningún lugar; proporcionar programas complementarios en apoyo de los más vulnerables a la exclusión de la programación tradicional; y dar prioridad a las zonas de bajos ingresos en lo relativo al despliegue de docentes, las obras de construcción y renovación, y el suministro de materiales.

Las iniciativas de ampliación también deben contar el respaldo de una financiación favorable a la equidad. Cuando aún no se dispone de centros preescolares públicos para todos los niños, puede hacerse un uso inteligente de los recursos invirtiendo en oportunidades de aprendizaje temprano para los niños más necesitados y que, por tanto, resultarán más beneficiados por ellas. Se debe procurar reducir o eliminar la carga financiera de las familias más pobres en primer lugar. Reducir los obstáculos económicos es importante, ya que muchas de las opciones que existen en materia de educación preescolar son escuelas privadas de pago.

# 3

**En los países que no están en vías de alcanzar el objetivo de la universalidad, priorizar la implantación de un año de educación preescolar gratuita, con miras a ampliar su duración a medida que el sistema de educación preescolar mejore su capacidad.**

Son demasiados los países que no están en vías de cumplir la meta de la educación preescolar universal, y con frecuencia están muy lejos de hacerlo. En estos países, los Gobiernos y sus asociados para el desarrollo deben centrarse en la implantación de un año de educación preescolar gratuita y universal como principal prioridad, con miras a ampliar la prestación universal a dos años cuando el sistema preescolar se desarrolle. Cuando se considere la posibilidad de añadir más años de educación preescolar, la prioridad debe ser proporcionar este paquete ampliado en primer lugar a los niños desfavorecidos.

Para que los países puedan alcanzar la meta de aquí a 2030, deberán aumentar sustancialmente el tamaño y la calidad de la fuerza laboral del sector de la educación de la primera infancia. Los Gobiernos y los ministerios de educación deberán promover las asociaciones con prestadores no estatales de educación preescolar, incluida la sociedad civil, el sector privado, las familias y las comunidades, a fin de maximizar las oportunidades de aprendizaje temprano para los niños y potenciar la aplicación de programas y modelos innovadores con objeto de llegar a todos los niños.

# 4

## **Invertir en calidad a medida que el sistema se desarrolla —no después—, procurando mantener el equilibrio entre la ampliación del acceso y el mantenimiento de la calidad, de modo que la educación preescolar reporte beneficios reales a todos los niños.**

Dado el enorme déficit de docentes de enseñanza preescolar, muchos Gobiernos y asociados deberán adoptar, de manera provisional, la estrategia de contratar educadores locales sin estudios superiores ni una formación especializada en la primera infancia, pero capaces de proporcionar a los niños la atención y los cuidados necesarios para que su experiencia del aprendizaje sea positiva. Esto permitirá que el número de alumnos por clase y docente se mantenga en niveles aceptables para ofrecer constantemente servicios de calidad.

Para compensar la escasez de maestros cualificados con títulos académicos superiores y grados especializados y al mismo tiempo lograr resultados equivalentes y reducir los costos unitarios, los Gobiernos deberán centrarse en el desarrollo profesional continuo e intensivo y en las tutorías y la formación pertinentes en el empleo. Al mismo tiempo, deberán adoptar el firme compromiso de desarrollar progresivamente la capacidad del personal docente en todos los niveles educativos y promover nuevas cohortes de educadores cualificados y especializados en enfoques centrados en los niños.

A fin de favorecer los resultados académicos de los niños, es necesario dar prioridad al establecimiento de normas de calidad claras, que incluyan llegar progresivamente a una proporción de no más de 20 alumnos por docente. Igualmente importante será establecer un marco eficaz de aseguramiento de la calidad de los programas de educación preescolar proporcionados tanto por prestadores públicos como no estatales o privados, y desarrollar la capacidad nacional para usar los datos con objeto de mejorar la calidad. Finalmente, los Gobiernos deben considerar el papel del sector privado e incorporarlo al subsector más amplio; para ello, será necesario establecer iniciativas inclusivas de aseguramiento de la calidad, en lugar de arriesgarse a tener dos sistemas paralelos.

# 5

## **Fortalecer la gobernanza y la capacidad de aplicación del sistema de educación preescolar en todos los niveles gubernamentales.**

Para aprovechar la amplia variedad de modelos de financiación y programación apropiados para este subsector no solo se requiere una política o estrategia coherente y una sólida base financiera, sino también que la gobernanza, la rendición de cuentas y la capacidad de aplicación tengan la fortaleza necesaria para respaldarlos. Muchos países de ingresos bajos y medianos bajos deberán comenzar por establecer los cimientos del sistema preescolar naciente y, a la vez, resolver los problemas que persisten en todo el sector educativo. Es esencial que las responsabilidades de los diferentes niveles gubernamentales estén claras y contar con mecanismos de rendición de cuentas.

Es fundamental invertir tempranamente en el desarrollo de la capacidad de todo el sistema en materia de aplicación y aseguramiento de la calidad, incluida la gestión del personal. Gran parte de esta capacitación se impartirá en el plano de los distritos, en las escuelas o en grupos temáticos, en forma de cursos, tutorías o visitas de supervisión a los docentes de preescolar. El desarrollo de la capacidad de aplicación —lo cual incluye, entre otras cosas, que las autoridades decisorias y las partes interesadas de todos los niveles dispongan de información en tiempo real mucho más precisa acerca de quién recibe enseñanza preescolar y quién no, y que el sistema esté mucho más capacitado para garantizar la participación de los más vulnerables y dar más voz a los padres— empoderará a los gobiernos locales, los administradores y los padres.

Uno de los aspectos fundamentales para la consecución de la educación preescolar universal será que tanto los Gobiernos como los donantes adopten un enfoque de las inversiones en la educación preescolar orientado al fortalecimiento del sistema. El apoyo de los asociados externos debe, por tanto, centrarse en ayudar al subsector a desarrollar la capacidad técnica y de coordinación necesarias.

# 6

## **Aumentar sustancialmente la financiación de la educación preescolar y garantizar a este subsector un nivel adecuado de recursos públicos e internacionales.**

El presente informe demuestra que la financiación de la educación preescolar no ha de considerarse como una falta de apoyo a otros subsectores de la educación, sino como una estrategia central para el fortalecimiento de todo el sistema. Para lograr avances significativos en la ampliación de la prestación, es necesario que la financiación sea adecuada y predecible en todos los países. Los Gobiernos deben asignar al menos el 10% del total de su presupuesto educativo a la educación preescolar. Para predicar con el ejemplo, los donantes deben adoptar el mismo compromiso y asignar al subsector —en particular en crisis humanitarias— al menos el 10% de sus inversiones en educación a fin de catalizar y complementar los recursos públicos y subsanar los déficits a corto plazo.

La ampliación del acceso no debe llevarse a cabo a expensas de la calidad. Por consiguiente, los Gobiernos deben dedicar al menos el 25% del presupuesto de la enseñanza preescolar para gastos recurrentes a gastos no salariales, por ejemplo, en capacitación de los docentes, elaboración del plan de estudios, materiales didácticos y mecanismos de aseguramiento de la calidad. Finalmente, también es necesario que los encargados de la formulación de políticas, los asociados internacionales y los donantes asuman el compromiso de presentar informes completos sobre la financiación de la educación preescolar, a fin de mejorar las actividades internacionales de seguimiento y promoción.

# 7

## **Establecer entre los Gobiernos, los donantes y los asociados un objetivo común para el subsector, y fijar las prioridades de manera complementaria con miras a proporcionar financiación y asistencia técnica donde y cuando sean más necesarias.**

Para la consecución de la meta relativa a la educación preescolar universal, será necesario establecer una amplia coalición de asociados que apoyen a múltiples proveedores de servicios, tanto públicos como privados o sin ánimo de lucro, por ejemplo, organizaciones religiosas y de la sociedad civil. Los padres son, asimismo, asociados fundamentales para estimular la demanda en favor del logro de la meta.

En el subsector de la enseñanza preescolar, el papel del ministerio de educación diferirá del de otros sectores. Deberá ser más ágil y hacer un mayor hincapié en el aseguramiento de la calidad y la aplicación de un marco normativo propicio para los proveedores de servicios. A medida que los programas se van ampliando, los ministerios de educación también deberán establecer una función de aseguramiento de la equidad acorde con el enfoque en la calidad, y procurar que los más necesitados de servicios tengan más acceso a la financiación pública.

Los asociados nacionales e internacionales son fundamentales para canalizar inversiones a este subsector naciente y aportar recursos flexibles que subsanen los déficits que la financiación nacional no puede afrontar por sí sola. Se deberá dar la máxima importancia al desarrollo de la capacidad, la capacitación y el apoyo técnico, con el compromiso de trabajar con las instituciones locales y transferir las capacidades al subsector de la educación preescolar cuando este sea estable.

Cuando se trata de preparar a los niños para que prosperen en la escuela y en la vida, las decisiones relativas a las opciones adecuadas no pueden quedar únicamente en manos de los encargados de la formulación de políticas. Las familias y las comunidades deben participar en el proceso, ya que apoyan el aprendizaje de los niños en el hogar e impulsan la demanda de programas de calidad que pueden proporcionar a los niños el mejor comienzo posible en la vida.



## **Este es el momento de actuar en pos de la consecución de la meta relativa a la educación preescolar universal para 2030.**

**Durante el decenio pasado, los avances hacia la consecución de numerosos objetivos importantes en el sector de la educación prácticamente se han detenido. Tras el rápido aumento de las tasas de matriculación logrado en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el número de niños no escolarizados se ha resistido a seguir bajando. De manera similar, las iniciativas dirigidas a mejorar el avance de los alumnos a través de los diversos niveles del sistema educativo se han visto afectadas por las elevadas tasas de repetición y deserción. Aunque numerosos asociados trabajan en estrecho contacto con los Gobiernos con objeto de mejorar la calidad, los niveles generales de aprendizaje permanecen bajos. Y, en todos los casos, los niños más pobres y vulnerables siguen siendo los que menos acceso tienen tanto a la enseñanza preescolar como a la primaria.**

**Las pruebas aportadas en este informe ponen de manifiesto que una educación preescolar de calidad puede establecer y establecerá una diferencia decisiva en todos estos frentes. No resolverá todos los problemas, pero puede revertir la tendencia al estancamiento que padece el subsector y constituir una plataforma sólida que proporcione el impulso necesario para aprovechar las posibilidades que ofrece.**

**La educación preescolar debe trasladarse desde los márgenes al centro de los planes del sector educativo. Para acelerar estas tendencias será necesario tomar algunas decisiones normativas a corto plazo difíciles, pero si se cuenta con un apoyo político, técnico y financiero sólido, las soluciones para todos estos retos están al alcance de la mano.**

Armados con estas recomendaciones —y con las pruebas que las respaldan—, los Gobiernos y los asociados de todo el mundo pueden establecer los cimientos que permitirán que todos los niños, y en particular los más vulnerables, puedan acceder a servicios de educación preescolar universales y de calidad. Esto puede lograrse si se enfoca la labor como un objetivo compartido: que todos los jóvenes se beneficien de la educación, el aprendizaje, la capacitación o el empleo para 2030. Hoy, esos jóvenes están listos para la educación preescolar. Es fundamental lograr, a corto plazo, avances importantes y, en el próximo decenio, ofrecer a todos los niños de corta edad la oportunidad de participar en una educación de la primera infancia dirigida a desarrollar en todo su potencial sus talentos y aptitudes intelectuales, sociales y físicas.





НУБ-ын хоронго оруулагтаар  
санхүүжигдсэн "ЗУНЫ ГЭР"  
цэцэрлэг  
2018.06.15



# Notas sobre las figuras

## Capítulo 1

- Figura 1.2 Este análisis abarcó 26 países de ingresos bajos y medianos bajos y 22 países de ingresos altos y medianos altos. Se presenta el promedio no ponderado de los valores nacionales.
- Figura 1.3 Se presenta el promedio no ponderado de los valores nacionales.
- Figura 1.6 Las mejoras se calculan con respecto a una base de referencia del 50% (de la matriculación, la finalización o el logro de los objetivos académicos) y se miden como puntos porcentuales ganados. Los costos se estiman en relación con los costos medios de referencia (con alumnos por clase, materiales, apoyo y salarios promedio).
- Figura 1.9 El indicador es la tasa bruta de matriculación en la educación preescolar de los niños de ambos sexos según los datos del año más reciente (2011-2017).
- Figura 1.11 Los cálculos consisten en medias simples y se basan en los datos más recientes entre 2010 y 2016 de la base mundial de datos del IEU (2017). Los indicadores usados son: tasa bruta de matriculación en la educación preescolar y presión demográfica en la educación preescolar. La presión demográfica en un país determinado se calcula como la población total en edad oficial de preescolar dividida por la población total del país. Si es inferior a 3,1831, se la clasifica como baja; si se encuentra entre 3,1831 y 4,4858, es moderada; si está entre 4,4858 y 6,7126, es alta; y si es superior a 6,7126, se la categoriza como muy alta.
- Figura 1.12 Para el cálculo se emplearon las tasas brutas medias de matriculación en la educación preescolar por grupo de ingresos del IEU y el modelo de proyección elaborado por la Comisión de Educación: <<https://report.educationcommission.org>>.
- Figura 1.13 Los cálculos se basan en las tasas brutas medias de matriculación en la educación preescolar por grupo de ingresos del IEU y el modelo de proyección elaborado por la Comisión de Educación: <<https://report.educationcommission.org>>.

## Capítulo 2

- Figura 2.1 Análisis de UNICEF basados en los datos disponibles de los conjuntos de datos más recientes de la MICS (2010-2015) de 58 países. El análisis de la tasa de desigualdad relativo al factor de exclusión "Pobreza" se fundamenta en datos de los 64 países que disponían de ellos entre 2010 y 2016, procedentes de la base mundial de datos de UNICEF sobre educación de la primera infancia de 2018.
- Figura 2.2 Datos de los 64 países que disponían de ellos entre 2010 y 2016, procedentes de la base mundial de datos de UNICEF sobre educación de la primera infancia de 2018.
- Figura 2.3 Todas las conclusiones se basan en 50 o más casos no ponderados. Los datos de la MICS de Serbia de 2005-2006 no incluyen datos sobre los asentamientos romaníes.
- Figura 2.5 Existen diferencias significativas entre los niños más pobres y los más ricos en cuanto al porcentaje de asistencia a la educación preescolar. Existen diferencias significativas entre los quintiles superiores e inferiores de riqueza en cuanto al porcentaje de niños que asisten a la educación preescolar por nivel educativo de la madre. Con respecto al desglose por lugar de residencia, las muestras son demasiado pequeñas para efectuar comparaciones, los intervalos de confianza se superponen y no indican diferencias significativas. El valor correspondiente a los niños del quintil más pobre que asisten a la educación de la primera infancia, cuya madre cuenta con un nivel educativo superior al de secundaria y que viven en zonas urbanas se basa en entre 25 y 49 casos no ponderados.

Figura 2.6 Los datos de 2017 sobre Etiopía proceden del Sistema de Información sobre la Gestión Educacional de Etiopía, página 19, <[www.moe.gov.et/documents/20182/0/Statistics+2009+final+1/ca93f33d-0540-468e-9806-0e6032f8d848?version=1.0](http://www.moe.gov.et/documents/20182/0/Statistics+2009+final+1/ca93f33d-0540-468e-9806-0e6032f8d848?version=1.0)>.

Figura 2.11 El indicador es el porcentaje de matriculación en la educación preescolar en instituciones privadas (%). América del Norte no dispone de datos.

## Capítulo 3

- Figura 3.2 La estimación se basa en la población de ambos sexos (número) en edad oficial de preescolar, los docentes de preescolar de ambos sexos (número) y la proporción alumnos/docente en la educación preescolar (expresada como número de personas) del IEU. La estimación excluye los valores atípicos del Yemen y la República Centroafricana, así como los países que no disponen de datos sobre el número de docentes entre 2015 y 2017.
- Figura 3.3. La estimación se basa en los datos sobre la población de edad preescolar de la División de Población de las Naciones Unidas y en los datos actuales de la UIS sobre la cantidad de docentes de preescolar entre 2015 y 2017 (expresada como número de personas).
- Figura 3.4 La estimación se basa en los datos del IEU y la División de Población de las Naciones Unidas sobre la población en edad de asistir a preescolar, y en los datos del IEU sobre la proporción alumnos/docente en la enseñanza preescolar (expresada como número de personas).

## Capítulo 4

- Figura 4.1 Los datos se obtuvieron del IEU en noviembre de 2018, y para obtener las medias simples aplicadas en este cálculo se utilizaron los datos más recientes entre 2011 y 2017.
- Figura 4.2 Promedios no ponderados del gasto público en educación preescolar como porcentaje del gasto público total en educación. Las tendencias se basan en subconjuntos de países con datos entre 2007 y 2017, los cuales se utilizaron para obtener los valores medios de 2017.
- Figura 4.3 Los datos se extrajeron del IEU y se utilizaron los más recientes entre 2011 y 2017 para obtener la media simple aplicada en este cálculo.
- Figura 4.4 Promedios no ponderados del gasto público en niveles educativos específicos como porcentaje del gasto público total en educación en los países de bajos ingresos. Las tendencias se basan en subconjuntos de países con datos entre 2007 y 2017, los cuales se utilizaron para obtener los valores medios de 2017.
- Figura 4.5 Promedios no ponderados del gasto público en niveles educativos específicos como porcentaje del gasto público total en educación.
- Figura 4.7 Cálculo basado en datos del IEU, consultados en 2018. Promedios no ponderados del gasto público en educación preescolar dividido por el número de niños de edad preescolar.
- Figura 4.8. Cálculo basado en datos del IEU, consultados en 2018. Gasto público en educación preescolar dividido por el número de niños de edad preescolar.
- Figura 4.9 Cálculo basado en datos sobre los desembolsos brutos en educación de la asistencia oficial para el desarrollo de la OCDE en 2016, consultados en 2018.
- Figura 4.10 Cálculo basado en datos sobre los desembolsos brutos en educación de la asistencia oficial para el desarrollo de la OCDE en 2016, consultados en 2018.

## Introducción

- 1 Rose, Pauline, and Benjamin Alcott, 'How Can Education Systems Become Equitable by 2030?', DFID Think Pieces – Learning and Equity, United Kingdom Department for International Development, London, August 2015, pp.12–14, <[http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/how-can-education-systems-become-equitable-by-2030-learning-and-equity\\_pauline-rose\\_benjamin-alcott\\_heart\\_2015-en.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/how-can-education-systems-become-equitable-by-2030-learning-and-equity_pauline-rose_benjamin-alcott_heart_2015-en.pdf)>, accessed 27 February 2019.
- 2 Computations by UNICEF, based on the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics (UIS) global database, 2018. Estimation based on UIS pre-primary-age population and gross enrolment ratio (GER) of pre-primary education in the most recent year available (2011–2017).
- 3 International Commission on Financing Global Education Opportunity, *The Learning Generation: Investing in education for a changing world*, Education Commission, New York, 2016, p. 90, <<https://bit.ly/2T1DA4T>>, accessed 14 February 2019.
- 4 World Bank, *World Development Report 2018: Learning to realize education's promise*, World Bank, Washington, D.C., 2018, <[www.worldbank.org/en/publication/wdr2018](http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018)>, accessed 14 February 2019.
- 5 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Education for All Global Monitoring Report 2007: Strong foundations – Early childhood care and education*, UNESCO, Paris, 2006, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147794>>; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Global Education Monitoring Report 2019: Migration, displacement and education – Building bridges, not walls*, UNESCO, Paris, 2018, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265866>>, accessed 28 February 2019.
- 6 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and UNESCO Institute for Statistics, *International Standard Classification of Education (ISCED) 2011*, UNESCO and UIS, Paris and Montreal, 2012, <<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>>, accessed 28 February 2019.
- 7 United Nations Children's Fund, *Early Moments Matter for Every Child*, UNICEF, New York, 2017. <[www.unicef.org/publications/files/UNICEF\\_Early\\_Moments\\_Matter\\_for\\_Every\\_Child.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child.pdf)>, accessed 28 February 2019.
- 8 United Nations Children's Fund, 'Early Childhood Education', UNICEF, New York, December 2017, <<https://data.unicef.org/topic/early-childhood-development/early-childhood-education/>>, accessed 28 February 2019.

## Capítulo 1

### ¿Por qué hacer hincapié en la educación preescolar universal?

- 9 World Bank, *World Development Report 2018: Learning to realize education's promise*, World Bank, Washington, D.C., 2018, <[www.worldbank.org/en/publication/wdr2018](http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018)>, accessed 14 February 2019.
- 10 United Nations Children's Fund, *Reimagining Life Skills and Citizenship Education in the Middle East and North Africa: A four-dimensional and systems approach to 21st century skills*, UNICEF Middle East and North Africa Regional Office, Amman, 2017, <[http://education2030-arab-states.org/PDF/d816129f-5d08-40d1-9984-d587631e1b14\\_report1.pdf](http://education2030-arab-states.org/PDF/d816129f-5d08-40d1-9984-d587631e1b14_report1.pdf)>, accessed 14 February 2019.
- 11 Naudeau, Sophie, et al., *Investing in Young Children: An early childhood development guide for policy dialogue and project preparation*, World Bank, Washington, D.C., 2010, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/691411468153855017/pdf/578760REPLACEMENT053783B09780821385265.pdf>>, accessed 20 February 2019.
- 12 García, Jorge Luis, et al., 'The Life-Cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program', NBER Working Paper No. 22993, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., December 2016, <[www.nber.org/papers/w22993.pdf](http://www.nber.org/papers/w22993.pdf)>, accessed 22 February 2019.
- 13 United Nations Children's Fund, *The Investment Case for Education and Equity*, UNICEF, New York, January 2015, <[www.unicef.org/publications/files/Investment\\_Case\\_for\\_Education\\_and\\_Equity\\_FINAL.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/Investment_Case_for_Education_and_Equity_FINAL.pdf)>, accessed 20 February 2019.
- 14 Walker, Susan P., et al., 'Inequality in Early Childhood: Risk and protective factors for early child development', *The Lancet*, vol. 378, no. 9799, 2011, pp. 1325–1338, <[www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2811%2960555-2](http://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2811%2960555-2)>, accessed 18 February 2019.
- 15 Center on the Developing Child at Harvard University, *From Best Practices to Breakthrough Impacts: A science-based approach to building a more promising future for young children and families*, Cambridge, Mass., May 2016, p. 7, <<https://bit.ly/2EZEDIH>>, accessed 18 February 2019.
- 16 Neal, David, et al., *The Science of Habit: Creating disruptive and sticky behavior change in handwashing behavior*, USAID/WASHplus Project, Washington, D.C., October 2015, p. 14, <<https://bit.ly/2V8N6AN>>, accessed 18 February 2019.
- 17 The ECDI measures the developmental status of children aged 36–59 months in four domains and identifies them as on track if they meet the following criteria: **Literacy-numeracy:** The child can do at least two of the following: identify at least 10 letters of the alphabet; read at least four simple words; and/or know the name and recognize the symbols of all numbers from 1 to 10. **Physical:** The child can pick up a small object with two fingers, such as a stick or rock from the ground, and/or the mother/primary caregiver does not indicate that the child is sometimes too sick to play. **Social-emotional:** At least two of the following are true: The child gets along well with other children; the child does not kick, bite or hit other children; and the child does not get distracted easily. **Learning:** The child follows simple directions on how to do something correctly and/or when given something to do, is able to do it independently. The overall ECDI score reflects the percentage of children who are developmentally on track in at least three of these four domains. For more information, see <<https://data.unicef.org/topic/early-childhood-development/early-childhood-education/>>.
- 18 Research includes: Berlinski, Samuel, Sebastian Galiani and Paul J. Gertler, 'The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance', *Journal of Public Economics*, vol. 93, no. 1–2, February 2009, pp. 219–234, <[www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272708001308](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272708001308)>; Pianta, Robert C., et al., 'The Effects of Preschool Education: What we know, how public policy is or is not aligned with the evidence base, and what we need to

- know', *Psychological Science in the Public Interest*, vol. 10, no. 2, pp. 49–88, <<https://doi.org/10.1177/1529100610381908>>; Nores, Milagros, and W. Steven Barnett, 'Benefits of Early Childhood Interventions Across the World: (Under) Investing in the very young', *Economics of Education Review*, vol. 29, no. 2, 2010, pp. 271–282, <[www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S027277570900106X](http://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S027277570900106X)>, accessed 18 February 2019.
- 19 UNESCO Institute for Statistics, 'More than One-Half of Children and Adolescents Are Not Learning Worldwide', UIS Fact Sheet No. 46, UNESCO, Paris, September 2017, <<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs46-more-than-half-children-not-learning-en-2017.pdf>>, accessed 18 February 2019. As custodian agency of SDG indicator 4.2.1, UNICEF has been given the mandate to undertake the methodological work to develop, test and validate a data collection instrument that can be used to track progress towards achieving target 4.2. To this end, UNICEF has undertaken a systematic review of items used to collect data on early childhood development outcomes, as well as testing and validating a core set of items in Belize, Bulgaria, India, Jamaica, Mexico, Palestine, Uganda and the United States. To oversee the work, UNICEF established the Inter-Agency Expert Group on ECD Measurement (IAEG-ECD), i.e., a global inter-agency advisory and coordination body whose overarching purpose is to oversee the revision, testing and validation of the new measure. The final output is a standardized and validated tool to measure ECD outcomes that can be integrated in national household surveys for use by all countries, high-, middle- and low-income countries alike. The final measurement tool, along with guidance on its implementation, is expected to be ready for data collection in 2019.
- 20 RTI International and World Bank, 'Over-Enrollment in the Early Grades', brief summarizing findings from a longer forthcoming report (Crouch, Luis, Katherine Merseeth and Amanda Devercelli, 'Over-Enrollment in the Early Grades', World Bank, Washington, D.C., forthcoming).
- 21 Multivariate regressions are based on MICS data across 48 countries. Regressions control for countries' income status and national levels of support for learning available at home. Regression analyses demonstrate that, on average, a 10 per cent increase in national early childhood education attendance is associated with a 3.3 per cent increase in the proportion of children who are on track in early literacy and numeracy skills development.
- 22 Computations by UNICEF, based on MICS and DHS data sets (2010–2015) for 48 countries (26 low- and lower-middle-income countries and 22 high- and upper-middle-income countries); unweighted averages.
- 23 The logistic regression analysis is based on data from Nepal MICS 2014, controlling for wealth, sex, mother's education, and level of support for learning available at home.
- 24 'Over-Enrollment in the Early Grades' (brief).
- 25 Berlinski, Galiani and Gertler, 'The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance'.
- 26 United Nations Children's Fund, *Philippines Early Childhood Care and Development Longitudinal Study: Longitudinal study of the effects of early childhood care and development on the learning experiences and performance of kindergarten students through Grade 2 in the Philippines – Rounds 1, 2 and 3 (out of 4 rounds), longitudinal report*, UNICEF, New York, 2017, p.11.
- 27 Hungi, Njora, and Moses Ngware, 'The Effects of Preschool Participation on Mathematics Achievement of Grade 6 Pupils in Uganda', *Educational Research for Policy and Practice*, vol. 17, no. 3, 2017, pp 105–126, <<https://doi.org/10.1007/s10671-017-9218-y>>, accessed 22 February 2019.
- 28 PASEC 2014 is an international large-scale assessment of student competencies developed by the Conférence des ministres de l'Éducation des États et gouvernements de la Francophonie (CONFEMEN). The sample includes close to 40,000 students overall, surveyed in more than 1,800 schools in 10 countries (Benin, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Chad, the Congo, Côte d'Ivoire, the Niger, Senegal and Togo).
- 29 The analysis uses linear regression and includes 55 countries across six regions for reading proficiency, and 58 countries across five regions for mathematics proficiency. Gross domestic product (GDP) per capita is set at the world average of \$10,880, based on <<http://statisticstimes.com/economy/world-gdp-capita-ranking.php>>. Morocco was excluded from the analysis of reading proficiency. Data for pre-primary GER are from the UIS database, 2017, and income grouping is from the World Bank, 2017. Data for reading and mathematics proficiency are from the World Inequality Database on Education (WIDE), 2017, <[www.education-inequalities.org](http://www.education-inequalities.org)>. Reading proficiency, data are from LLECE 2013, PIRLS 2011 assessment, and mathematics proficiency data are from TIMSS 2011 and LLECE 2013 assessment. Data years are: 2006 (for GER – with interpolation), 2011 (for mathematics Grade 4) or 2013 (for mathematics Grade 6).
- 30 *Learning Generation: Investing in education for a changing world*.
- 31 World Bank, *Toward an Equal Start: Closing the early learning gap for Roma children in Eastern Europe*, World Bank, Washington, D.C., 2012, <<https://bit.ly/2GARsgE>>, accessed 19 February 2019.
- 32 Berlinski, Samuel, Sebastian Galiani and Marco Manacorda, 'Giving Children a Better Start: Preschool attendance and school-age profiles', *Journal of Public Economics*, vol. 92, no. 5–6, June 2008, pp.1416–1440, <<https://bit.ly/2SdhsQO>>, accessed 19 February 2019.
- 33 'Over-Enrollment in the Early Grades' (brief).
- 34 Linear regressions were used to analyse the relationship between pre-primary enrolment rate and primary completion/dropout, controlling for country income level and pupil-teacher ratio (PTR) at primary level. UNICEF's analysis is based on GER of pre-primary education, gross intake ratio to the last grade of primary education (as a proxy indicator for primary completion) and PTR in primary education from the UIS global database 2017, and country income groupings from the World Bank in 2017. Data years are: most recent data between 2010 and 2016 (for primary completion and primary PTR – without interpolation), 2008 (for pre-primary GER – with interpolation). Angola and Liberia are excluded from the analysis.
- 35 'Over-Enrollment in the Early Grades' (brief).
- 36 Brunette, Tracy, et al., 'Repetition of Primary 1 and Pre-Primary Education in Uganda', International Development Working Paper No. 2017-02, RTI International, Research Triangle Park, North Carolina, June 2017, <<https://bit.ly/2GAVMMU>>, accessed 19 February 2019.
- 37 Linear regressions were used to analyse the relationship between pre-primary enrolment rate and primary completion/dropout, controlling for country income level and PTR at primary level. UNICEF's analysis is based on GER of pre-primary education, gross intake ratio to the last grade of primary education (as a proxy indicator for primary completion) and PTR in primary education from the UIS global database 2017, and country income groupings from the World Bank in 2017. Linear regressions were used to analyse the relationship between pre-primary enrolment ratio and primary completion/dropout.
- 38 'Over-Enrollment in the Early Grades' (brief).

- 39 *Learning Generation: Investing in education for a changing world.*
- 40 Engle, Patrice L., et al., 'Strategies for Reducing Inequalities and Improving Developmental Outcomes for Young Children in Low-Income and Middle-Income Countries', *The Lancet*, vol. 378, no. 9799, October 2011, pp.1339–1353, <[www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673611608891](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673611608891)>, accessed 19 February 2019.
- 41 Barnett, W. Steven, and Leonard N. Masse, 'Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Its Policy Implications', *Economics of Education Review*, vol. 26, no.1, February 2007, pp.113–125, <[www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775706000239](http://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775706000239)>, accessed 19 February 2019; *Learning Generation: Investing in education for a changing world.*
- 42 García, et al., 'Life-Cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program'.
- 43 Woldehanna, Tessew, and Mesele W. Araya, 'Early Investment in Preschool and Completion of Secondary Education in Ethiopia: Lessons from young lives', Working Paper No. 168, Young Lives, Oxford, 2017, <<https://bit.ly/2DYE56b>>, accessed 19 February 2019.
- 44 Shafiq, M. Najeeb, Amanda Devercelli and Alexandria Valerio, 'Are There Long-Term Benefits from Early Childhood Education in Low- and Middle-Income Countries?' *Education Policy Analysis Archives*, vol. 26, no. 122, 2018, <<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3239>>, accessed 19 February 2019.
- 45 Alcott, Benjamin, and Pauline Rose, 'Learning in India's Primary Schools: How do disparities widen across the grades?', *International Journal of Educational Development*, vol. 56, 2017, pp. 42–51, <[www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059316303807](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059316303807)>, accessed 21 February 2019.
- 46 Currie, Janet, 'Early Childhood Education Programs', *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, no. 2, 2001, pp. 213–238, <<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.15.2.213>>; <<https://bit.ly/2GRXR6L>>, accessed 19 February 2019.
- 47 Jung, Haeil, and Amer Hasan, 'The Impact of Early Childhood Education on Early Achievement Gaps: Evidence from the Indonesia early childhood education and development (ECED) project', Policy Research Working Paper No. 6794, World Bank, Washington, D.C., 2014, <<https://bit.ly/2SJMtau>>, accessed 19 February 2019.
- 48 Schütz, Gabriela, Heinrich W. Ursprung and Ludger Wössmann, 'Education Policy and Equality of Opportunity', *Kyklos*, vol. 61, no. 2, May 2008, pp. 279–308, <[www.econstor.eu/bitstream/10419/33448/1/510229980.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/33448/1/510229980.pdf)>, accessed 25 February 2019; Engle, Patrice L., et al., 'Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries', *The Lancet*, vol. 378, no. 9799, October 2011, pp. 1339–1353, <[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)60889-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60889-1)>, accessed 27 February 2019.
- 49 Dowd, Amy J., et al., 'Realizing Capabilities in Ethiopia: Maximizing early childhood investment for impact and equity', *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 17, no. 4, 2016, pp. 477–493, <[www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19452829.2016.1225702](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19452829.2016.1225702)>, accessed 20 February 2019.
- 50 World Bank, *World Development Report 2018.*
- 51 United Nations Children's Fund, *Reimagining Life Skills and Citizenship Education in Middle-East and North Africa.*
- 52 Shafiq, Devercelli, and Valerio, 'Are There Long-Term Benefits from Early Childhood Education in Low- and Middle-Income Countries?'.
- 53 García, et al., 'Life-Cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program'.
- 54 Campbell, Frances A., et al, 'Early Childhood Education: Young adult outcomes from the Abecedarian Project', *Applied Developmental Science*, vol. 6, no. 1, 2002, pp. 422–57, <[www.researchgate.net/publication/240519150\\_Early\\_Childhood\\_Education\\_Young\\_Adult\\_Outcomes\\_From\\_the\\_Abecedarian\\_Project](http://www.researchgate.net/publication/240519150_Early_Childhood_Education_Young_Adult_Outcomes_From_the_Abecedarian_Project)>, accessed 23 February 2019.
- 55 Heckman, James J., et al., 'The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program', *Journal of Public Economics*, vol. 94, no. 1–2, 2010, pp. 114–128, <[www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272709001418](http://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272709001418)>, accessed 23 February 2019.
- 56 See, for example: Black, Maureen M., et al., 'Early Childhood Development Coming of Age: Science through the life course', *The Lancet*, vol. 389, no. 10064, January 2017, pp.77–90, <[www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673616313897](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673616313897)>, accessed 23 February 2019; Lancet Series 'Early Child Development in Developing Countries 2011', <[www.thelancet.com/series/child-development-in-developing-countries-2](http://www.thelancet.com/series/child-development-in-developing-countries-2)>, accessed 25 February 2019.
- 57 Halim, Daniel, Hillary Johnson and Elizaveta Perova, *Preschool Availability and Female Labor Force Participation: Evidence from Indonesia*, East Asia Pacific Gender Innovation Lab, World Bank, Washington, D.C., October 2017, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/104221518802443897/pdf/123476-WP-PUBLIC-Pre-schoolavailabilityandfemaleLFOctoberUpload.pdf>>, accessed 22 February 2019.
- 58 Berlinski, Samuel, Sebastian Galiani and Patrick J. McEwan, 'Preschool and Maternal Labour Market Outcomes: Evidence from a regression discontinuity design', IFS Working Paper No. W09/05, Institute for Fiscal Studies, London, November 2008, <[https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/11901/Pre-school\\_maternal.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/11901/Pre-school_maternal.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>, accessed 25 February 2019.
- 59 Wallet, Peter, 'Pre-Primary Teachers: A global analysis of several key education indicators', background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2007, *Strong Foundations: Early childhood care and education*, UNESCO, Paris, 2006.
- 60 In most countries, preschool-age children are 3–5 years of age. This age varies by country, however, and some countries define preschool as one-year or two-year programmes, making universal comparisons difficult.
- 61 Computations by UNICEF, based on the UIS global database, 2018. The estimation is based on UIS pre-primary-age population and GER of pre-primary education, both sexes, in the most recent year available (2011–2017).
- 62 UIS global database, 2018. The indicator is GER of pre-primary education, both sexes.
- 63 Computations by UNICEF, based on data from the UIS global database, 2018. The indicator is GER of pre-primary education, both sexes, in the most recent year (2010–2017).
- 64 Ibid.
- 65 For every 1 per cent decrease in demographic pressure, there is, on average, a 7 per cent increase in pre-primary enrolment, controlling for GDP per capita.
- 66 Murphy, Katie M., Hirokazu Yoshikawa and Alice J. Wuermli, 'Implementation Research for Early Childhood Development

- Programming in Humanitarian Contexts', *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 1419, no. 1, May 2018, pp. 90–101, <doi: 10.1111/nyas.13691>; <https://nyaspubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/nyas.13691>, accessed 20 February 2019.
- 67 Center on the Developing Child at Harvard University, 'Toxic Stress', Harvard University, Cambridge, Mass., 2019, <https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/toxic-stress/>, accessed 20 February 2019.
- 68 United Nations Children's Fund, '1 in 3 Syrian Children Has Grown Up Knowing Only Crisis As Conflict Reaches 5 Year Point – UNICEF', Press Release, UNICEF, Amman, 14 March 2016, <www.unicef.org/media/media\_90453.html>, accessed 20 February 2019.
- 69 Computations by UNICEF, based on data from the UIS global database, 2018; emergency countries were identified based on UNICEF Humanitarian Action for Children (HAC) groupings in 2018. The estimation is based on UIS pre-primary-age population and pre-primary education GER in the most recent year (2011–2017). For countries that do not have available administrative data (Afghanistan, the Democratic People's Republic of Korea, Haiti and Nigeria), adjusted net attendance rate one year before primary entry age is used. Libya and Somalia do not have available data.
- 70 Huebner, G., et al., 'Beyond Survival: The case for investing in young children globally', Discussion Paper, National Academy of Medicine, Washington, D.C., June 2016, <https://bit.ly/2T1hP5t>, accessed 20 February 2019.
- 71 Yale University and AÇEV Partnership, *The Ecology of Peace: Formative childhoods and peace building*, Yale-AÇEV Partnership, New Haven, Conn., and Istanbul, August 2012, <https://medicine.yale.edu/childstudy/fcpb/research/publications/briefnote\_online\_FINAL\_171407\_28959\_v2.pdf>, accessed 20 February 2019.
- 72 Lacroix, L., et al., 'Immigrant and Refugee Preschoolers' Sandplay Representations of the Tsunami', *The Arts in Psychotherapy*, vol. 34, no. 2, 2007, pp. 99–113, <www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0197456606000918>, accessed 20 February 2019.

## ▲ Capítulo 2 Problemas relacionados con la equidad y vías para superarlos

- 1 United Nations Children's Fund and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Institute for Statistics, *Education Equity Now! A regional analysis of the situation of out-of-school children in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, UNICEF, Geneva, January 2014, <www.unicef.org/eca/media/971/file>, accessed 19 February 2019.
- 2 Computations based on data from the most recent MICS data sets (2010–2015) across 64 countries with available data.
- 3 Computations based on data from the most recent MICS data sets (2010–2015) across 35 countries with available data.
- 4 Computations based on data from the most recent MICS data sets (2010–2015) across 60 countries with available data.
- 5 Computations by UNICEF, based on data from Thailand MICS 2015–2016 (p. 117).
- 6 Theirworld, *Safe Spaces: The urgent need for early childhood development in emergencies and disasters*, Theirworld, London, September 2016, <https://s3.amazonaws.com/theirworld-site-resources/Reports/Safespaces\_report.pdf>, accessed 19 February 2019; Anera, 'Early Childhood Education Gets Help in Lebanon Refugee Camp', Anera, Washington, D.C., <www.anera.org/stories/early-childhood-education-gets-help-lebanon-refugee-camp>, accessed 18 February 2019.
- 7 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 'Inclusion of Children with Disabilities: The early childhood imperative', Policy Brief on Early Childhood No. 46, April–June 2009, UNESCO, Paris, 2009, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183156>, accessed 19 February 2019; World Health Organization and United Nations Children's Fund, 'Early Childhood Development and Disability: A discussion paper', WHO and UNICEF, Geneva, 2012, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/75355/9789241504065\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, accessed 19 February 2019.
- 8 Mizunoya, Suguru, Sophie Mitra and Izumi Yamasaki, 'Towards Inclusive Education: The impact of disability on school attendance in developing countries', Innocenti Working Paper No. 2016-03, UNICEF Office of Research, Florence, 20 May 2016, <www.unicef-irc.org/publications/pdf/IWP3%20-%20Towards%20Inclusive%20Education.pdf>. The analysis is based on surveys conducted across 15 countries.
- 9 Theirworld, 'Left Behind from the Start: How governments and donors are failing children with disabilities in their early years', Policy Brief, Theirworld, London, 2016, <https://theirworld.org/resources/detail/left-behind-from-the-start-how-governments-and-donors-are-failing-children-with-disabilities-in-their-early-years>, accessed 18 February 2019.
- 10 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 'Inclusion of Children with Disabilities'.
- 11 Theirworld, 'Left Behind from the Start'.
- 12 Brambring, Michael, Heggard Rauh and Andreas Beelmann (eds), *Early Childhood Intervention: Theory, evaluation, and practice*, Walter de Gruyter, Berlin, 1996; Vagas-Barón, Emily, and Ulf Janson with Natalia Mufel, *Early Childhood Intervention, Special Education and Inclusion: Focus on Belarus*, UNICEF, Geneva, 2009, <https://www.unicef.by/uploads/models/2017/02/belarus.eci.english.pdf>; 'Early Childhood Development and Disability: A discussion paper'.
- 13 Lao Statistics Bureau, *Lao Social Indicator Survey II 2017, Survey Findings Report*, Lao Statistics Bureau and United Nations Children's Fund, Vientiane, June 2018, p. 256, <www.lsb.gov.la/wp-content/uploads/2017/05/Lao-Social-Indicator-Survey-Lsis-II-2017.pdf>, accessed 18 February 2019.
- 14 Note: There are significant differences in the percentage of children attending early childhood education between richest and poorest populations, including by the mother's level of education

- within richest and poorest wealth quintiles. For disaggregation by place of residence, sample sizes are too small to make comparisons, and confidence intervals overlap, indicating no significant differences.
- 15 Federal Ministry of Education, *Education for All 2015 National Review Report: Nigeria*, Government of Nigeria, Abuja, 2014, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231081>>, accessed 18 February 2019.
  - 16 Computations by UNICEF, based on data from Nigeria MICS 2016–2017.
  - 17 International Commission on Financing Global Education Opportunity, *The Learning Generation: Investing in education for a changing world*, Education Commission, New York, 2016, <<https://bit.ly/2T1DA4T>>, accessed 19 February 2019.
  - 18 United Nations, 'Sustainable Development Goals Knowledge Platform', <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>>, accessed 21 February 2019.
  - 19 Zubairi, Asma, and Pauline Rose, *Bright and Early: How financing pre-primary education gives every child a fair start in life – Moving towards quality early childhood development for all*, TheirWorld, London, 2017, <[www.ungei.org/resources/files/Theirworld-Report-Bright-and-Early-June-2017\\_2.pdf](http://www.ungei.org/resources/files/Theirworld-Report-Bright-and-Early-June-2017_2.pdf)>, accessed 27 February 2019.
  - 20 Analysis by UNICEF, using linear regression, controlling for demographic pressure and GDP per capita.
  - 21 Analysis by UNICEF, using linear regression, controlling for pre-primary education expenditure out of education budget, country wealth and pre-primary demographic pressure.
  - 22 The case study on Ethiopia in this report was developed based on Rossiter, Jack, et al., *Early Learning in Ethiopia: Equitable access and learning – System diagnostic report for World Bank Early Learning Program*, University of Cambridge, Cambridge, June 2018, <[www.educ.cam.ac.uk/centres/real/downloads/ELP%20System%20Diagnostic%20Final\\_Nov%202018\\_updated.pdf](http://www.educ.cam.ac.uk/centres/real/downloads/ELP%20System%20Diagnostic%20Final_Nov%202018_updated.pdf)> and Woodhead, Martin, et al., 'Scaling-up Early Learning in Ethiopia: Exploring the potential of O-class', Working Paper No. 163, Young Lives, Oxford, January 2017, <[www.younglives.org.uk/content/scaling-early-learning-ethiopia-exploring-potential-o-class](http://www.younglives.org.uk/content/scaling-early-learning-ethiopia-exploring-potential-o-class)>, accessed 21 February 2019.
  - 23 Ministry of Education, Science and Technology, Flash Reports 2003, 2004–2015, 2016, Government of Nepal, Kathmandu.
  - 24 Government of Nepal, Ministry of Education, *Education for All National Review Report 2001–2015*, UNESCO, Kathmandu, 2015, p. 7, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232769>>, accessed 18 February 2019.
  - 25 United Nations Development Programme, *Participatory Constitution Making in Nepal: Issues of process and substance*, UNDP, Kathmandu, 2014, <[www.np.undp.org/content/dam/nepal/docs/projects/UNDP\\_NP\\_SPCBN\\_participatory-constitution-making-vol-1.pdf](http://www.np.undp.org/content/dam/nepal/docs/projects/UNDP_NP_SPCBN_participatory-constitution-making-vol-1.pdf)>, accessed 18 February 2019.
  - 26 Ministry of Education, *School Sector Reform Plan 2009–2015*, Government of Nepal, Kathmandu, August 2009, <[www.moe.gov.np/assets/uploads/files/SSRP\\_English.pdf](http://www.moe.gov.np/assets/uploads/files/SSRP_English.pdf)>, accessed 18 February 2019; Ministry of Education, *School Sector Development Plan 2016–2023*, Government of Nepal, Kathmandu, October 2016, <<http://doe.gov.np/assets/uploads/files/87b3287f8f46c497c2cb97d7d4504f5a.pdf>> accessed 18 February 2019>.
  - 27 World Bank, 'Pre-primary Education in Mongolia: Access, quality of service delivery and child development outcomes', Working Paper, World Bank, Washington, D.C., March 2017, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/481101490364915103/pdf/113752-WP-PUBLIC-P152905-QualityJanWithExecMarchclean.pdf>>, accessed 18 February 2019.
  - 28 UIS global database, 2019. The indicator is expenditure on pre-primary education as a percentage of government expenditure on education.
  - 29 Center for Education Innovations, 'Accelerated School Readiness', 2015, <<https://educationinnovations.org/program/accelerated-school-readiness>>.
  - 30 National Statistical Office of Thailand, *Thailand Multiple Indicator Cluster Survey December 2005 – February 2006*, National Statistical Office of Thailand, Bangkok, 2006, Table 38, <[https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS3/East%20Asia%20and%20the%20Pacific/Thailand/2005-2006/Final/Thailand%202005-06%20MICS\\_English.pdf](https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS3/East%20Asia%20and%20the%20Pacific/Thailand/2005-2006/Final/Thailand%202005-06%20MICS_English.pdf)>; National Statistical Office of Thailand, *Thailand Multiple Indicator Cluster Survey 2012*, National Statistical Office of Thailand, Bangkok, 2012, p. 84, <[https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS4/East%20Asia%20and%20the%20Pacific/Thailand/2012-2013/Final/Thailand%202012%20MICS\\_English.pdf](https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS4/East%20Asia%20and%20the%20Pacific/Thailand/2012-2013/Final/Thailand%202012%20MICS_English.pdf)>, accessed 18 February 2019.
  - 31 World Health Organization, *School Deworming at a Glance*, WHO, Geneva, 2003, <[www.who.int/intestinal\\_worms/resources/en/at\\_a\\_glance.pdf?ua=1](http://www.who.int/intestinal_worms/resources/en/at_a_glance.pdf?ua=1)>, accessed 18 February 2019.
  - 32 Computations by UNICEF, based on data from the UIS global database, 2019. The indicator is percentage of enrolment in pre-primary education in private institutions.
  - 33 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Bangladesh Pre-Primary Education and the School Learning Improvement Plan: Promising EFA practices in the Asia-Pacific region*, UNESCO, Bangkok, 2015, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233004>>, accessed 18 February 2019.
  - 34 Ministry of Primary and Mass Education, *Operational Framework for Pre-Primary Education*, Government of the People's Republic of Bangladesh, Dhaka, March 2008, <[http://ecd-bangladesh.net/document/documents/Operational\\_Framework\\_for\\_PPE.pdf](http://ecd-bangladesh.net/document/documents/Operational_Framework_for_PPE.pdf)>, accessed 18 February 2019.
  - 35 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Promising Practices in the Asia-Pacific Region: Bangladesh pre-primary and the school learning improvement plan – Case study, abridged version*, UNESCO, Paris, 2015, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233988>>, accessed 18 February 2019.
  - 36 UIS global database, 2019, GER, pre-primary, both sexes (percentage).
  - 37 Zahar, Zannatum, Shishuder Jonno and Khosneara Khondker, *From Small to Scale: The expansion of pre-primary in Bangladesh*, Bernhard van Leer Foundation, The Hague, 2017, <<https://bernardvanleer.org/ecm-article/2017/small-scale-expansion-pre-primary-bangladesh/>>, accessed 18 February 2019.
  - 38 Ministry of Education, *National Education Policy 2010*, Government of Bangladesh, Dhaka, 2010, <<https://moedu.gov.bd/site/page/318a22d2-b400-48a7-8222-303ab11cc205>>, accessed 26 February 2019.
  - 39 The country's 2013 comprehensive policy on early childhood care and development aimed to establish a strong foundation for the development of all Bangladeshi children, irrespective of ethnicity, geographical location, gender, religion, special needs and socio-economic conditions.
  - 40 UIS global database, 2019, GER, pre-primary, both sexes (percentage).

- 41 Ministry of Women and Child Affairs, *National Census of Early Childhood Development Centers 2016*, Government of Sri Lanka, Colombo, 2018.
- 42 UIS global database, 2019, enrolment in pre-primary education in private institutions (percentage).
- 43 Organisation for Economic Co-operation and Development and Asian Development Bank, *Education in Indonesia: Rising to the challenge*, OECD Publishing, Paris, 2015, p.29, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264230750-en>>, accessed 26 February 2019.
- 
- Capítulo 3**  
**Crear sistemas preescolares de calidad y ampliables**
- 1 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Engaging Young Children: Lessons from research about quality in early childhood education and care, Starting Strong*, OECD Publishing, Paris, 2018, <<https://doi.org/10.1787/9789264085145-en>>, accessed 20 February 2019.
- 2 Woodhead, Martin, et al., 'Equity and quality? Challenges for early childhood and primary education in Ethiopia, India and Peru', Working Papers in Early Childhood Development No. 55, Bernard van Leer Foundation, The Hague, 2009, <[www.younglives.org.uk/sites/www.younglives.org.uk/files/BvLF-ECD-WP55-Woodhead-Equity%26Quality.pdf](http://www.younglives.org.uk/sites/www.younglives.org.uk/files/BvLF-ECD-WP55-Woodhead-Equity%26Quality.pdf)>, accessed 20 February.
- 3 In this chapter, where reference is made to the Systems Approach for Better Education Results (SABER) data, the analyses are based on information from SABER – Early Childhood Development (ECD) ratings and data, <<http://saber.worldbank.org/index.cfm?indx=8&pd=6&sub=1>>, accessed 20 February 2019.
- 4 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Starting Strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care, Starting Strong*, OECD Publishing, Paris, 2015, <<https://doi.org/10.1787/9789264233515-en>>, accessed 20 February 2019.
- 5 United Nations Children's Fund, 'Conceptual Framework for the Pre-Primary Subsector', UNICEF, New York, forthcoming.
- 6 Burchinal, Margaret, 'Measuring Early Care and Education Quality', *Child Development Perspectives*, vol. 12, no. 1, 2018, pp. 3–9, <[https://www.researchgate.net/publication/320305656\\_Measuring\\_Early\\_Care\\_and\\_Education\\_Quality](https://www.researchgate.net/publication/320305656_Measuring_Early_Care_and_Education_Quality)>, accessed 20 February 2019.
- 7 Burger, Kaspar, 'How Does Early Childhood Care and Education Affect Cognitive Development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds', *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 25, no. 2, 2010, pp. 140–165, <[https://www.researchgate.net/publication/222546839\\_How\\_Does\\_Early\\_Childhood\\_Care\\_and\\_Education\\_Affect\\_Cognitive\\_Development\\_An\\_International\\_Review\\_of\\_the\\_Effects\\_of\\_Early\\_Interventions\\_for\\_Children\\_from\\_Different\\_Social\\_Backgrounds](https://www.researchgate.net/publication/222546839_How_Does_Early_Childhood_Care_and_Education_Affect_Cognitive_Development_An_International_Review_of_the_Effects_of_Early_Interventions_for_Children_from_Different_Social_Backgrounds)>, accessed 20 February 2019; Rao, Nirmala, et al, 'Effectiveness of Early Childhood Interventions in Promoting Cognitive Development in Developing Countries: A systematic review and meta-analysis', *Hong Kong Journal of Paediatrics*, vol. 22, 2017, p. 14, <<http://www.hkpaed.org/pdf/2017;22;14-25.pdf>>, accessed 20 February 2019.
- 8 Currie, Janet, 'Early Childhood Education Programs', *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, no. 2, 2001, pp. 213–238, <<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.15.2.213>>, accessed 20 February 2019.
- 9 Wong, Ho Lun, et al., 2013, 'The Impact of Vouchers on Preschool Attendance and Elementary School Readiness: A randomized controlled trial in rural China', *Economics of Education Review*, vol. 35, 2013, pp. 53–65, <[https://www.researchgate.net/publication/257106415\\_The\\_impact\\_of\\_vouchers\\_on\\_preschool\\_attendance\\_and\\_elementary\\_school\\_readiness\\_A\\_randomized\\_controlled\\_trial\\_in\\_rural\\_China](https://www.researchgate.net/publication/257106415_The_impact_of_vouchers_on_preschool_attendance_and_elementary_school_readiness_A_randomized_controlled_trial_in_rural_China)>, accessed 20 February 2019.
- 10 Helburn, Suzanne W., *Cost, Quality and Child Outcomes in Child Care Centers – Technical report, public report, and executive summary*, Department of Economics, Colorado University, Denver, Colorado, 1995, <<https://eric.ed.gov/?id=ED386297>>, accessed 20 February 2019; Streuli, Natalia, 'Early Childhood Care and Education in Peru: Evidence from young lives', Policy Brief No. 18, Young Lives, Oxford, 2012, <<https://www.younglives.org.uk/sites/www.younglives.org.uk/files/YL-PolicyBrief-18.pdf>>, accessed 20 February 2019.
- 11 Van der Berg, Servaas, et al., *The Impact of the Introduction of Grade R on Learning Outcomes: Final full report for the Department of Basic Education and the Department of Performance Monitoring and Evaluation in the Presidency*, University of Stellenbosch, Stellenbosch, South Africa, 2013, <<https://www.education.gov.za/Portals/0/Documents/Publications/Impact%20of%20introduction%20of%20Grade%20R%20on%20subsequent%20learning%20outcomes.pdf?ver=2015-04-07-114045-213>>, accessed 20 February 2019.
- 12 Government of Nepal and United Nations Children's Fund, *Monitoring the Situation of Children and Women: Nepal Multiple Indicator Cluster Survey 2014*, Government of Nepal and UNICEF, Kathmandu, 2014, <[https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/South%20Asia/Nepal/2014/Final/Nepal%202014%20MICS\\_English.pdf](https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/South%20Asia/Nepal/2014/Final/Nepal%202014%20MICS_English.pdf)>, accessed 20 February 2019.
- 13 Anderson, Kate, and Rebecca Sayre, *Measuring Early Learning and Quality Outcomes in Tanzania: Institutional assessment for integrating early childhood measurement in the pre-primary system*, Brookings Institution, Washington, D.C., October 2016, <[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/06/melqo-measuring-early-learning-quality-outcomes-in-tanzania\\_2016oct.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/06/melqo-measuring-early-learning-quality-outcomes-in-tanzania_2016oct.pdf)>, accessed 20 February 2019.
- 14 Grade R is the year before learners in South Africa start formal schooling.
- 15 Biersteker, Linda, 'Scaling-up Early Child Development in South Africa: Introducing a Reception Year (Grade R) for children aged five years as the first year of schooling', Wolfensohn Center for Development Working Paper No. 17, Brookings Institution, Washington, D.C., 2010, <[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_child\\_development\\_south\\_africa\\_biersteker.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_child_development_south_africa_biersteker.pdf)>, accessed 20 February 2019; Department of Basic Education, *Action Plan to 2019: Towards the realization of Schooling 2030*,

- Department of Basic Education, Pretoria, 2015, <<https://www.education.gov.za/Portals/0/Documents/Publications/Action%20Plan%202019.pdf?ver=2015-11-11-162424-417>>, accessed 20 February 2019.
- 16 Computations by UNICEF, based on data from the UIS global database, 2018. The indicators are population of official age for pre-primary education, both sexes (number), and teachers in pre-primary education, both sexes (number).
- 17 UIS global database, 2019. The indicator is PTR in pre-primary education (headcount basis).
- 18 *Engaging Young Children: Lessons from research about quality in early childhood education and care.*
- 19 This estimate is aligned with the current PTR of lower-middle-income countries as well as with the assumptions made in the costing model presented in United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 'Pricing the Right to Education: The cost of reaching new targets by 2030', Policy Paper No. 18, July 2015 update, UNESCO, Paris, 2015, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232197>>, accessed 1 March 2019.
- 20 World Bank, SABER ECD database, accessed January 2019.
- 21 Ibid., accessed July 2015.
- 22 UIS global database, 2019.
- 23 *Engaging Young Children: Lessons from research about quality in early childhood education and care.*
- 24 Ibid.
- 25 Pisani, Lauren, et al., 'Bhutan's National ECCD Impact Evaluation: Local, national, and global perspectives', *Early Child Development and Care*, vol. 187, no. 10, 2017, pp. 1511–1527, <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03004430.2017.1302944?scroll=top&needAccess=true>>, accessed 19 February 2019.
- 26 UIS global database, 2017. The indicator is percentage of teachers in pre-primary education who are trained (both sexes).
- 27 Neuman, Michelle J., Kimberly Josephson and Peck Gee Chua, 'A Review of the Literature: Early childhood care and education (ECCE) personnel in low-and middle-income countries', *Early Childhood Care and Education Working Papers Series No. 4*, UNESCO, Paris, 2015, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234988>>, accessed 4 March 2019.
- 28 UIS global database, 2019. The indicators are percentage of teachers in pre-primary education who are trained (both sexes) and percentage of teachers in primary education who are trained (both sexes).
- 29 Wils, Annababette, 'Reaching Education Targets in Low and Lower-Middle Income Countries: Costs and finance gaps to 2030 for pre-primary, primary, lower- and upper secondary schooling', *Background Paper for the 2015 EFA Global Monitoring Report*, UNESCO, Paris, 2015, <<https://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/background%20paper%20-%20costing%20education.pdf>>, accessed 4 March 2019.
- 30 *Engaging Young Children: Lessons from research about quality in early childhood education and care.*
- 31 Namit, Kabira, 'Lessons from Ghana: A cost-effective way to train teachers', *World Bank Education for Global Development blog*, 15 March 2017, <<http://blogs.worldbank.org/education/lessons-ghana-cost-effective-way-train-teachers>>, accessed 20 February 2019.
- 32 UIS global database, 2019, ratio of pupils to qualified teachers in pre-primary education (headcount basis).
- 33 UIS global database, 2019, PTR in pre-primary education (headcount basis).
- 34 Ministry of Education, Science and Technology, *Global Partnership for Education Programme Implementation Grant, Evaluation Report*, Ministry of Education, Science and Technology, Dar es Salaam, 2018.
- 35 This case study draws on the World Bank's Education for Global Development blog 'Lessons from Ghana: A cost-effective way to train teachers', <<http://blogs.worldbank.org/education/es/comment/3329>>, and the 2016 Impact Assessment of the Untrained Teacher Diploma in Basic Education (UTDBE) in Ghana, <<https://docsend.com/view/dzwwrxxy>>. Based on EMIS–Ministry of Education statistics from the start of the pilot programme in 2012–2013 and the data in 2015–2016, the percentage of trained teachers across the districts increased from 53 per cent at baseline to 66 per cent at endline. These numbers reflect teacher training patterns beyond the specific subset of teachers who were targeted in the pilot.
- 36 'Conceptual Framework for the Pre-Primary Subsector', forthcoming; United Nations Children's Fund, 'Background Paper on Quality Standards and Quality Assurance Systems for Pre-Primary Education', UNICEF, New York, 2018.
- 37 Ibid.
- 38 *Starting Strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care.*
- 39 World Bank, 'Implementation Completion and Results Report IDA-52070 for the Vietnam School Readiness Promotion Project', Report No. ICR00004231, World Bank, Washington, D.C., 26 December 2017, p. 13, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/360901514912748005/pdf/ICR00004231-12282017.pdf>>, accessed 20 February 2019.
- 40 United Nations Children's Fund, 'Formative Assessment of UNICEF's Support to the Ghana Education Services Kindergarten Programme', UNICEF Ghana, Accra, 2016.
- 41 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 'Pricing the Right to Education: The cost of reaching new targets by 2030', Policy Paper No. 18, July 2015 update, UNESCO, Paris, 2015, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232197>>, accessed 20 February 2019.
- 42 Wechsler, Marjorie, et al., 'The Building Blocks of High-Quality Early Childhood Education Programs', Learning Policy Institute, Palo Alto, Calif., 2016, <[https://learningpolicyinstitute.org/sites/default/files/product-files/LPI\\_ECE-quality-brief\\_WEB-022916.pdf](https://learningpolicyinstitute.org/sites/default/files/product-files/LPI_ECE-quality-brief_WEB-022916.pdf)>, <<https://eric.ed.gov/?id=ED555247>>, accessed 20 February 2019.
- 43 Cople, Carole, and Sue Bredekamp (eds), 'Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programs Serving Children from Birth through Age 8', *National Association for the Education of Young Children*. Washington, D.C., 2009, <<https://www.naeyc.org/sites/default/files/globally-shared/downloads/PDFs/resources/position-statements/PSDAP.pdf>>, accessed 20 February 2019.
- 44 Skouteris, Helen, Brittany Watson and Jarrad Lum, 'Preschool Children's Transitions to Formal Schooling: The importance of collaboration between teachers, parents and children', *Australasian Journal of Early Childhood*, vol. 37, no. 4, 2012, pp. 78–88, <<http://mnprek-3.wdfiles.com/local-files/research-studies/Transition%20to%20formal%20schooling%20-%20collaboration.pdf>>, accessed 20 February 2019.

- 45 Briggs, Mary, and Alice Hansen, *Play-based learning in the primary school*. SAGE Publications, London, 2012, <<https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/play-based-learning-in-the-primary-school/book235838#contents>>, accessed 20 February 2019.
- 46 'Conceptual Framework for the Pre-Primary Subsector', forthcoming.
- 47 Kagan, Sharon Lynn, Pia Rebello Britto and Patrice Engle, 'Early Learning Standards: What can America learn? What can America teach?', *Phi Delta Kappan*, vol. 87, no. 3, November 2005, pp. 205–208. doi: 10.1177/003172170508700309.
- 48 Özler, Berk, et al., 'Combining Pre-School Teacher Training with Parenting Education: A cluster-randomized controlled trial', *Journal of Economic Development*, vol. 133, 2018, <[www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387818303808](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387818303808)>, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/580351473691118169/pdf/WPS7817.pdf>>, accessed 20 February 2019; Yoshikawa, Hirokazu, et al., *Investing in Our Future: The evidence base on preschool education*, Society for Research on Child Development, Washington, D.C., 2013, <<https://www.fcd-us.org/assets/2013/10/Evidence20Base20on20Preschool20Education20FINAL.pdf>>, accessed 20 February 2019.
- 49 Harris, Alma, and Janet Goodall, 'Parental Involvement in Education: An overview of the literature', unpublished manuscript, prepared for the Specialist Schools and Academies Trust, London, 2006; Powell, Douglas R., et al., 'Parent-School Relationships and Children's Academic and Social Outcomes in Public School Pre-Kindergarten', *Journal of School Psychology*, vol. 48, no. 4, 2010, pp. 269–292, <<http://mnprek-3.wdfiles.com/local-files/research-studies/parent%20school%20relationships%20and%20outcomes.pdf>>, accessed 20 February 2019.
- 50 Henderson, Anne T., and Nancy Berla, *A New Generation of Evidence: The family is critical to student achievement*, National Committee for Citizens in Education, Washington, D.C., 1994, <<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED375968.pdf>>, accessed 20 February 2019; Edwards, Carolyn P., Susan M. Sheridan and Lisa Knoche, 'Parent Engagement and School Readiness: Parent-child relationships in early learning', Faculty Publications, Department of Child, Youth, and Family Studies, University of Nebraska – Lincoln, Lincoln, Nebraska, 2008, p. 60, <<http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=famconfacpub>>, accessed 20 February 2019.
- 51 United Nations Children's Fund, *Early Moments Matter for Every Child*, UNICEF, New York, 2017, <[https://www.unicef.org/media/files/UNICEF\\_Early\\_Moments\\_Matter\\_for\\_Every\\_Child\\_report.pdf](https://www.unicef.org/media/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_report.pdf)>, accessed 20 February 2019.
- 52 Ibid.
- 53 World Bank, *Pre-primary education in Mongolia: Access, quality of service delivery and child development outcomes*, World Bank, Washington, D.C., March 2017, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/481101490364915103/pdf/113752-WP-PUBLIC-P152905-QualityJanWithExecMarchclean.pdf>>, accessed 20 February 2019.
- 54 United Nations Children's Fund, *Evaluation of UNICEF's Programme 'Montenegro Investment Case for Early Childhood Development'*, UNICEF, New York, 2017, <[https://www.unicef.org/evaldatabase/files/MNE\\_ECE\\_Investment\\_Case\\_FinalEvalReport\\_vol1\\_Montenegro\\_2017-001.pdf](https://www.unicef.org/evaldatabase/files/MNE_ECE_Investment_Case_FinalEvalReport_vol1_Montenegro_2017-001.pdf)>, accessed 20 February 2019.
- 55 Ibid.
- 56 United Nations Children's Fund, *Strategic Monitoring Questions*, UNICEF, New York, 2017. For the scoring criteria in each dimension, see Annex 3.
- 57 Ibid.
- 58 Ibid.
- 59 Kagan, Sharon Lynn, and Kristie Kauerz (eds), *Early childhood systems: Transforming early learning*, Teachers College Press, New York, 2012, <<https://eric.ed.gov/?id=ED529873>>, accessed 20 February 2019; Vargas-Barón, Emily, 'Building and Strengthening National Systems for Early Childhood Development', *Handbook of early childhood development research and its impact on global policy*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 443–466, <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199922994.001.0001/acprof-9780199922994-chapter-24>>, accessed 20 February 2019.
- 60 Woodhead, Martin, et al., 'Scaling-up Early Learning in Ethiopia: Exploring the potential of O-class', Working Paper No. 163, Young Lives, Oxford, 2017, <[http://www.younglives.org.uk/sites/www.younglives.org.uk/files/YL-WP163-Woodhead%20\(2\).pdf](http://www.younglives.org.uk/sites/www.younglives.org.uk/files/YL-WP163-Woodhead%20(2).pdf)>, accessed 20 February 2019.

## Capítulo 4

### El aumento de la financiación destinada a la educación preescolar es un objetivo alcanzable

- 1 International Commission on Financing Global Education Opportunity, *The Learning Generation: Investing in education for a changing world*, Education Commission, New York, 2016, <<https://bit.ly/2T1DA4T>>, accessed 19 February 2019.
- 2 Dollar amounts were calculated at 2015 prices. Zubairi, Asma, and Pauline Rose, *Bright and Early: How financing pre-primary education gives every child a fair start in life*, TheirWorld, London, 2017, <<https://s3.amazonaws.com/theirworld-site-resources/Reports/Theirworld-Report-Bright-and-Early-June-2017.pdf>>, accessed 25 February 2019.
- 3 Zubairi and Rose, *Bright and Early*.
- 4 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 'Pricing the Right to Education: The cost of reaching new targets by 2030', Policy Paper No. 18, UNESCO, Paris, 2015, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232197>>, accessed 25 February 2019.
- 5 Niculescu, Mara, 'Impact Investment to Close the SDG Funding Gap', UNDP Our Perspectives blog, 13 July 2017, <[www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2017/7/13/What-kind-of-blender-do-we-need-to-finance-the-SDGs-.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2017/7/13/What-kind-of-blender-do-we-need-to-finance-the-SDGs-.html)>, accessed 25 February 2019.
- 6 Zubairi and Rose, *Bright and Early*.

- 7 Data were extracted from the UIS global database, 2018, with most recent data from 2011–2017 used to apply simple averages for this calculation.
- 8 UNICEF analyses, based on UIS data, extracted 2017. The most recent data used are for key indicators between 2010 and 2016. Linear regression was used.
- 9 United Nations Children’s Fund, *The Investment Case for Education and Equity*, UNICEF, New York, 2015, <[www.unicef.org/publications/files/Investment\\_Case\\_for\\_Education\\_and\\_Equity\\_FINAL.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/Investment_Case_for_Education_and_Equity_FINAL.pdf)>, accessed 25 February 2019.
- 10 *Investment Case for Education and Equity*; Ilie, Sonia, and Pauline Rose, ‘Is Equal Access to Higher Education in South Asia and Sub-Saharan Africa Achievable by 2030?’, *Higher Education*, vol. 72, no. 4, 2016, pp. 435–455, <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-016-0039-3>>, accessed 25 February 2019.
- 11 García, Jorge Luis, et al., ‘The Life-Cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program’, Working Paper No. 22993, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., 2016, <[www.nber.org/papers/w22993.pdf](http://www.nber.org/papers/w22993.pdf)>, accessed 25 February 2019.
- 12 Jaramillo, Adriana, and Alain Mingat, ‘Can Early Childhood Programs Be Financially Sustainable in Africa?’, ch. 23 in *Africa’s Future – Africa’s Challenge: Early childhood care and development (ECCD) in sub-Saharan Africa*, edited by Marito Garcia, Alan Pence and Judith L. Evans, International Bank for Reconstruction, World Bank, Washington, D.C., 2008, pp. 459–485, <[http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRREGTOPEDUCATION/Resources/444707-1291071725351/Africa\\_Challenge\\_Africa\\_Future\\_2008\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRREGTOPEDUCATION/Resources/444707-1291071725351/Africa_Challenge_Africa_Future_2008_final.pdf)>, accessed 25 February 2019.
- 13 Ilie and Rose, ‘Is Equal Access Achievable by 2030?’.
- 14 Tertiary education is not used for this population-based comparison, as universal tertiary education is not a common target, hence the tertiary-age population is not comparable.
- 15 Calculation involves dividing the subsector government expenditure by the number of children in the population of the official age for the specific subsector (e.g., primary education expenditure/number of children of primary age in population) and comparing it to the equivalent calculation for pre-primary education.
- 16 *Investment Case for Education and Equity*; Ilie and Rose, ‘Is Equal Access Achievable by 2030?’.
- 17 Learning Generation.
- 18 ‘Over-Enrollment in the Early Grades’.
- 19 *Safe Spaces: The urgent need for early childhood development in emergencies and disasters*.
- 20 Ogawa, Keiichi, et al., ‘Asia-Pacific Regional Report: Financing for early childhood care and education’, Working Paper, UNESCO, Bangkok, 2016, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245777>>, accessed 25 February 2019.
- 21 Bidwell, Kelly, and Loic Watine, *Exploring Early Education Programs in Peri-Urban Settings in Africa*, Innovations for Poverty Action, New Haven, Conn., 2014, <[www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/final\\_eed\\_report\\_full.pdf](http://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/final_eed_report_full.pdf)>, accessed 25 February 2019.
- 22 Ibid.
- 23 Ogawa, Keiichi, et al., ‘Asia-Pacific Regional Report: Financing for early childhood care and education’.
- 24 Ibid.
- 25 *Investment Case for Education and Equity*.
- 26 Ibid.
- 27 Putcha, Vidya, et al., *Financing Early Childhood Development: An analysis of international and domestic sources*, Results for Development, Washington, D.C., 2016, <[www.r4d.org/resources/financing-early-childhood-development-analysis-international-domestic-sources/](http://www.r4d.org/resources/financing-early-childhood-development-analysis-international-domestic-sources/)>, accessed 25 February 2019.
- 28 Ibid.
- 29 World Bank, ‘Scaling Up Preschool in Kenya: Costs, constraints and opportunities’, Policy Brief, World Bank, Washington, D.C., 2016, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/762961482316633811/pdf/111215-BRI-ELPPolicyBriefKenya-PUBLIC.pdf>>, accessed 25 February 2019.
- 30 Sources: United Nations Children’s Fund, ‘Investing in Early Childhood Education in Serbia, Belgrade’, Working Paper, UNICEF, September 2012; and Statistical Office of the Republic of Serbia and United Nations Children’s Fund, *Serbia Multiple Indicator Cluster Survey 2014 and Serbia Roma Settlements Multiple Indicator Cluster Survey 2014*, Statistical Office of the Republic of Serbia and UNICEF, Belgrade, 2015, <[https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Europe%20and%20Central%20Asia/Serbia/2014/Final/Serbia%20%28National%20and%20Roma%20Settlements%29%202014%20MICS\\_English.pdf](https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS5/Europe%20and%20Central%20Asia/Serbia/2014/Final/Serbia%20%28National%20and%20Roma%20Settlements%29%202014%20MICS_English.pdf)>, accessed 28 February 2019.
- 31 Putcha, Vidya, et al., *Financing Early Childhood Development*.
- 32 Ibid.
- 33 Computations by UNICEF, based on data from OECD, 2005 to 2016.
- 34 Zubairi and Rose, *Bright and Early*.
- 35 Ibid.
- 36 IIEP-Pôle de Dakar is the IIEP’s Africa-based specialized institute with the mandate to strengthen the capacity of Member States to plan and manage their education systems.
- 37 Sources for the case study on Mali: UIS global database, 2017; Mingat, Alain, *Perspectives pour le cadrage du programme décennal du Mali en matière de Développement de la Petite Enfance*, January 2016; *Bilan des compétences des enfants à l’entrée au primaire au Mali*, 2017; ‘Early Learning and Development Standards in Mali (2017)’; Summary Report on Pre-Primary Sub-Sector Diagnostic and Planning Workshop (October 2017).
- 38 National Council for Sustainable Development of the Kyrgyz Republic, *National Sustainable Development Strategy for the Kyrgyz Republic for the Period of 2013–2017*, National Council for Sustainable Development of the Kyrgyz Republic, Bishkek, 2013, <[www.un-page.org/files/public/kyrgyz\\_national\\_sustainable\\_development\\_strategy.pdf](http://www.un-page.org/files/public/kyrgyz_national_sustainable_development_strategy.pdf)>, accessed 25 February 2019; Kyrgyz Republic, *Education Development Strategy of the Kyrgyz Republic for 2012–2020*, Kyrgyz Republic, Bishkek, 2012, <[www.globalpartnership.org/download/file/44406](http://www.globalpartnership.org/download/file/44406)>, accessed 25 February 2019.
- 39 World Bank, ‘Project Information Document (PID) Appraisal Stage, Report No.: PIDA629: Vietnam School Readiness Promotion Project (P117393)’, World Bank, Washington, D.C., 2012, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/390651468119652902/pdf/PID-Appraisal-Print-P117393-11272012-1354047073485.pdf>>, accessed 25 February 2019.

- 40 World Bank, Pre-Primary Education in Mongolia: Access, quality of service delivery and child development outcomes, World Bank, Washington, D.C., March 2017, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/481101490364915103/pdf/113752-WP-PUBLIC-P152905-QualityJanWithExecMarchclean.pdf>>, accessed 25 February 2019.
- 41 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 'Financing for Early Childhood Care and Education (ECCE): Investing in the foundation for lifelong learning and sustainable development', UNESCO, Paris, 2016, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245511>>, accessed 25 February 2019; Schleicher, Andreas, Jo Bourne and Jordan Naidoo, 'A World Ready to Learn', UNICEF blog, 3 January 2019, <<https://blogs.unicef.org/blog/world-ready-to-learn/>>, accessed 25 February 2019.
- 42 Learning Generation.
- 43 Ibid.
- 44 Kobe University, 'Asia-Pacific Regional Report: Financing for Early Childhood Care and Education (ECCE)', Background paper for UNESCO Bangkok, Kobe University, Kobe, 2016, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245777>>, accessed 25 February 2019.
- 45 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges, UNESCO, Paris, 2015, <<https://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges>>, accessed 25 February 2019.
- 46 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization International Institute for Education Planning, Public and External Financing Report 2009-2014 in Lao PDR, UNESCO IIEP, Paris, 2016, <<http://uis.unesco.org/sites/default/files/lao-final-national-nea-report-en.pdf>>, accessed 25 February 2019.
- 47 Evans, David E., and Katrina Kosec, Early Child Education: Making programs work for Brazil's most important generation, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington, D.C., 2012, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/314411468014441852/pdf/693070PUB0publ067926B09780821389317.pdf>>, accessed 25 February 2019.
- 48 Office of Head Start, 'Head Start Non-Federal Share Match', Office of Head Start, Washington, D.C., 2014, <<https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/sites/default/files/pdf/nonfederal-share-at-a-glance.pdf>>, accessed 25 February 2019.
- 49 Putcha, Vidya, and Jacques van der Gaag, 'Investing in Early Childhood Development: What is being spent, and what does it cost?', Global Economy & Development Working Paper No. 81, Brookings Institution, Washington, D.C., 2016, <[www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/ECD-Costing-Paper-Final-highres.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/ECD-Costing-Paper-Final-highres.pdf)>, accessed 25 February 2019.
- 50 This case study draws on the following sources: Biersteker, Linda, 'Scaling-up Early Child Development in South Africa: Introducing a reception year (Grade R) for children aged five years as the first year of schooling', Wolfensohn Center for Development Working Paper No. 17, Brookings Institution, Washington, D.C., 2016, <[www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_child\\_development\\_south\\_africa\\_biersteker.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_child_development_south_africa_biersteker.pdf)>, accessed 25 February 2019; Department of Basic Education, Action Plan to 2019: Towards the realization of Schooling 2030, Department of Basic Education, Pretoria, 2015, <[www.education.gov.za/Portals/0/Documents/Publications/Action%20Plan%202019.pdf?ver=2015-11-11-162424-417](http://www.education.gov.za/Portals/0/Documents/Publications/Action%20Plan%202019.pdf?ver=2015-11-11-162424-417)>, accessed 25 February 2019;
- Van der Berg, Servaas, et al., 'The Impact of the Introduction of Grade R on Learning Outcomes: Final full report for the Department of Basic Education and the Department of Performance Monitoring and Evaluation in the Presidency', University of Stellenbosch, Stellenbosch, 2013, <<http://resep.sun.ac.za/wp-content/uploads/2014/06/Grade-R-Evaluation-1-3-25-Final-Unpublished-Report-13-06-17.pdf>>, accessed 25 February 2019; Richter, Linda, and M.-L. Samuels, 'The South African Universal Preschool Year: A case study of policy development and implementation', Child Care, Health and Development, vol. 44, no. 1, 2018, pp. 12-18, <[www.researchgate.net/publication/321779984\\_The\\_South\\_African\\_universal\\_preschool\\_year\\_a\\_case\\_study\\_of\\_policy\\_development\\_and\\_implementation\\_The\\_South\\_African\\_universal\\_preschool\\_year](http://www.researchgate.net/publication/321779984_The_South_African_universal_preschool_year_a_case_study_of_policy_development_and_implementation_The_South_African_universal_preschool_year)>, accessed 25 February 2019.
- 51 See Appendix 2.
- 52 See <[www.iiep.unesco.org/en/institute](http://www.iiep.unesco.org/en/institute)> and <[www.globalpartnership.org/](http://www.globalpartnership.org/)>, accessed 25 February 2019.
- 53 The ESDP and its policy planning matrix consist of three pillars: (i) expanding equitable access; (ii) improving quality and relevance; and (iii) strengthening planning and management, and outlining a detailed sector plan of 19 key policies and 96 strategies with targets, costing, legislative requirements and central-level responsibilities, based on a set of goals, policy directions and objectives.
- 54 Commonwealth of Australia, Australia-Laos Education Delivery Strategy 2013-18, Commonwealth of Australia, Canberra, 2014, <<https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/aus-laos-education-delivery-strategy.pdf>>; World Bank, 'Independent Evaluation Group ICR Review', Report Number: ICRR14758, World Bank, Washington, D.C., 2015, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/778431467999702100/pdf/ICRR14758-P114609-Box393191B-PUBLIC.pdf>>, accessed 25 February 2019.
- 55 World Bank, Lao People's Democratic Republic - Education for All-Fast Track Initiative (EFA-FTI) Catalytic Fund Application Project (English), World Bank, Washington, D.C., 2015, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/778431467999702100/Lao-Peoples-Democratic-Republic-Education-for-All-Fast-Track-Initiative-EFA-FTI-Catalytic-Fund-Application-Project>>; World Bank, 'Independent Evaluation Group ICR Review', Report Number: ICRR14758, World Bank, Washington, D.C., 2015, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/778431467999702100/pdf/ICRR14758-P114609-Box393191B-PUBLIC.pdf>>, accessed 25 February 2019.
- 56 UIS global database, 2019, expenditure on pre-primary as a percentage of government expenditure on education.
- 57 World Bank Global Practice Education East Asia and Pacific Region, 'International Development Association Project Appraisal on a Global Partnership for Education Grant to the Lao People's Democratic Republic for a Second Global Partnership for Education Project', Report No: PAD1055, World Bank, Washington, D.C., 2015, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/780161468272073196/pdf/PAD1055PAD0P100002015004013020-02.pdf>>, accessed 25 February 2019; Lao People's Democratic Republic, Ministry of Education and Sports, 'Education and Sports Sector Development Plan (2016-2020)', Lao People's Democratic Republic, Vientiane.
- 58 Ibid.

- 59 Jain, Vikram, Ahmed Irfan and Gauri Kirtane Vanikar, 'Program to Improve Private Early Education (PIPE): A case study of a systems approach for scaling quality early education solution – A systems approach to scale good early education', *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 1419, no. 1, 2018, pp. 38–56, <[www.researchgate.net/publication/325325257\\_Program\\_to\\_Improve\\_Private\\_Early\\_Education\\_PIPE\\_a\\_case\\_study\\_of\\_a\\_systems\\_approach\\_for\\_scaling\\_quality\\_early\\_education\\_solutions\\_A\\_systems\\_approach\\_to\\_scale\\_good\\_early\\_education](http://www.researchgate.net/publication/325325257_Program_to_Improve_Private_Early_Education_PIPE_a_case_study_of_a_systems_approach_for_scaling_quality_early_education_solutions_A_systems_approach_to_scale_good_early_education)>, accessed 25 February 2019.
- 60 Gustafsson-Wright, Emily, Katie Smith and Sophie Gardiner, 'Public-Private Partnerships in Early Childhood Development: The role of publicly funded private provision', Working Paper, Brookings Institution, Washington, D.C., 2017, <[www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/12/eecd-public-private-partnerships-20171227.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/12/eecd-public-private-partnerships-20171227.pdf)>, accessed 25 February 2019.
- 61 UNESCO Institute for Statistics, 'A Roadmap to Better Data on Education Financing', Information Paper No. 27, UIS, Montreal, 2016, <<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/a-roadmap-to-better-data-on-education-financing-2016-en.pdf>>, accessed 25 February 2019.
- 62 Ibid.
- 63 Data are extracted from the UIS global database 2019, and data from the most recent years over 2011–2017 are used for the analysis.
- 64 Ministry of Education of Liberia, *Liberia Education Sector Analysis*, Ministry of Education, Monrovia, 2016.
- 65 Raikes, Abbie, and Ivelina Borisova, 'Building National Early Childhood Data Systems: Laying the groundwork for equitable, quality early childhood services', *Early Childhood Matters* 2017, Bernard van Leer Foundation, The Hague, 2017, <<https://bernardvanleer.org/ecm-article/2017/building-national-early-childhood-data-systems-laying-groundwork-equitable-quality-early-childhood-services/>>, accessed 4 March 2017.

# Anexos

## Anexo 1

### Conjuntos de datos de la MICS y las EDS

En el presente informe mundial, salvo indicación en contrario, se han empleado los siguientes conjuntos de datos de la MICS y las EDS.

<b>País</b>	<b>Año del conjunto de datos</b>	<b>MICS/EDS</b>
Afganistán	2010-2011	MICS4
Argelia	2012-2013	MICS4
Argentina	2011-2012	MICS4
Bangladesh	2012-2013	MICS5
Barbados	2012	MICS4
Belarús	2012	MICS4
Belice	2011, 2015	MICS4, MICS5
Benin	2014	MICS5
Bhután	2010	MICS4
Bosnia y Herzegovina	2011-2012	MICS4
Camboya	2014	EDS
Camerún	2011, 2014	EDS, MICS5
Chad	2014-2015	EDS
Congo	2011-2012	EDS
Costa Rica	2011	MICS4
Côte d'Ivoire	2011-2012	EDS
Cuba	2014	MICS5
Egipto	2014	EDS
El Salvador	2014	MICS5
Estado de Palestina	2014	MICS5
Eswatini	2014	MICS5
Gambia	2010	MICS4
Ghana	2011	MICS4
Guinea-Bissau	2014	MICS5
Guyana	2014	MICS5
Honduras	2011-2012	EDS
Iraq	2011	MICS4
Jamaica	2011	MICS4
Jordania	2012	EDS
Kazajstán	2015	MICS5
Kirguistán	2014	MICS5
Kosovo	2013-2014	MICS5
Macedonia del Norte	2011	MICS4
Malawi	2013-2014	MICS5
Malí	2015	MICS5
Mauritania	2011	MICS4
México	2015	MICS5

Mongolia	2013-2014	MICS5
Montenegro	2013	MICS5
Myanmar	2015-2016	EDS
Nepal	2014	MICS5
Nigeria	2011	MICS4
Panamá	2013	MICS5
Perú	2014	Encuesta Nacional de Hogares
República Centroafricana	2010	MICS4
República de Moldova	2012	MICS4
República Democrática del Congo	2013-2014	EDS
República Democrática Popular Lao	2011-2012	MICS4
República Dominicana	2014	MICS5
Rwanda	2014-2015	EDS
Santa Lucía	2012	MICS4
Serbia	2014	MICS5
Sierra Leona	2010	MICS4
Sudán	2014	MICS5
Sudán del Sur	2010	MICS4
Suriname	2010	MICS4
Tailandia	2012-2013	MICS4
	2015-2016	MICS5
Tayikistán	2012	EDS
Togo	2013-2014	EDS
Túnez	2011-2012	MICS4
Turkmenistán	2015-2016	MICS5
Ucrania	2012	MICS4
Uruguay	2012-2013	MICS4
Viet Nam	2013-2014	MICS5
Zimbabwe	2014	MICS5

## Anexo 2

### El modelo de simulación de UNICEF empleado para estimar las asignaciones financieras necesarias para la consecución de la educación preescolar universal en los países de bajos ingresos

El gasto por alumno de preescolar está directamente relacionado con los niveles de matriculación y el gasto general en educación preescolar, los cuales, a su vez, están relacionados con los niveles salariales, los gastos no salariales, la proporción alumnos/docente, la matriculación privada y la tasa de dependencia demográfica (es decir, el porcentaje de la población de edad preescolar). Esta relación puede expresarse matemáticamente, y así se hizo en este modelo para estimar las asignaciones financieras que probablemente se requieren para lograr la educación preescolar universal en los países de bajos ingresos, que en la actualidad asignan menos del 2% del presupuesto educativo a la educación de la primera infancia.

Este modelo se basa en los supuestos siguientes:

1. La atención se centra en el gasto recurrente; por tanto, no se consideran los gastos en concepto de inversión de capital (por ejemplo, para la construcción o la capacitación de los docentes) relacionados con el establecimiento y la ampliación los servicios.
2. El modelo no considera los gastos extra necesarios para escolarizar a los niños marginados en la enseñanza preescolar, ya sea a través de subsidios o por otros medios.
3. El modelo no se basa en proyecciones demográficas, sino que se centra en el contexto actual.

El modelo se basa en las variables siguientes:

Gasto en educación como porcentaje del gasto público total
Gasto público total como porcentaje del PIB
Gasto en educación preescolar como porcentaje del gasto público en educación en los países de bajos ingresos
Gasto actual como porcentaje del gasto total en instituciones preescolares públicas
Proporción de la población de edad preescolar en relación con la población total (es decir, presión demográfica)
Porcentaje de matriculación en instituciones preescolares privadas
Tasa bruta de matriculación en la educación preescolar
Gasto medio por alumno de preescolar (costo unitario)
Sueldo de los docentes expresado en relación con el PIB per cápita
PAM
Costos salariales del personal no docente como porcentaje del presupuesto asignado a la educación preescolar

## Anexo 3

### Matriz de evaluación empleada por UNICEF para el seguimiento estratégico de la educación de la primera infancia

En el marco del sistema institucional de presentación de informes anuales del Fondo, las oficinas de UNICEF en los países que trabajan en el ámbito de la educación de la primera infancia evalúan anualmente los sistemas de educación preescolar en lo relativo a tres subesferas: 1) política, dirección y presupuesto; 2) **gobernanza**; y 3) **entorno de enseñanza y aprendizaje**. **En los cuadros siguientes se resume la matriz de evaluación empleada para calificar cada subesfera. Obsérvese que las oficinas de UNICEF en los países solo valoran estas subesferas si trabajan en el ámbito de la educación de la primera infancia. En 2017, 120 países en los que se ejecutan programas presentaron información sobre el indicador “sistema de educación preescolar eficaz”.**

#### Subesfera 1: Política, dirección y presupuesto

Óptimo (puntuación 4)	Consolidado (puntuación 3)	Inicial (puntuación 2)	Escaso (puntuación 1)
Se ha aprobado un plan del sector educativo o una ley, directiva o política de educación de la primera infancia que impone la prestación de educación preescolar gratuita antes de la escuela primaria (según demuestra la documentación oficial, como una ley, directiva o política de educación o un plan del sector educativo). Se ha determinado la institución responsable de la prestación y la coordinación de la educación preescolar (es decir, el ministerio de educación u otro ministerio). Se ha asignado un presupuesto suficiente para aplicar la política o directiva y satisfacer las necesidades de la población, incluida una dotación adecuada de docentes. Todos los elementos de la política se aplican en todo el país y la cobertura de los servicios es equitativa.	Se ha aprobado un plan del sector educativo o una ley, directiva o política de educación de la primera infancia que impone la prestación de educación preescolar gratuita antes de la escuela primaria (según demuestra la documentación oficial, como una ley, directiva o política de educación o un plan del sector educativo). Se ha determinado la institución responsable de la prestación y la coordinación de la educación preescolar (es decir, el ministerio de educación u otro ministerio). La asignación presupuestaria es inadecuada o escasa y no satisface las necesidades de la población. La mayoría de los elementos de la política se aplican en todo el país.	El plan del sector educativo, la ley o directiva de educación o la política de educación de la primera infancia se encuentra en forma de anteproyecto y aún no se ha aprobado oficialmente. No se ha determinado oficialmente cuál es la institución responsable de la educación preescolar. No se ha fijado una asignación presupuestaria o esta es extremadamente reducida. La aplicación es ineficaz y los servicios, escasos.	No existe un plan del sector educativo, una ley o directiva de educación o una política de educación de la primera infancia que imponga la prestación de servicios de educación preescolar. No se ha determinado cuál es la institución responsable de la educación preescolar. No se ha fijado una asignación presupuestaria.

#### Subesfera 2: Gobernanza

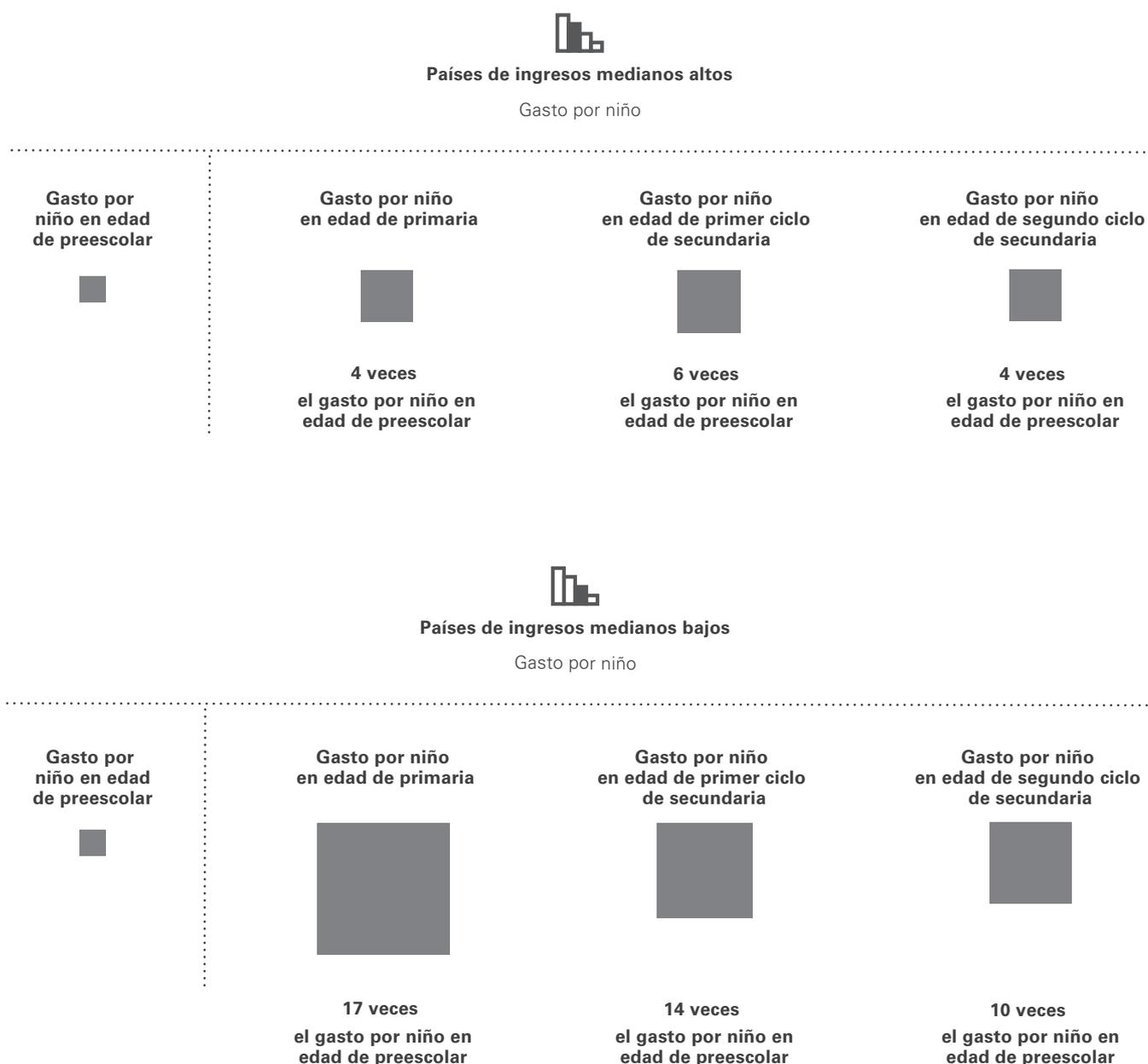
Óptimo (puntuación 4)	Consolidado (puntuación 3)	Inicial (puntuación 2)	Escaso (puntuación 1)
Existe un sistema eficaz que regula a los proveedores privados, comunitarios y públicos, el cual incluye normas establecidas sobre la calidad de los programas y mecanismos de aseguramiento de la calidad de la prestación. Los recursos humanos y financieros dedicados a la educación preescolar se asignan equitativamente con miras a garantizar una cobertura equitativa, y se considera la posibilidad de implantar modelos eficaces de aprendizaje temprano (es decir, se están considerando diversos modelos con cálculo de costos a fin de determinar los enfoques más eficientes). Se recopilan con regularidad datos nacionales y subnacionales sobre la cobertura de los servicios de aprendizaje temprano, su calidad y los resultados obtenidos por los niños, y se utilizan para fundamentar las decisiones normativas.	Se han establecido normas sobre la calidad de los programas, las cuales se aplican eficazmente a los proveedores públicos y parcialmente a los proveedores privados y comunitarios. Se han establecido mecanismos de aseguramiento de la calidad que regulan la prestación pública. Se asignan recursos financieros y humanos a la educación preescolar a través de una planificación basada en las necesidades, y en cierta medida se considera la posibilidad de implantar modelos de aprendizaje temprano eficientes. Se recopilan con regularidad datos nacionales y subnacionales sobre la cobertura y la calidad de los servicios de aprendizaje temprano, pero no es posible disponer de ellos con facilidad. Los datos se utilizan parcialmente para fundamentar las decisiones normativas.	Se han establecido normas sobre la calidad de los programas, las cuales solo se aplican eficazmente a los proveedores públicos. Los servicios privados y comunitarios no están regulados. No se ha establecido ningún mecanismo de aseguramiento de la calidad de la prestación pública o privada. Los recursos financieros y humanos dedicados a la educación preescolar no se asignan en función de las necesidades y no se considera lo suficiente la posibilidad de implantar modelos eficaces de aprendizaje temprano. Los datos nacionales sobre la cobertura de los servicios de aprendizaje temprano y su calidad son escasos y no se recopilan con regularidad. Los datos no se utilizan para fundamentar decisiones normativas.	No existe un sistema que regule a los proveedores privados, comunitarios y públicos; no existen normas establecidas sobre los programas ni mecanismos de aseguramiento de la calidad. Los recursos financieros y humanos dedicados a la educación preescolar no son equitativos o no se asignan eficazmente. No se recopilan con regularidad datos fiables sobre ningún aspecto del aprendizaje temprano.

**Subesfera 3: Entorno de enseñanza y aprendizaje**

<b>Óptimo (puntuación 4)</b>	<b>Consolidado (puntuación 3)</b>	<b>Inicial (puntuación 2)</b>	<b>Escaso (puntuación 1)</b>
<p>Los docentes reciben capacitación pedagógica centrada en el niño (es decir, en materia de aprendizaje basado en actividades, gestión adecuada de la conducta, normas apropiadas para los niños y aprendizaje personalizado o enseñanza inclusiva). El plan de estudios es holístico (es decir, incluye componentes de aprendizaje emocional además de competencias preacadémicas, y se basa en normas apropiadas para la edad de los niños), y está relacionado de manera significativa con el plan de estudios de la educación primaria, así como con el programa de los servicios de guardería o atención temprana (de 0 a 3 años). Las listas de material para el aula incluyen libros, juegos, juguetes y materiales didácticos apropiados para la edad. La mayoría de los centros preescolares del país disponen de material para el aula. Las aulas están diseñadas de conformidad con normas preestablecidas que garantizan un espacio de aprendizaje adecuado. Existen mecanismos o programas para involucrar a los padres en la educación preescolar, y estos participan activamente en dichos programas.</p>	<p>Los docentes reciben capacitación sobre algunos componentes (pero no todos) de la pedagogía centrada en el niño. El plan de estudios es holístico, está vinculado al programa de la educación primaria o de los servicios de guardería o atención temprana; el plan de estudios puede mejorarse. Las listas de material para el aula incluyen libros, juegos, juguetes y materiales didácticos apropiados para la edad. Dos tercios de los centros preescolares del país disponen de material. La mayoría de las aulas están diseñadas de conformidad con normas preestablecidas que garantizan un espacio de aprendizaje adecuado. Existen mecanismos o programas para involucrar a los padres en la educación preescolar, pero solo algunos participan activamente en dichos programas.</p>	<p>Los docentes reciben capacitación sobre algunos componentes de la pedagogía centrada en el niño. El plan de estudios no es holístico, y está escasamente vinculado al programa de la educación primaria. Las listas de material para el aula no son amplias e incluyen solo unos pocos materiales lúdicos y didácticos apropiados para la edad. Menos de la mitad de los centros preescolares del país disponen de material para el aula. Existen normas sobre el diseño de las aulas que garantizan un espacio de aprendizaje adecuado, pero su aplicación no está muy extendida. Existen pocos mecanismos o programas que involucren a los padres en la educación preescolar, y su participación es muy escasa.</p>	<p>Los docentes no reciben capacitación en pedagogía centrada en el niño. No se ha aprobado oficialmente un plan de estudios, o el plan de estudios existente no se basa en normas apropiadas para los niños. No existen listas de material para el aula y, por tanto, las aulas de preescolar no disponen de libros, juegos, juguetes o materiales didácticos apropiados para la edad. No existen normas relativas al diseño de las aulas o los centros que garanticen un espacio de aprendizaje adecuado. No se fomenta la participación de los padres y esta es, en el mejor de los casos, extremadamente limitada.</p>

## Anexo 4

Gasto público en educación por niño de la población destinataria en los países de ingresos medianos altos y medianos bajos, en relación con el gasto público en educación preescolar por niño de edad preescolar



Nota: El cálculo comprendió dividir la asignación presupuestaria destinada a un subsector por el número de niños de la población en edad oficial de cursar estudios en ese subsector (por ejemplo, presupuesto para la educación primaria/número de niños de la población en edad de asistir a la escuela primaria) y compararlo con el cálculo correspondiente a la educación preescolar.

Fuente: Cálculos de UNICEF basados en datos de la base de datos mundial del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018.

# Siglas y glosario de los términos fundamentales

TNAM	tasa neta ajustada de matriculación
TNAM un año antes de alcanzar la edad oficial de ingreso a la educación primaria	Tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso a la educación primaria), por sexo, expresada como porcentaje de niños en el intervalo de edades dado que participan en uno o más programas de aprendizaje organizado, incluidos los programas que ofrecen una combinación de educación y cuidados. Incluye tanto la participación en la educación de la primera infancia como en la educación primaria. El intervalo de edades variará según el país, dependiendo de la edad oficial de ingreso en la educación primaria.
Tasa de asistencia a programas de educación de la primera infancia	Porcentaje de niños de 36 a 59 meses que asisten a cualquier tipo de programa de educación de la primera infancia.
Índice de finalización	Proporción de una cohorte de alumnos que completa un nivel educativo dado. Las tasas de finalización suelen calcularse de manera aproximada usando un indicador indirecto: la tasa bruta de admisión al último grado del nivel educativo considerado, por ejemplo, la educación primaria o el primer ciclo de educación secundaria.
CONFEMEN	Conferencia de Ministros de Educación de los Países de Habla Francesa
Tasa acumulada de deserción hasta el último grado de la educación primaria	Proporción de alumnos de una cohorte matriculados en un grado y curso escolar determinados que ya no se matriculan en el curso escolar siguiente. La tasa acumulada de deserción de la educación primaria se calcula sustrayendo de 100 la tasa de permanencia en un grado determinado.
EPT	Educación para Todos
PIB	producto interno bruto  El PIB es la suma del valor bruto añadido a la economía por todos los productores residentes, incluido el comercio de distribución y el transporte, más los impuestos a los productos y menos cualquier subsidio no incluido en el valor de los productos.
TBM	tasa bruta de matriculación  La TBM es el número de alumnos matriculados en un nivel educativo determinado, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población en edad oficial de admisión en ese nivel educativo. La TBM puede exceder el 100% debido a los ingresos tempranos o tardíos o a las repeticiones de grado.
Tasa bruta de admisión al último grado de la educación primaria (o del primer ciclo de secundaria)	Número total de alumnos que ingresan por primera vez en el último grado de la educación primaria, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de niños de la edad en que teóricamente deben ingresar en el último grado de la educación primaria.
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
MICS	encuestas de indicadores múltiples por conglomerados  La MICS es un programa internacional de encuestas de hogares creado por UNICEF. La MICS está diseñada para recopilar estimaciones estadísticamente sólidas e internacionalmente comparables relativas a unos 130 indicadores diferentes, a fin de evaluar la situación de los niños, las mujeres y los hombres en el ámbito de la salud, la educación y la protección infantil, entre muchos otros.
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

AOD	<p>asistencia oficial para el desarrollo</p> <p>Subvenciones y préstamos de AOD en condiciones favorables destinados a los países incluidos en la lista de receptores de AOD del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE y a instituciones multilaterales, cuyo objetivo principal es la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. Actualmente se está revisando la definición de “asistencia oficial para el desarrollo”.</p>
PASEC	<p>Programa de Análisis de los Sistemas Educativos de los Países de la CONFEMEN</p> <p>El PASEC es una herramienta de apoyo para el seguimiento de los sistemas educativos de los Estados miembros y los Gobiernos de la CONFEMEN, encaminado a mejorar la calidad de la educación.</p>
Polo de Dakar	<p>Dependencia de análisis del sector educativo del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.</p>
Educación preescolar	<p>En el presente informe, el término “preescolar” se emplea de conformidad con la definición de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). En el nivel 0 de la CINE, el diseño de los programas de educación preescolar incluye intencionalmente contenidos educativos para niños de 3 años hasta la edad de inicio de la enseñanza primaria, que suele tener lugar alrededor de los 6 años.</p>
ODS	<p>Objetivos de Desarrollo Sostenible</p> <p>Conjunto de 17 objetivos para 2030 aprobados por los Gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Abarcan una amplia variedad de cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible, entre ellas poner fin a la pobreza, mejorar la educación y la salud, aumentar la sostenibilidad de las ciudades, combatir el cambio climático y proteger los océanos y los bosques. El cuarto objetivo se centra en la educación.</p>
ODS 4	<p>El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, uno de los 17 ODS, está dirigido a “una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Una de sus metas, la 4.2, apunta claramente a que, “de aquí a 2030, todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”.</p>
IEU	<p>Instituto de Estadística de la UNESCO</p> <p>El IEU es el organismo estadístico oficial de las Naciones Unidas encargado de la recopilación de datos sobre ciencia y tecnología en el ámbito internacional; es el organismo principal en lo relativo a la elaboración de normas estadísticas para los países en desarrollo, en particular en materia de ciencia, tecnología e innovación. Su base de datos en línea (<a href="http://data.uis.unesco.org">http://data.uis.unesco.org</a>) proporciona estadísticas internacionalmente comparables sobre educación, entre otros ámbitos, así como varios indicadores clave centrados en la enseñanza preescolar.</p>
UNESCO	<p>Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura</p>
UNICEF	<p>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia</p>
WIDE	<p>Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad en la Educación</p> <p>WIDE es una base de datos producida por el <i>Informe de seguimiento de la EPT en el mundo</i> y la UNESCO, que recopila datos de las EDS y las MICS de más de 60 países (&lt;<a href="http://www.education-inequalities.org">www.education-inequalities.org</a>&gt;).</p>



## Créditos fotográficos

Portada: © UNICEF/UN0220814/Matas

Página 5: © UNICEF/UN0240308/Vishwanathan

Página 9: © UNICEF/UN0282816/Frank Dejongh

Página 25: © UNICEF/UN035744/LeMoynes

Páginas 36 y 37: © UNICEF/UN040641

Páginas 64 y 65: © UNICEF/UNI123643/Znidarcic

Páginas 94 y 95: © UNICEF/UN074047/Pirozzi

Páginas 126 y 127: © UNICEF/UNI143924/Zaidi

Páginas 138 y 139: © UNICEF/UN0220810/Matas

Página 160: © UNICEF/UN050570/Mukwazhi





Publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  
3 United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos de América

ISBN: 978-92-806-5045-7

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

Abril de 2019