



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



WCECCE
Conferencia Mundial sobre Atención y
Educación de la Primera Infancia
Moscú, Federación de Rusia
27-29 de septiembre de 2010

Construir la riqueza de las naciones

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE LA CONFERENCIA





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



WCECCE

Conferencia Mundial sobre Atención y
Educación de la Primera Infancia
Moscú, Federación de Rusia
27-29 de septiembre de 2010



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



WCECCE
Conferencia Mundial sobre Atención y
Educación de la Primera Infancia
Moscú, Federación de Rusia
27-29 de septiembre de 2010

WCECCE/3
Original: Inglés
16 de junio de 2010

Documento conceptual

Conferencia Mundial sobre Atención
y Educación de la Primera Infancia (AEPI):

Construir la riqueza de las naciones

DIVISIÓN DE EDUCACIÓN BÁSICA
MARZO DE 2010

**Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI):
Crear la riqueza de las naciones**

- Fechas: 27 a 29 de septiembre de 2010 (3 días)
- Lugar: Moscú (Federación de Rusia)
- Organizada por: La UNESCO y la Federación de Rusia
- País anfitrión: Federación de Rusia
- Categoría: Categoría IV (clasificación de la UNESCO)
- Participantes: 1.000 participantes de 193 Estados Miembros de la UNESCO (responsables de la formulación de políticas, investigadores, profesionales, representantes de organizaciones intergubernamentales, ONG, organizaciones de la sociedad civil, donantes bilaterales y multilaterales y organismos de las Naciones Unidas)
- Idiomas de trabajo: Francés, inglés y ruso (se utilizarán otros idiomas oficiales de las Naciones Unidas si los recursos lo permiten)
- Tema general: La AEPI es el primero de los fundamentos para crear la riqueza de las naciones
- Objetivos globales:
- 1) Reafirmar, en el plano mundial, la AEPI como derecho y su importancia para el desarrollo
 - 2) Hacer un balance de los progresos en materia de AEPI en relación con el primer objetivo de la EPT
 - 3) Determinar las dificultades que impiden seguir avanzando
 - 4) Establecer indicadores de referencia y objetivos para la labor futura
 - 5) Determinar cuáles son los principales factores que permitirán alcanzar las metas establecidas
 - 6) Promover el intercambio de buenas prácticas en todo el mundo
- Productos previstos:
- 1) Programa de la conferencia y nota conceptual
 - 2) Informes regionales
 - 3) Documentos de referencia y temáticos
 - 4) Comunicado de la conferencia
 - 5) Informe sobre la conferencia
- Asociados: Organismos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, organizaciones internacionales no gubernamentales, donantes bilaterales y multilaterales, redes internacionales y regionales

ANTECEDENTES

Tras extensas consultas, en octubre de 2009 la Conferencia General de la UNESCO, en su 35ª reunión, aprobó la Resolución 35 C/15, por la que se decide celebrar la primera Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (la Conferencia) en Moscú (Federación de Rusia) en septiembre de 2010 (Anexo). La Conferencia es una iniciativa conjunta de la UNESCO y la Federación de Rusia.

La Resolución se apoya en varios instrumentos normativos y operacionales internacionales relativos al desarrollo holístico de los niños. Los principales son: i) la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que obliga a los Estados Miembros a garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño; ii) la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (EPT) (1990), en la que se reconoce que el aprendizaje comienza con el nacimiento y que, por tanto, los Estados Miembros deben velar por la atención y educación de la primera infancia (AEPI); iii) el Marco de Acción de Dakar (2000), en el que se insta a extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia como primer objetivo de la EPT, especialmente, pero no exclusivamente, para los niños más vulnerables y desfavorecidos.

La asociación entre la UNESCO y la Federación de Rusia para organizar la Conferencia se funda en tres premisas. En primer lugar, la UNESCO está encargada de dirigir la aplicación y el seguimiento de instrumentos normativos mundiales sobre la educación, la consecución de los objetivos de la EPT y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vinculados a la educación. En segundo lugar, la Federación de Rusia y la ciudad de Moscú en particular cuentan con algunos de los teóricos e investigadores pioneros, tan conocidos como Lev Vygotsky y Boris Nikitin, que han sentado las bases teóricas de la AEPI y orientado planteamientos innovadores en todo el mundo. La Federación de Rusia y la ciudad de Moscú no sólo han propuesto acoger y patrocinar la Conferencia, sino que también han ofrecido compartir buenas prácticas con otros Estados Miembros. En tercer lugar, pese a que los Estados Miembros han firmado los mencionados instrumentos normativos y operacionales y a que los beneficios de microdesarrollo y macrodesarrollo que brinda la AEPI están bien documentados, muchos países aún no aplican plenamente esas disposiciones ni obtienen los consiguientes beneficios para el desarrollo.

OBJETIVOS DE LA CONFERENCIA

Los objetivos globales de la Conferencia son:

- i) reafirmar que la AEPI es un derecho de todos los niños y la base del desarrollo;
- ii) hacer un balance de los progresos realizados por los Estados Miembros en lo referente al primer objetivo de la EPT;
- iii) determinar las dificultades que impiden realizar el objetivo de fomentar el acceso equitativo a servicios de AEPI de calidad;
- iv) establecer indicadores de referencia y metas más concretas con respecto al primer objetivo de la EPT de aquí a 2015 y ulteriormente;
- v) determinar factores esenciales que permitan a los Estados Miembros alcanzar más fácilmente las metas establecidas; y
- vi) promover el intercambio de buenas prácticas en todo el mundo.

Los objetivos específicos son:

- i) contribuir en el plano mundial a una toma de conciencia de la AEPI y fomentar el diálogo sobre políticas conexas, porque es un derecho humano fundamental y es importante para el desarrollo y la prosperidad de las personas y las naciones;
- ii) compartir las enseñanzas aplicables de buenas prácticas;
- iii) examinar los progresos realizados hacia la consecución del primer objetivo de la EPT, determinar las dificultades que impiden seguir avanzando, convenir en indicadores de referencia y las metas que deberán fijarse los Estados Miembros para lograr ese objetivo, y establecer un mecanismo de seguimiento de esos indicadores y metas;
- iv) reflexionar sobre los instrumentos imprescindibles para ampliar la oferta de servicios de AEPI, equitativos, integrales y de buena calidad, en particular los marcos de políticas, estratégicos, institucionales, financieros y de ejecución;
- v) reflexionar sobre elementos programáticos y operacionales de una oferta eficaz de servicios de AEPI: un marco conceptual y de programas para el desarrollo holístico de los niños, las competencias importantes de los educadores, el personal encargado de dispensar cuidados y otros profesionales y paraprofesionales de la AEPI, y los elementos para garantizar la calidad de los servicios, que incluyen la evaluación y un estudio de los efectos; y
- vi) determinar las necesidades en materia de creación de capacidad en los Estados Miembros, las regiones y las subregiones, y debatir acerca de soluciones concretas para contribuir a responder a esas necesidades.

¿QUÉ ES LA AEPI?

Existen diversas definiciones oficiales de la AEPI. En este documento se ha optado por el enfoque holístico. Los servicios y programas de AEPI contribuyen a la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de los niños, incluidas la salud, la nutrición y la higiene, así como al desarrollo cognitivo, social, afectivo y físico, desde el nacimiento hasta el ingreso en la enseñanza primaria en estructuras formales, informales o no formales. Esos servicios y programas abarcan diversos dispositivos, desde los programas destinados a los padres hasta las guarderías comunitarias o familiares, los servicios de atención en centros institucionales y la enseñanza preescolar que se imparte frecuentemente en las escuelas (UNESCO, 2006). La AEPI incluye medidas integrales de apoyo a las familias, por ejemplo salud materna e infantil, aportes de suplementos de micronutrientes, apoyo psicosocial a las familias, programas de promoción de la seguridad alimentaria de las familias, licencia por nacimiento de los hijos y prestaciones de infancia.

La primera infancia es una edad delicada que se caracteriza por la rapidez de la evolución física, cognitiva, lingüística, social y afectiva. El desarrollo cerebral es importante y decisivo antes de los 7 años y especialmente durante los tres primeros años de vida, cuando se forman (o no) conexiones neuronales importantes. Los primeros años determinan pautas de salud, aprendizaje y comportamiento que pueden durar toda la vida (Martin *et al.*, 2000; Malenka *et al.*, 1999; Hensch, 2005; Mustard, 2002). Durante los primeros años de vida el desarrollo es considerable. En condiciones propicias se sentarán sólidas bases para el desarrollo y el aprendizaje fructuosos del niño. Ahora bien, los niños pequeños son muy vulnerables: una atención insuficiente, las privaciones, la malnutrición, la falta de cuidados y la violencia afectan y dañan al niño, irreparablemente en muchos casos (Shonkoff y Philips, 2000; Mustard, 2002; Centro de Desarrollo Infantil de la Universidad de Harvard, 2007).

LOS BENEFICIOS DE LA AEPI PARA EL DESARROLLO

Como se ha dicho, un objetivo importante de la Conferencia es ayudar a los estados Miembros a lograr un desarrollo integrador, equitativo y generalizado, alentándolos a prestar mayor atención a los principales beneficios de las inversiones en la AEPI, que se resumen a continuación.

La salud y la nutrición materna y de la primera infancia mejoran las perspectivas de educación

Son cada vez más numerosos los estudios relativos a los efectos negativos del hambre, el retraso en el crecimiento, la emaciación y la anemia, derivados de las deficiencias alimentarias y de salud, en las perspectivas y los resultados de la educación. Está demostrado que la atención de la primera infancia debe figurar entre las prioridades de la educación y el desarrollo del capital humano. Los niños que han sufrido malnutrición en sus primeros años suelen obtener resultados inferiores en las pruebas de función cognitiva, desarrollo psicomotor, motricidad fina, niveles de actividad y capacidad de atención (Alderman *et al.*, 2006; Behrman, 1996; Maluccio *et al.*, 2009, citado en UNESCO, 2010). Además, los programas que combinan la nutrición y la estimulación obtienen mejores resultados, como demuestra el estudio realizado en Jamaica en 1991 sobre los efectos del aporte de suplementos nutritivos y la estimulación en una población de niños pobres con síntomas de retraso en el crecimiento (Young, 2002; 2007).

La AEPI mejora la asiduidad y los resultados en la enseñanza primaria y en los siguientes niveles

Los efectos positivos de la AEPI en la participación y los resultados en la enseñanza primaria y en los niveles superiores están ampliamente documentados (Arnold, 2004; Mustard, 2005; Young, 2002, 2007). La participación en un programa de AEPI puede estimular el desarrollo y el bienestar social y afectivo, el desarrollo lingüístico y de capacidades cognitivas básicas y el desarrollo físico y motor. La AEPI puede preparar para la escolaridad, elevar la autoestima y mejorar la voluntad de aprender (mayor motivación para aprender y descubrir). Aumenta la probabilidad de matrícula en la enseñanza primaria y mejora los índices de continuidad y terminación y los resultados.

Hay sólidas pruebas de esos beneficios en todos los países, desarrollados y en desarrollo. Los estudios del Reino Unido demuestran que la participación en programas preescolares mejora los niveles de desarrollo intelectual, independencia, concentración y sociabilidad en los tres primeros años de enseñanza primaria (Sylva *et al.*, 2004, citado en UNESCO, 2006). Los beneficios son proporcionales a la duración de la participación de los niños en la educación preescolar. En el estudio precursor realizado por Andersson en Suecia (1992) sobre los efectos a largo plazo en la educación se afirma que “si los niños van a guarderías a una edad temprana, en la adolescencia suelen ser más creativos, socialmente seguros de sí mismos, apreciados por los demás, abiertos e independientes” (págs. 32-33, citado en OCDE 2006, pág. 253). Un estudio de 33 países africanos demostró que cuando no hay programas preescolares, la tasa de repetición es del 25% y la tasa de terminación del 50% o menos en la enseñanza primaria (Mignat y Jamarillo, 2003). Los niños que participaron en un proyecto de enriquecimiento precoz centrado en una mejora de las capacidades de los padres y programas preescolares en barrios pobres y con bajos niveles de educación de Estambul (Turquía), obtuvieron mejores resultados escolares, fueron más numerosos en los estudios superiores y consiguieron mejores empleos que los niños no participantes (Kagitcibasi *et al.*, 2001).

Una intervención temprana puede reducir las desigualdades sociales

Las investigaciones demuestran claramente que la AEPI puede compensar las desventajas y la vulnerabilidad, cualesquiera que sean sus factores subyacentes: pobreza, sexo, raza/etnia, casta o religión (UNESCO, 2006, pág. 113). La AEPI ayuda a igualar las condiciones en la enseñanza primaria, dando a los niños desfavorecidos la preparación que necesitan para tener confianza y éxito en la educación ulterior y el empleo. Un estudio de programas preescolares (*North Carolina Abecedarian*) realizado en los Estados Unidos de América en 2003 demostró que los niños que viven en situación de riesgo, de padres pobres y con bajo coeficiente intelectual, podían competir

con otros niños más favorecidos tras haber participado en un programa intensivo de AEPI. Una proyección de los datos de este estudio indica que los participantes ganarán durante su vida 143.000 dólares más que otros que no participaron en el programa (OCDE, 2006).

Los niños pobres que se habían beneficiado de un programa intensivo de aprendizaje precoz obtuvieron en las pruebas los mismos resultados que otros niños de clase media inscritos en el programa preescolar tradicional (Short, 1985, citado en Arnold, 2004). Se ha comprobado igualmente que la AEPI es un factor de igualdad entre los sexos en la primera infancia y entre los adultos. En Nepal se observaron las mismas tasas de matrícula en el primer grado de la enseñanza primaria entre los niños y las niñas que habían participado en programas preescolares, cuando en otros grupos esas tasas eran del 39% para las niñas y el 61% para los niños (Arnold y Panday, 2003). En el estudio de Zurich (Müller y Kucera-Bauer, 2001) se demostró que la disponibilidad de guarderías asequibles casi duplicaba el número de horas de trabajo de las madres, especialmente en el caso de familias monoparentales con un hijo o más, y que la existencia de guarderías financiadas con fondos públicos era un factor de más alta productividad, mayores ingresos y menor dependencia de la asistencia social durante la edad productiva y después de la jubilación (citado en OCDE, 2006).

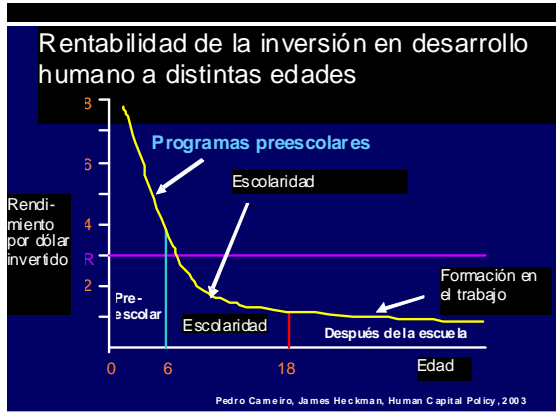
La inversión en AEPI es rentable

La inversión en programas de AEPI es muy rentable. Se han hecho evaluaciones rigurosas de programas destinados a la primera infancia principalmente en América del Norte y Europa Occidental, en particular los Estados Unidos, pero un creciente número de países en desarrollo ha iniciado estudios similares. Los análisis de la relación costo-beneficio han indicado que el país y las familias pueden realizar ahorros al disminuir las tasas de abandono escolar, repetición y escolaridad en programas especiales. Han demostrado igualmente que los niños que participan en programas de AEPI de calidad suelen ingresar en el sistema de educación superior, consiguen empleo, ganan y ahorran más, aportan más a la seguridad social, necesitan menos asistencia pública y tienen menos problemas de delincuencia. Se ha observado que la participación en los “Centros para padres e hijos” de Chicago, que ofrecen educación temprana y apoyo a las familias de bajos ingresos, mejora los resultados escolares y las tasas de terminación y reduce notablemente la necesidad de clases de recuperación y las tasas de delincuencia juvenil y malos tratos de los niños (Reynolds *et al.*, 2002). El estudio Perry relativo a un grupo de niños afroamericanos determinó que la relación costo-beneficio de los programas preescolares era de 1:7 a los 27 años de edad (OCDE, 2006) y de 1:16 a los 40 años (Schweinhart, 2005). En Bolivia se estableció que la relación costo-beneficio del Proyecto Integral de Desarrollo Infantil, un programa de desarrollo precoz y nutrición en las familias, oscilaba entre 1:2,4 y 1:3,1 (Van der Gaag y Tan, 1998); y en un estudio realizado en Egipto se determinó que podía ser hasta de 1:5,8 en el caso de los niños en situación de mayor riesgo (Arnold, 2004).

James Heckman, premio Nobel de economía, demostró que la inversión en AEPI es más rentable que las inversiones en otros ámbitos de la educación (Gráfico 1). En una reunión del Banco Interamericano en Costa Rica en 2007, a la que asistieron 30 economistas renombrados, se examinaron 29 opciones para mejorar el gasto público y las políticas públicas y se reconoció unánimemente que la educación de la primera infancia era la medida más eficaz.¹

¹ Otras soluciones muy valoradas: 2. normativa e intervención fiscal, 3. mayor inversión en infraestructura, incluido el mantenimiento, 4. creación de un organismo de evaluación de políticas y programas, 5. facilitar créditos condicionales, y 6. plan básico de seguro de salud universal. Véase www.copenhagencensus.com

Gráfico 1



James Heckman y Dimitriy Masterov, (2004). *Early Childhood Education for All. A wise investment*, recomendaciones de la Conferencia “Efectos económicos de la atención infantil y la educación de la primera infancia – Soluciones de financiación para el futuro”, Massachusetts (Estados Unidos de América).

PROGRESOS REALIZADOS HASTA EL PRESENTE

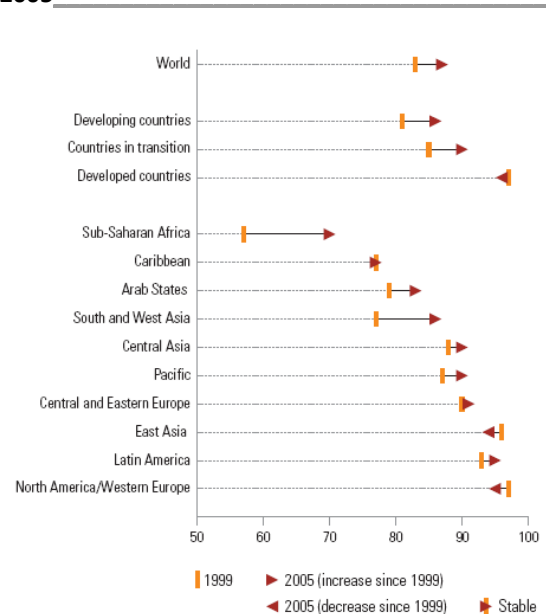
Al reconocerse los beneficios indicados en los párrafos anteriores, en los últimos 30 años se han intensificado las iniciativas para ofrecer equitativamente servicios de AEPI de calidad en los planos nacional y mundial. Durante ese periodo casi se ha triplicado el número de niños inscritos en programas preescolares en todo el mundo (UNESCO, 2006).

La importancia de la primera infancia se reconoce cada vez más **en todo el mundo**. Lo demuestran el primer objetivo de la EPT (Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos) y los cinco Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la salud, la nutrición y la educación de los niños.

También han aumentado notablemente los programas destinados particularmente a la primera infancia en todo el mundo y es cada vez mayor el número de gobiernos que adoptan políticas y crean sistemas para ofrecer servicios a la primera infancia (UNESCO 2006; 2008).

La tasa bruta de matrícula (TBM) en el nivel preescolar aumentó en el mundo en un 7% (del 33 al 40%) entre 1999 y 2005. Durante ese período accedieron a programas preescolares un total de 132 millones de niños, lo que supone un incremento de 20 millones, siendo los más notables los aumentos registrados en Asia meridional y occidental (76%), África subsahariana (61%) y, en menor medida, América Latina y el Caribe (UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2008) (Gráfico 2). Ahora bien, las TBM de los Estados Árabes y del África subsahariana siguen siendo inferiores al 20%, aunque en esta última región

Gráfico 2: Tasa bruta de escolarización en preescolar, media ponderada, 1999 y 2005



UNESCO 2007. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2008. París: UNESCO. Resumen, pág. 12.

se registró un aumento del 43%. Estas dos regiones concentran casi las tres cuartas partes de los 50 países en los que la TBM es inferior al 30%.

Las disparidades entre los sexos en la educación preescolar son menos notorias que en otros niveles de la educación. En algunos países se observan grandes disparidades en detrimento de las niñas (índice de paridad entre los sexos inferior a 0,90): Afganistán, Guinea Ecuatorial, Yemen y dos Estados insulares del Caribe, y especialmente en el Chad (IPS de 0,48) y en Marruecos (0,65).

Aunque se ha progresado, como ya se ha dicho, **los gobiernos nacionales** han otorgado escasa atención a la AEPI, si se compara con las esferas de la educación primaria universal y de la paridad entre los sexos.

PERSISTEN INSUFICIENCIAS

Sin desestimar los progresos realizados en materia de medidas relativas a la AEPI, aún se observan algunas insuficiencias críticas:

El marco normativo sigue siendo insuficiente. Al menos 80 países han promulgado leyes sobre algunos aspectos de la AEPI como primera etapa del sistema educativo, lo que supone un reconocimiento, al menos teórico, de su importancia en la política general de educación (Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, 2006). En 30 países hay un año o más de educación preescolar obligatoria (dos de cada tres de estos países promulgaron esta legislación después de 1990). Sin embargo, incluso en los casos en que la ley otorga el derecho a programas de AEPI de varios años, la participación de los niños se suele concentrar en el periodo de uno o dos años que precede inmediatamente a la educación primaria (UNESCO-OREALC, 2007). Los programas benefician a muy pocos niños de más corta edad.

Son muchos los países que no han adoptado las decisiones de política necesarias para dar atención y educación a los niños menores de tres años. Pocos países han creado marcos nacionales para la financiación, coordinación y supervisión de programas de AEPI para niños de 0 a 3 años de edad. Los ministerios responsables de la salud o el bienestar infantil consideran que los servicios básicos de salud son de su competencia, pero se estima frecuentemente que la organización de la atención y la educación de los niños menores de tres años es una responsabilidad de las familias o del sector privado, que responde a las necesidades de las familias más acomodadas de clase media y urbanas. Vargas-Baron (2005) observa que en muchos casos las políticas y la legislación específica son simples declaraciones de intención y no realidades. La legislación nacional que integra disposiciones del derecho internacional sobre los niños pocas veces está respaldada por verdaderas disposiciones relativas a la exigibilidad. Asimismo, muchos de los compromisos no oficiales, suscritos en declaraciones o políticas, no traen aparejadas estrategias detalladas ni una financiación pública adecuada.

Algunas políticas no bastan para garantizar el desarrollo holístico de los niños y una oferta de servicios coherentes desde el nacimiento hasta la enseñanza primaria. Un estudio del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (2001) indica que si bien la primera infancia se incluye en todos los planes de educación, la mayoría de éstos no se ciñen a un enfoque holístico de la AEPI, que integre la atención, la salud, la educación y la nutrición. En algunos Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) se incorporan ciertos aspectos de la AEPI, por ejemplo la vacunación, la salud materna o la educación preescolar, pero se presentan de manera fragmentada (Aidoo, 2005). En muchos países no hay continuidad programática ni pedagógica entre los servicios de guarderías y los programas de educación preescolar, que se basan en fundamentos, objetivos y contenidos distintos, y la formación de las personas encargadas de dispensarlos es diferente (UNESCO, 2006; OCDE, 2001, 2006).

Debido a las carencias normativas, la AEPI sigue siendo marginal en el diálogo sobre el desarrollo nacional y del sector. La AEPI a menudo no se incluye en las políticas, estrategias y marcos de financiación del sector, ni forma parte de los instrumentos de desarrollo nacional (planes de desarrollo o documentos de estrategia de lucha contra la pobreza). Muchos gobiernos no conceden importancia al fomento de programas de AEPI ni cuentan con dispositivos políticos y jurídicos para proteger, mantener y orientar la elaboración de programas en el marco de políticas sectoriales o plurisectoriales (Vargas-Baron y Shaeffer, 2009). La falta de políticas integrales y sistemáticas y de programas sostenibles y estables para la AEPI excluye a muchos niños, especialmente los más vulnerables, de los servicios esenciales de AEPI, en particular en países en situación de conflicto, los Estados frágiles y los que se encuentran en situación de pobreza extrema. La AEPI es un ámbito marginal que, en muchos casos, no está reconocido como debiera, no tiene financiación y figura entre las últimas prioridades nacionales para el desarrollo (Arnold, 2004).

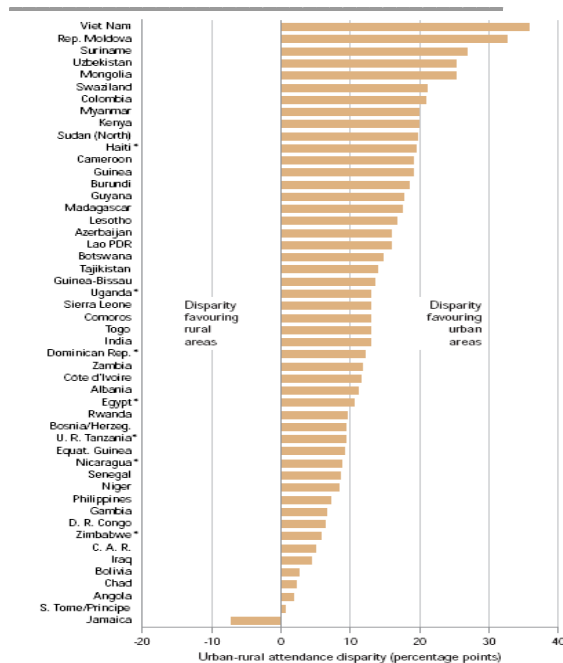
La baja prioridad concedida a la primera infancia se refleja en el escaso progreso de las tasas brutas de matrícula (1,4%) durante el decenio 1990-2000 (Myers, 2002). Las proyecciones son pesimistas: “Aunque la tasa de matrícula aumentara en todo el mundo en un 2% anual de aquí a 2015, en los países más pobres más del 60% de los niños no tendrían oportunidad de participar en un programa de AEPI.” (Arnold, 2004).

Lagunas del desempeño institucional. Si bien muchos países han progresado considerablemente en la definición y estructuración de marcos de políticas para la AEPI, muchos carecen aún de marcos institucionales bien organizados. Una de las explicaciones es el carácter plurisectorial de la AEPI, que requiere decisiones de distintos ministerios (salud, educación, nutrición, bienestar). La distribución pluridisciplinaria de responsabilidades es positiva pues permite reunir organismos que tienen competencias diferentes y ayudar a aunar recursos, pero también es una forma de organización que puede ser problemática cuando no hay marcos de planificación y ejecución bien coordinados. Además, los gobiernos pueden descuidar la AEPI si no hay un órgano administrativo que sea el principal responsable, y la responsabilidad fragmentada puede ser una causa de disparidades en el acceso a los servicios y la calidad de éstos. El problema es aún mayor en el caso de la atención y educación de niños menores de tres años. La falta de una política nacional estructurada, con objetivos, reglamentos, normas de calidad y asignaciones financieras, redundaría en la insuficiencia de programas de AEPI destinados a los niños muy pequeños (UNESCO, 2006a, citado en el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2008).

El acceso sigue siendo inadecuado. Como ya se ha dicho, los gobiernos desempeñan un papel más activo en la educación y supervisión de los niños mayores de tres años, pero sus programas para los niños menores de tres años son más limitados. En general, pocos países han establecido marcos nacionales de financiación, coordinación y supervisión de programas de AEPI para la pequeña infancia. Las cifras nacionales indican que apenas más de la mitad de los países del mundo (53%) tienen al menos un programa de educación formal antes de la educación preescolar. Son principalmente países de América del Norte y Europa occidental, Asia central, América Latina y el Caribe.

El acceso sigue siendo desigual. Los Gráficos 3 y 4 indican que los niños de familias pobres y rurales tienen menos acceso a programas de AEPI que los de familias más acomodadas y urbanas, pese a que se han demostrado los beneficios de su participación (UNESCO, 2006).

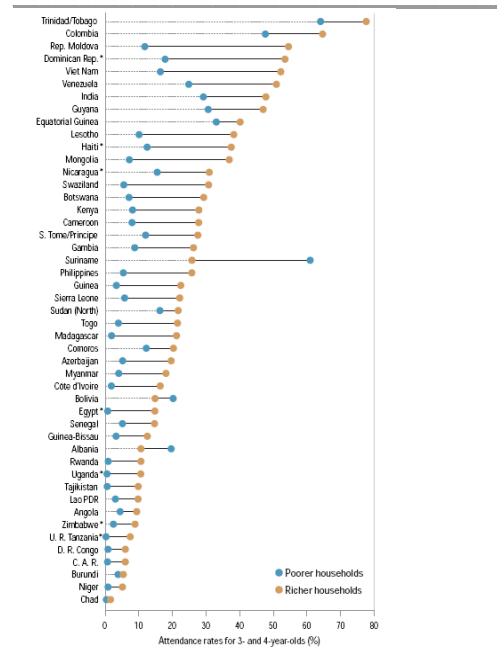
Gráfico 3: Disparidades debidas a la zona de residencia -urbana o rural- en la asistencia de los niños de 3 y 4 años a programas de cuidados y aprendizaje (1999-2003)



Note: *DHS survey countries.
Sources: Three household surveys (see Box 6.2).

UNESCO 2006. Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007. UNESCO: París, pág. 154.

Gráfico 4: Disparidades debidas al nivel de recursos económicos de las familias en las tasas de asistencia de los niños de 3 y 4 años a programas de cuidado y aprendizaje (1999-2003)

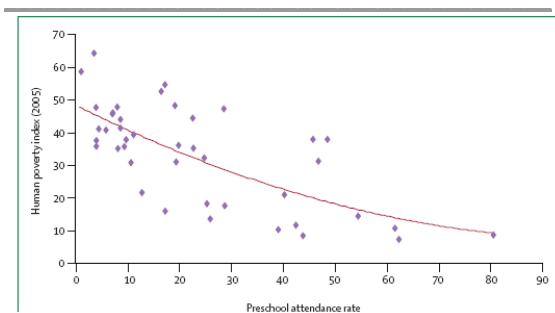


Note: Richer households = top 40% by wealth; poorer households = bottom 40%.

UNESCO 2006. Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007. UNESCO: París, pág. 155.

El acceso sigue siendo muy desigual, especialmente para los Países Menos Adelantados y los grupos marginados. Millones de niños de grupos desfavorecidos siguen teniendo escaso acceso a los servicios de la AEPI. *Hoy en día el reto consiste en ofrecer buenas bases a 559 millones de niños menores de cinco años que viven en países en desarrollo* (Grantham-McGregor, 2007). El 22% de esos niños viven en condiciones de pobreza absoluta y el 28% sufren de raquitismo, que produce un retraso del crecimiento muy importante, enfermedades crónicas, discapacidad y escaso desarrollo cognitivo (UNICEF 2008; Grantham McGregor *et al.*, 2007). Los problemas son particularmente agudos en algunas regiones. El 66% de los 219 millones de niños desfavorecidos menores de cinco años de países en desarrollo viven en diez países de Asia meridional y África subsahariana.

Gráfico 5: Asistencia a programas preescolares según el índice de pobreza humana



Cifras de asistencia tomadas del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. Los niveles de pobreza (índice de pobreza humana) provienen del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD. El índice de pobreza humana es un índice compuesto que mide las privaciones en las tres dimensiones básicas que componen el índice de desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2005, Nueva York, 2005.
<http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>.

Estas regiones, entre otras, también están abrumadas por el creciente número de huérfanos (15 millones actualmente - UNICEF, 2007) que están causando la pandemia de VIH/SIDA y los conflictos crónicos que afectan en particular a los niños pequeños y a las madres. Además de esos difíciles problemas, los niños también están sufriendo las consecuencias del cambio climático, que está devastando el medio ambiente y causando desastres naturales cada vez más graves, y de la crisis económica mundial que limita en extremo las posibilidades de inversión de los países en educación, salud, nutrición y protección social, con nefastas consecuencias para los niños y las familias pobres y vulnerables.

La relación inversamente proporcional entre la cobertura de los programas de AEPI y el índice general de pobreza es particularmente significativa (Gráfico 5). En efecto, los países más pobres, los que más necesitan AEPI para estimular el desarrollo humano y económico, prácticamente no invierten en estos programas (Engle *et. al.*, 2007; Heaver, 2005; Doryan *et al.*, 2002). Sin duda, la financiación y las inversiones pueden no ser las únicas condiciones necesarias para poner en marcha sistemas satisfactorios de AEPI, pero la falta de recursos para la prestación efectiva de servicios es uno de los principales obstáculos que impiden ampliar los programas de AEPI en los países pobres.

Los Estados frágiles y los países en situación de conflicto o que salen de un conflicto plantean problemas específicos. En estos países viven más de 500 millones de personas, entre las cuales los niños más pequeños son los que más sufren. Son los países que más distan del objetivo general de EPT, con niveles de desarrollo de la educación particularmente bajos y los peores indicadores de bienestar infantil.

Aunque no hay datos mundiales acerca de **los niños con discapacidad**, este grupo es el que tiene **menos probabilidades de participar en programas de intervención precoz**. De los 100 millones de niños menores de cinco años que padecen alguna discapacidad en el mundo, el 80% vive en países en desarrollo. Muchos de estos países no tienen suficientes programas de educación de la primera infancia ni otros servicios básicos (Betts y Lata, 2009). Sin embargo, está demostrado que uno de cada tres niños de corta edad que se benefician de servicios de intervención precoz no necesitará educación especial.

La calidad es desigual, generalmente en detrimento de los pobres. La calidad depende de varios factores: programas adaptados a la edad, instalaciones de juego, libros y otro tipo de material educativo, estimulación social, servicios de salud, nutrición e higiene y participación de los padres. La calidad es desigual por varios motivos:

- a) Hay grandes disparidades dentro de cada país y entre los países, y el problema no se afronta debidamente a causa de la falta de indicadores regulares sobre muchos de los aspectos mencionados.
- b) Aunque no es el único factor determinante, la falta de personal competente en AEPI contribuye a la baja calidad de esos servicios. Las cifras globales indican que apenas ha evolucionado la disponibilidad de maestros formados entre 1999 y 2005.
- c) La escasez de profesionales de AEPI en muchos países se ve agravada por los bajos porcentajes de estos profesionales que han recibido una capacitación específica. En un análisis de 50 países con respecto a los cuales se tienen datos, el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (2008) señala diferencias importantes, desde menos del 25% (Cabo Verde, Ghana, Líbano y la República Unida de Tanzania), hasta más del 95% en 18 países, la mayoría Estados árabes o Estados insulares del Caribe. Debido a la falta de formación pedagógica especializada, el personal de la AEPI muchas veces emplea métodos didácticos centrados en el maestro, que no son apropiados para esa edad. En este contexto, los maestros de preescolar también dan muchas veces prioridad a la adquisición de aptitudes académicas y prestan menos atención al estímulo del desarrollo social, afectivo y físico. Por regla general, el

personal de la AEPI que trabaja con niños menores de tres años tiene menos oportunidades de desarrollo profesional, ya que el sistema de formación previa y formación en el empleo suele ser menos completo que en la enseñanza primaria. También es necesario crear programas más integradores para los niños desfavorecidos, que permitan, por ejemplo, que los niños de las minorías sociales o lingüísticas aprendan junto a los niños de familias más favorecidas. Para ello es preciso colaborar con los padres y apoyarlos, enseñar en la lengua materna de los niños, partir de las prácticas locales y vernáculas de atención de los niños y ofrecer asistencia especializada a los niños con discapacidad (UNESCO, 2006).

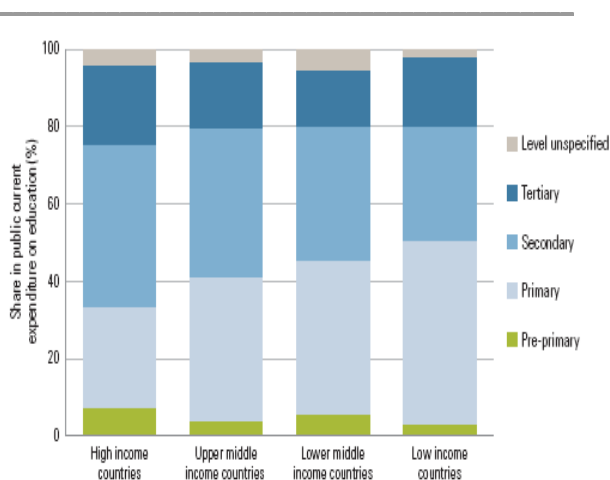
- d) **La calidad también favorece a los más ricos.** Hay grandes diferencias en la proporción alumnos/docente (PAD) entre las instituciones públicas y las privadas. Por ejemplo, en Costa Rica, Djibouti, Ecuador, Perú y la República Unida de Tanzania, la PAD de las escuelas públicas es dos veces superior a la de los privados, lo que significa que los niños del sistema público tienen menos maestros, no reciben los mismos servicios de AEPI, tendrán posiblemente condiciones de enseñanza y aprendizaje más desfavorables y obtendrán resultados más bajos.
- e) Por último, la falta de una definición común de la AEPI y de indicadores limita seriamente las posibilidades de supervisión y evaluación y reduce la capacidad de los países para imponer normas de calidad a fin de mejorar los servicios destinados al desarrollo de los niños. La información disponible sigue siendo escasa en muchos países, lo cual limita las iniciativas emprendidas para crear programas apropiados de AEPI. En particular, es evidente la necesidad de establecer una base más sólida de investigación y datos sobre distintas estrategias y modelos de realización, incluida la integración con otros desafíos que plantea el desarrollo, como la reducción de la pobreza o la asistencia a los niños afectados por el VIH o el SIDA.

La financiación es insuficiente en comparación con otros subsectores

La mayor parte de los países en desarrollo consagran menos del 1% del presupuesto total de educación a programas destinados a la primera infancia. Estos programas reciben menos que otros subsectores, incluso si se incluyen los gastos de salud (Gráfico 7). La mayoría de los países africanos gastan aún menos en AEPI: menos del 0,1% del presupuesto de educación (Karibu y Hyde 2003, pág. 2).

La ayuda al desarrollo también beneficia principalmente a otros niveles de educación y otros subsectores. En el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo de 2007 se indica que 19 de los 22 donantes que disponen de datos destinaron a la educación preescolar menos del 10% de la cuantía asignada a la enseñanza primaria (en general menos del 2%). En la mayoría de los casos la educación preescolar representa menos del 0,5% del total de la ayuda a la educación.

Gráfico 7: Proporciones medias del gasto público ordinario en educación, por nivel de enseñanza y grupo de ingresos (2005)



La falta de estrategias de inversión y de mecanismos de financiación, o la insuficiencia de esos mecanismos y estrategias, agrava las dificultades financieras en los países. En particular, la actual crisis económica y financiera genera problemas presupuestarios que se traducen frecuentemente en una disminución importante del gasto público social, con consecuencias calamitosas para la población más vulnerable. Es necesario establecer rápidamente redes de seguridad en los

ámbitos de la educación, la salud, la nutrición y la protección social para evitar el sufrimiento desproporcionado de los niños en la población pobre. Se han de adoptar urgentemente estrategias financieras precisas para que la expansión de la AEPI sea integradora, equitativa y sostenible.

UN LLAMAMIENTO URGENTE PARA REDOBLAR LOS ESFUERZOS EN TODO EL MUNDO

Sin voluntad política y una intervención decidida, los problemas expuestos seguirán privando a una gran parte de los niños del mundo de los beneficios ya mencionados de la AEPI. Privarán igualmente a los países y las regiones de esos mismos beneficios, lo cual significa que los niños del mundo, los países y las regiones heredarán los efectos negativos de no haber tenido acceso a servicios de AEPI de calidad. La primera infancia es un proceso irrepetible (Cleveland y Krashinsky, 2003). El riesgo es demasiado alto para correrlo.

La riqueza de los países en el siglo XXI no se define en términos de riqueza material, sino más bien en función de la capacidad de los países para preparar su capital humano con valores que son importantes en nuestra sociedad mundializada, como la igualdad, la justicia y el respeto de la diversidad y el medio ambiente. La mejor opción para todos es crear condiciones favorables para que todos los niños participen en los programas igualadores y habilitadores de atención y educación de la primera infancia. En su condición de organismo internacional rector en la esfera de la educación y aprovechando plenamente sus funciones de organismo normativo, centro de intercambio de información, organismo creador de capacidad y catalizador de la cooperación internacional, la UNESCO hace un llamamiento a los líderes del mundo (sectores público, paraestatal y privado, sociedad civil y otros asociados) para que se adopten resueltamente las medidas necesarias.

¡ES HORA DE SENTAR LAS BASES DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES!

Referencias

- Aidoo, A. A. 2005. *Ensuring a Supportive Policy Environment*. Documento de trabajo presentado en la 3ª Conferencia de Desarrollo de la Primera Infancia en África, Accra, 30 de mayo a 3 de junio.
- Arnold, C. 2004. *Positioning ECCD in the 21st Century*. Publicado en Coordinators' Notebook, N° 28. Grupo Consultivo sobre la AEPI. Ryerson. Toronto (Canadá).
- Arnold, C. y G. Pandey, 2003. *The importance of early childhood development programmes in improving key education indicators and the quality of education*. Documento en favor de la educación de calidad, Conferencia internacional sobre la educación organizada por Save the Children. 11 a 13 de junio de 2003, Oslo (Noruega).
- Betts y Lata, 2009. *Inclusion of Children with Disabilities: the early childhood imperative*. Nota de la UNESCO sobre las políticas de la primera infancia, N° 46.
- Centro de desarrollo infantil de la Universidad de Harvard (2007). *A Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children*. <http://www.developingchild.harvard.edu>
- Cleveland, G. y M. Krashinsky. 2003. *Financing ECEC Services in OECD Countries*. Universidad de Toronto, documento preparado en el taller de la OCDE en Rotterdam, enero de 2003.
- Doryan EA, Guatam KC, Foege WH. *The Political Challenge: commitment and cooperation*. En Young M. (dir. publ.) "From early child development to human development", Washington DC, Banco Mundial, 2002, págs. 375–91.
- Engle, P.L., Black, M.M., Behrman, J.R., Cabral de Mello, M., Gertler, P.J., Kapiriri, L., Martorell, R., Young, M.E y el International Child Steering Group. 2007. *Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world*. *Child Development in Developing Countries*. Lancet, Vol. 369, págs. 229-42.
- Grantham-McGregor, S., Cheung, Y.B., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L., Strupp, B., y el International Child Development Steering Group. 2007. *Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries*. *Child Development in developing countries*. Lancet, 2007. Vol. 369, págs. 60-70.
- Heaver R. *Strengthening country commitment to human development: lessons from nutrition*. Washington DC: Banco Mundial, 2005.
- Hensch, T. (2005). *Critical period plasticity in local cortical circuits*. *Nature Reviews, Neuroscience*, 6, págs. 877–888.
- Kagitcibasi, C., Unar, D., Bekman, S. 2001. *Long term effects of early intervention: Turkish low-income mothers and children*. *Applied Developmental Psychology* 22.
- Karibu, M.N., Hyde, K.A.L., 2003. Estudio sobre la calidad realizado por la Asociación pro Desarrollo de la Educación en África. Documento de referencia sobre el desarrollo de la primera infancia. La Haya, Países Bajos: Grupo de Trabajo sobre desarrollo de la primera infancia de la ADEA.
- Luscher, C., Nicoll, R., Malenka, R., y Muller, D. (2000). *Synaptic plasticity and dynamic modulation of the postsynaptic membrane*. *Nature Neuroscience*, 3, págs. 545-550.

- Malenka, R., y Muller, D. (2000). *Synaptic plasticity and dynamic modulation of the postsynaptic membrane*. *Nature Neuroscience*, 3, págs. 545-550.
- Malenka, R., y Nicoll, R. (1999). *Long-term potentiation: A decade of progress*. *Science*, 285, págs. 1870-1874.
- Martin, S., Grimwood, P., y Morris, R. (2000). *Synaptic plasticity and memory: An evaluation of the hypothesis*. *Annual Review of Neuroscience*, 23, págs. 649-711.
- Mingat, A. y Jaramillo, A. 2003. *Early Childhood Care and Education in Sub-Saharan Africa: What would it take to meet the Millennium Development Goals?* Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mustard, J.F. 2002. *Early Child Development and the Brain- the Base for Health, Learning and Behaviour Throughout Life*. En M.E. Young (dir. publ.), "From early child development to human development: Investing in our Children's Future". Banco Mundial.
- Myers, R. 2002. *Role of the Private Sector in Early Childhood Development*. En Young, M. (dir. publ.), "From early child development to human development: Investing in our Children's Future". Banco Mundial.
- OCDE, 2006. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. París: OCDE.
- OCDE, 2001. *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. París: OCDE.
- Reynolds, A.J., J.A. Temple, D.L. Robertson y E.A. Mann, 2002. *Cost-benefit Analysis of the Title I Chicago Child-Parent Centers*. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 24(4).
- Shonkoff, J., y Phillips, D. (dir. publ.). (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, Board on Children, Youth, and Families, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council and Institute of Medicine. Washington, DC: National Academy Press.
- UNESCO, 2006. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007: Bases sólidas. París: UNESCO.
- UNESCO, 2008. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009: ¿Qué hemos logrado hasta ahora? París: UNESCO.
- UNESCO, 2009. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010: Llegar a los marginados. París: UNESCO.
- UNESCO-IBE. 2006. *Cross-National Compilation of National ECCE Profiles*. Oficina Internacional de Educación de la UNESCO. Ginebra.
- UNESCO-IIEP. 2001. *Using Assessment to Improve the Quality of Education*. París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.
- Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 2004. *Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: experiencias en América Latina*. Santiago.
- Portal *Child Info* del UNICEF, 2007.
- Vargas-Baron. 2005. *Planning Policies for Early Childhood Development: Guidelines for Action*. París, UNESCO.

- Vargas-Baron, E. y Shaeffer, S. 2009. *The Future of ECCE: As Viewed in 2009*. Preparado para la Consulta correspondiente al 25º aniversario del Grupo Consultivo sobre Cuidado y Desarrollo de la Primera Infancia.
- Young, M.E. 2002. (dir. publ.) *From early child development to human development*. Washington DC., Banco Mundial, págs. 375–91.
- Young, M.E. 2007 (dir. publ.): *Early childhood development, from measurement to action*. Washington DC: Banco Mundial. OCDE, 2006. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. París: OCDE.

Anexo

Actas de la Conferencia General

35ª reunión

París, 6 a 23 de octubre de 2009

Volumen 1

Resoluciones

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

15 Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia²

La Conferencia General,

Recordando la Convención sobre los Derechos del Niño, que dispone, en los párrafos 1 y 2 del Artículo 6, que “todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida” y que “los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”; la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (EPT), en cuyo Artículo 5 se afirma que “el aprendizaje comienza con el nacimiento”, y que “ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia”; y el Marco de Acción de Dakar, en cuyo párrafo 7, como primer objetivo de la EPT, se insta a “extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos,”,

Consciente de que el objetivo 1 de la EPT es crucial para sentar las bases del aprendizaje y el desarrollo a lo largo de toda la vida, cumplir los demás objetivos de la EPT y los Objetivos de Desarrollo del Milenio y fomentar la equidad, la integración y el desarrollo sostenible,

Acogiendo con satisfacción la iniciativa de la Federación de Rusia de colaborar con la UNESCO para organizar en Moscú (Federación de Rusia) una conferencia mundial con objeto de alentar a los gobiernos a seguir teniendo especialmente en cuenta la atención y educación de la primera infancia (AEPI) y a que intensifiquen sus esfuerzos para cumplir el objetivo 1 de la EPT,

Reconociendo que la UNESCO tiene por mandato ayudar a los Estados Miembros a cumplir todos los objetivos de la EPT y liderar y coordinar el movimiento en pro de la EPT,

1. *Pide* al Director General que convoque la Conferencia Mundial sobre Educación y Atención de la Primera Infancia del 22 al 24 de septiembre de 2010 en Moscú (Federación de Rusia), a fin de: reafirmar la importancia del objetivo 1 de la EPT para los planes en pro de la Educación para Todos y otros programas de desarrollo; determinar las carencias existentes en cuanto a políticas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) y formular estrategias concretas para solventarlas de aquí a 2015 y posteriormente; constituir un foro mundial de diálogo sobre políticas; y fomentar el intercambio de prácticas idóneas en materia de formulación y aplicación de políticas de AEPI;
2. *Pide* a los Estados Miembros y a los asociados de la UNESCO (organizaciones intergubernamentales, otros organismos de las Naciones Unidas y entidades del sector privado) que presten apoyo financiero, con recursos extrapresupuestarios inclusive, a la Conferencia Mundial y a los procesos preparatorios regionales;
3. *Invita* a los Estados Miembros y a los asociados de la UNESCO (organizaciones intergubernamentales, otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y entidades del sector privado y la sociedad civil) a que colaboren en la preparación de la Conferencia Mundial a escala tanto regional como internacional y a que participen en las actividades que de ella se sigan.

PARA MÁS INFORMACIÓN:

Si desea información actualizada sobre la Conferencia, sírvase visitar el sitio web www.unesco.org/new/en/world-conference-on-ecce/

O contáctenos por correo electrónico: wcec@unesco.org
o por fax: **(33.1) 45 68 56 44**



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



WCECCE

Conferencia Mundial sobre Atención y
Educación de la Primera Infancia
Moscú, Federación de Rusia
27-29 de septiembre de 2010