



AGENDA REGIONAL PARA EL DESARROLLO  
INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA



**POLÍTICAS DE  
PRIMERA INFANCIA  
EN AMÉRICA LATINA:  
INFORME DE PROGRESO EN LA  
IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA  
REGIONAL**

© 2020, Diálogo Interamericano  
Primera Edición.

Este informe fue elaborado por Alejandra Cortazar, Ariel Fiszbein y Lorena Rivera.

Diálogo Interamericano  
1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005, United States  
Tel: + 1 202-822-9002 / Fax: 202-822-9553  
Correo electrónico: [education@thedialogue.org](mailto:education@thedialogue.org)

Foto de portada: Musashinm, Hora da Brincadeira, Flickr <https://bit.ly/32aDMCz> (CC BY-NC 2.0). La imagen ha sido editada a blanco y negro con una cubierta azul.

Foto de contraportada: Presidencia El Salvador, Festival para el Buen Vivir y Gobernando con la Gente- San Pedro Masahuat, Flickr <https://bit.ly/34ERWNW> (CC0 1.0). La imagen ha sido editada a blanco y negro con una cubierta azul.

Este informe es un producto del Programa de Educación del Diálogo Interamericano. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas son exclusivas de los autores y no reflejan necesariamente la posición del Diálogo Interamericano o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Todos los derechos reservados. El texto y los datos en esta publicación pueden ser reproducidos siempre que se cite la fuente. Está prohibida su reproducción con fines comerciales.

# INTRODUCCIÓN

Después de 3 años de trabajo conjunto entre miembros de gobiernos de la región, académicos, sociedad civil y organizaciones multilaterales, en un proceso liderado por el Diálogo Interamericano, en noviembre del 2017 se firmó en Bogotá la *Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia*. Esta agenda incluye acuerdos que hacen referencia a la institucionalidad y financiamiento, calidad de los servicios, medición del desarrollo infantil y la colaboración y alianzas. Once gobiernos de la región<sup>1</sup> firmaron este acuerdo, así como representantes de organismos multilaterales de cooperación y representantes de organizaciones de la sociedad civil desde México en el norte hasta Argentina en el sur.

Tras este acuerdo y con el fin de medir el avance del cumplimiento de los acuerdos de la agenda se desarrolló, de manera colaborativa, un instrumento para evaluar el estado de las políticas de primera infancia usando como referencia los acuerdos de la Declaración de Bogotá. La idea es que estos informes sirvan como una línea base por país. Durante los años 2018 y 2020 centros de investigación de diez países<sup>2</sup> levantaron su línea base a través de un proceso participativo que fue validado con cada gobierno, ya sea a través de un taller o de la aprobación formal del documento.

De esta manera desde cada país se desarrolló un informe nacional que le permitirá monitorear el avance del cumplimiento de los acuerdos de la agenda en el tiempo. Es importante mencionar que los diferentes países desarrollaron sus informes en distintas fechas (comenzando con Chile en 2018 y culminando con Uruguay en 2020) y que el presente reporte considera sólo la información de estos informes y no los avances que han realizado con posterioridad, ya que estos serán reportados en los siguientes informes de monitoreo.

El presente documento sintetiza los resultados principales de estos diez informes en torno a los cuatro acuerdos, reconociendo las oportunidades de mejora y por sobre todo destacando las fortalezas que tienen los diferentes países en cada una de las áreas. Este informe tiene como objetivo informar a los gobiernos y a la ciudadanía de la región sobre el estado de las políticas de primera infancia y el cumplimiento de cada acuerdo de la Declaración de Bogotá, así como destacar buenas iniciativas que pudiesen servir de ejemplo para los demás países.

**LA AGENDA REGIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA ES UN ACUERDO QUE BUSCA ORIENTAR LOS ESFUERZOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMERA INFANCIA.**

# ACUERDO 1

## Intersectorialidad y financiamiento

Consolidar políticas o planes nacionales de desarrollo infantil – vinculantes para las diversas entidades e instancias involucradas – respaldadas por inversiones sostenibles en el mediano y largo plazo. Es recomendable que existan dependencias de alto nivel con autoridad política y técnica, encargadas de liderar la coordinación y articulación entre los sectores y con ascendencia sobre ellos.

**Casi todos los países han desarrollado en estos últimos 15 años una política integral de primera infancia, estrategias, o un plan nacional de infancia. Esto denota el reconocimiento de los gobiernos de la región a este grupo etario y su relevancia para el desarrollo humano. Como principales desafíos pendientes se observa la necesidad de mayor y mejor articulación intersectorial que pueda entregar una oferta integrada de prestaciones. Está en muchos países pendiente la institucionalización del plan, estrategia o política con un liderazgo claro y con poder político. Por último, hace falta una mayor claridad en la inversión en este grupo etario.**

Casi todos los países han desarrollado en estos últimos 15 años una política integral de primera infancia, estrategias, o un plan nacional de infancia. Esto denota el reconocimiento de los gobiernos de la región a este grupo etario y su relevancia para el desarrollo humano. En algunos países los planes o estrategias son específicas a primera infancia y en otros incluyen toda la infancia y la adolescencia (ver tabla 1). Es importante mencionar que se considera un avance el establecimiento de una política integral, ya que da cuenta de la voluntad política de mirar la primera infancia desde la integralidad y porque fija de manera permanente un compromiso de país con este grupo etario.

La primera política integral que surge entre estos países es de Chile Crece Contigo que comienza a implementarse en el año 2007. En 2009, obtiene reconocimiento legal en la Ley 20.379 y es reconocida como un “Subsistema de Protección Integral a la Infancia”, enmarcada en el Sistema Intersectorial de Protección Social. El reconocimiento legal le asegura sostenibilidad presupuestaria e institucional.

Esta política incluye prestaciones desde el embarazo hasta los 9 años de edad en las áreas de salud, protección social y educación, en algunos casos las financia y en otros las articula.

Otro ejemplo de política integral es el caso de Colombia donde en 2007 fue aprobada la Política Pública de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, por el Consejo Nacional de Política Económica Social (CONPES) 109 en diciembre de ese año. Posteriormente, en 2011 se dio inicio a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, la cual fue elevada a Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “de Cero a Siempre” con la sanción de la Ley 1804 de 2016. La Ley establece en su artículo 2º la necesidad “de un trabajo articulado e intersectorial desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados”. En coherencia con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” ratifica el compromiso de país con la primera infancia a través

de la ampliación de cobertura y mejora de la calidad y pertinencia de la atención a esta población y plantea como prioridad, avanzar en la atención integral para la infancia y la adolescencia.

De las políticas y planes se observa como fortaleza el intento de coordinar diferentes sectores y tener como objetivo proveer una atención integral a los niños y niñas. A su vez, siete de los diez países cuentan con marcos legales para la infancia, primera infancia o que respaldan la política o plan. Lo anterior permite contar con cierta sostenibilidad en el mediano y largo plazo de las acciones promovidas.

Una de las debilidades que se observa en algunos de los países estudiados es que no todas las políticas y planes se han implementado en su totalidad, quedando a veces como principios que no se operacionalizan en acciones concretas que beneficien a los niños y niñas. Es decir, si bien se ha contado con la voluntad política para desarrollar la política, estrategia o plan, esto no se ha visto reflejado en un cambio en la oferta de servicios para los niños y niñas ni en un cambio de mirada de estos mismos. Por ejemplo, en Guatemala la Política Pública para la Primera Infancia, “Guatemala invierte en el desarrollo integral de la primera infancia”, existe desde el año 2010. Ésta se reconoce como un marco de referencia. Sin embargo, no cuenta con marco legal y no ha sido implementada.

Las políticas y planes no necesariamente tienen prestaciones asociadas. Hay políticas y planes que establecen objetivos y metas pero que no definen o asocian prestaciones. En Honduras, por ejemplo, existe una Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PAIPI, 2012) con un Plan Estratégico 2014-2025 que incluye Salud, Educación, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Protección, Recreación y Formación de Valores. Cuenta con metas vinculantes, pero no tiene prestaciones asociadas. No se explicita la existencia de un marco legal pero, sin embargo, dan cuenta de diferentes normas vigentes y compromisos que el país ha suscrito tanto nacional como internacionalmente.

En las políticas o planes con prestaciones asociadas, éstas por lo general se asocian a una trayectoria del desarrollo del niño y niña e incluyen al menos servicios de salud y educación, las más amplias también incluyendo prestaciones de seguridad social y protección especial. Por ejemplo, en el caso de República Dominicana, el plan Quisqueya Empieza Contigo ofrece servicios para niños y niñas de 0-5 años en salud, nutrición, educación inicial, detección y atención de necesidades educativas especiales,

protección de maltrato infantil, participación familiar y construcción de ciudadanía. Una dificultad de las políticas y planes revisados es el poder integrar todas las prestaciones que se entregan en primera infancia de manera integral a través de un trabajo intersectorial coordinado.

Desde la firma de la Declaración de Bogotá, se ha avanzado a nivel regional en la formulación de un *paquete básico mínimo de prestaciones para la primera infancia*, encuadrado en tres etapas: a) etapa prenatal (que incluye antes de la concepción), b) desde el nacimiento hasta el cumplimiento de los tres años, y c) desde los tres años de vida hasta el cumplimiento de los seis años. Dicho paquete fue construido de manera consensuada sobre la base de las prestaciones que un grupo de países de la región – Argentina, Chile, Colombia, Perú, República Dominicana y Uruguay– ya busca garantizar a sus ciudadanos en la primera infancia.<sup>3</sup>

**Aunque solo siete de los diez países cuentan con marcos legales para la infancia, dentro de las políticas y planes de todos los países se observa como fortaleza el intento de coordinar diferentes sectores con el objetivo de proveer una atención integral a los niños y niñas.**

La definición de un paquete de prestaciones universales básicas como el que surge de los acuerdos alcanzados constituye un estándar básico que orienta y promueve el avance de una agenda regional, donde todos los países se sitúen por encima de ese umbral y definan sus metas en el marco de sus iniciativas nacionales. La definición, en ese contexto, de metas y alternativas de financiamiento, permitirán además viabilizar los avances de los países para la implementación efectiva de las prestaciones involucradas.

En cuanto a la institucionalidad, gobernanza y liderazgo de las políticas o planes de infancia algo que se repite en los diferentes países es la falta de claridad del organismo que lidera y en los casos donde hay una institución definida se destaca un bajo nivel de autonomía, poder político y recursos (vea Tabla 1). También se observó como desafío

mejorar la definición de los roles, responsabilidades y funciones de las diferentes instituciones que forman parte de la política o plan. Llama la atención una necesidad de mayor integración y coordinación intersectorial.

En cuanto a los recursos que se destinan a la primera infancia, casi ningún país que participó en este proceso al cierre de su informe tenía un presupuesto integrado para la primera infancia, es decir, como país desconocen cuanto gasta el estado para este grupo etario. Perú es la excepción. En los últimos años han trabajado con una lógica de Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Desarrollo Infantil Temprano (PpRDIT). Este programa define un paquete integrado de servicios priorizados por el estado peruano para la primera infancia. Y es esa combinación de intervenciones, alineadas con los Lineamientos Primero la Infancia, la que se presupuesta de forma integrada.

Se observa que la mayoría de los países pueden contar con cierta claridad sobre gastos específicos a nivel de algún sector, como por ejemplo de salud, o de alguna prestación en particular, por ejemplo educación preescolar. Pero no existe un presupuesto para el grupo etario. También, se observa que varios países (entre ellos Argentina, Perú y Chile) han trabajado con UNICEF para estimar los costos para este grupo etario en conjunto, siendo ejercicios interesantes y utilizados como insumos para el gobierno.

UNICEF (en colaboración con la OEI y IPE-UNESCO) publicó un estudio<sup>4</sup> en 2015 donde estimó el gasto en primera infancia en la región. Según este estudio el gasto de los 9 países incluidos fluctuaba entre 0.3 y 2.2 del Producto Interno Bruto (PIB), y entre 299 y 2.295 dólares anuales por niño y niña. En cuanto a las diferencias a nivel de inversión del PIB esto nos habla del peso que le da el estado desde el punto de vista presupuestario a este grupo etario. Por otro lado, la inversión en dólares nos habla de la inversión real que hace cada país. Es importante notar que el esfuerzo no siempre da cuenta de una inversión suficiente. La protección de los presupuestos para la primera infancia en general no está garantizada. Vale mencionar el caso de Colombia, donde la legislación implica que no se bajará el presupuesto del año anterior, actuando con base en el marco fiscal de mediano plazo y existe el compromiso de asignar recursos adicionales en caso de que el crecimiento del PIB sea superior al cuatro por ciento.

Este es sin duda el acuerdo donde hay más avance en la región, lo que da cuenta de la voluntad política de situar a la primera infancia en un espacio central. Como principales desafíos pendientes se observa la necesidad de mayor y mejor articulación intersectorial que pueda entregar una oferta integrada de prestaciones. Está en muchos países pendiente la institucionalización del plan, estrategia o política con un liderazgo claro y con poder político. Por último, hace falta una mayor claridad en la inversión en este grupo etario.

**EN CUANTO A LOS RECURSOS QUE SE DESTINAN A LA PRIMERA INFANCIA, LA MAYORÍA DE PAÍSES PARTICIPANTES NO CONTABAN CON UN PRESUPUESTO INTEGRADO PARA LA PRIMERA INFANCIA EN SU INFORME, ES DECIR QUE COMO PAÍS DESCONOCEN CUANTO GASTA EL ESTADO PARA ESTE GRUPO ETARIO.**



TABLA 1: POLÍTICAS, PLANES O ESTRATEGIAS DE PRIMERA INFANCIA

PAÍS	POLÍTICAS/ESTRATEGIAS O PLANES	GRUPO	MARCO LEGAL	LIDERAZGO Y COORDINACIÓN
ARGENTINA	Estrategia Nacional de Primera Infancia	Primera Infancia	Si	Existe una Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia como el organismo de referencia, pero no cuenta con los recursos financieros y políticos para liderar efectivamente.
BRASIL	Marco legal para la primera infancia sin política o plan integral	Primera Infancia	Si	Existe un comité intersectorial pero no tiene poderes efectivos. Se fijó en el Ministerio de Desarrollo Social, actual Ministerio de la Ciudadanía.
CHILE	Política Intersectorial "Chile Crece Contigo" reconocida como "Subsistema de Protección Integral a la Infancia"	Primera Infancia	Si	Política administrada, ejecutada y coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Insuficiente autoridad política para garantizar articulación intersectorial efectiva y vinculante.
COLOMBIA	Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, incorporada en la Política Nacional de Infancia y Adolescencia	Primera infancia	Si	La política cuenta con el liderazgo del Ministerio de Educación, MEN, en lo relativo a la línea técnica de la educación inicial y la formación. Y, con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF como responsable de coordinar la operación de las modalidades. La Comisión Intersectorial de Infancia y Adolescencia retiene un informe de coordinación.
GUATEMALA	Política Pública Desarrollo Integral de la Primera Infancia	Primera Infancia	No	No hay claridad en la política sobre las atribuciones institucionales. La Secretaría de Bienestar Social debiera ser la institución que está a cargo de la ejecución de la Política.
HONDURAS	Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia	Primera Infancia	No	No hay claridad sobre quién ejerce la coordinación de la Política. Desde que se inició, está a cargo de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social. Falta articulación y coordinación entre las diferentes secretarías.
MÉXICO	Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)	Primera Infancia	Si	No hay concordancia de atribuciones en los entes públicos. Existe un Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), en funcionamiento desde el 2015.
PERÚ	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) y Lineamientos "Primero La Infancia"	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	Si	No existe un liderazgo claro en la política nacional de primera infancia, disputas por la rectoría. Se observa que hay rectorías temáticas. Por ejemplo, el MINEDU tiene la rectoría en materia de servicios educativos, el MINSa en salud y nutrición, el MIMP en protección social.
REPÚBLICA DOMINICANA	Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia, llamado "Quisqueya Empieza Contigo"	Primera Infancia	Si	El Plan está a cargo de la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP).
URUGUAY	Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020 asociado a la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030.	Primera infancia, Infancia y Adolescencia	Parcial	El Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) es el organismo rector en materia de niñez, vinculado con el poder ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

# ACUERDO 2

## Calidad de los servicios de desarrollo infantil

Establecer sistemas de aseguramiento de la calidad de los servicios gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo infantil. Esos sistemas deben basarse en el desarrollo integral esperado de los niños y niñas y definir las capacidades de los recursos humanos que se encargan de su atención y las condiciones técnicas, materiales y de infraestructura que deben cumplir los proveedores públicos y privados para el logro del desarrollo infantil.

**Si bien ningún país que se incluye en este informe cuenta con un sistema de aseguramiento de la calidad que garantice la calidad de las prestaciones a la primera infancia, muchos de ellos están avanzando en esa dirección. También, se observa la necesidad de garantizar mínimos de calidad de los servicios educativos por parte de todos los actores, a nivel estructural, así como asegurar la calidad de los procesos. Con este desafío en vista, el reciente Foro Regional sobre Calidad en la Educación Temprana se reunió de forma virtual entre mayo y julio de 2020, y elaboró 8 recomendaciones orientadas a profundizar la agenda de calidad en la región.**

Si bien ningún país que se incluye en este informe cuenta con un sistema de aseguramiento de la calidad que garantice la calidad de las prestaciones a la primera infancia, muchos de ellos están avanzando en esa dirección. Seis países cuentan con estándares en al menos un sector (educación o salud). De los otros países algunos están en proceso de desarrollarlos o bien tienen metas asociadas a los objetivos que quieren lograr. Se observa la necesidad de garantizar mínimos de calidad de los servicios educativos por parte de todos los actores, a nivel estructural, así como asegurar la calidad de los procesos. Esto se ve reflejado en la presencia de regulaciones de funcionamiento tanto de prestaciones de educación como de salud, pero en la ausencia de procesos de monitoreo permanente. Otro desafío en esta área es la integración y regulación de los proveedores privados, los cuales en la mayoría de los países quedan libres de cumplir con requerimientos al no recibir financiamiento del Estado.

Es posible observar países donde se han o están creando instituciones encargadas del aseguramiento de la calidad de los servicios. Estas instituciones deben cumplir funciones de evaluar, monitorear y acompañar para que los servicios tengan procesos de mejora. En los informes de

país se destaca una baja capacidad de monitoreo desde el nivel central y dificultad para establecer procesos de rendición de cuentas. Esto daría cuenta del nivel incipiente de implementación de los sistemas de aseguramiento nacionales en los países donde estos existen. Dichos sistemas suelen comenzar por la definición de estándares, el desarrollo de sistemas de evaluación y en momentos posteriores, el acompañamiento para la mejora y los mecanismos de rendición de cuentas cuando estos son necesarios o deseables. A continuación, se presentan algunos ejemplos de avances interesantes que se están realizando en la región.

En Brasil, en salud se destaca el Programa de Mejora del Acceso y de la Calidad en la Atención Básica que presenta estándares de calidad para los servicios. Cuenta con tres tipos de instrumentos de evaluación: la autoevaluación por parte del equipo, la evaluación por medio de indicadores de salud y la evaluación externa conducida por instituciones externas. En educación, Brasil también cuenta con Directrices Curriculares Nacionales obligatorias y una Base Nacional Común Curricular que define los derechos y objetivos de aprendizaje.



En Uruguay se crearon los Indicadores de Evaluación de la Calidad de los Servicios para niños de entre 0 a 3 años, elaborados por los organismos reguladores, y que tienen como ejes la calidad de la estructura, la calidad de los procesos interactivos, la calidad de la atención integral y la calidad de la gestión. Sin embargo, su implementación ha sido parcial, y solo en instituciones reguladas por el Ministerio de Educación y Cultura. Asimismo, se identifica la necesidad de involucrar a los usuarios y beneficiarios de modo de evaluar la calidad en base a sus percepciones y expectativas.

Colombia ha avanzado en la definición y uso de los estándares al igual que en la construcción de sistemas de supervisión y control en educación. Se han definido lineamientos y estándares de calidad estructural y de procesos. Entre los hitos claves se observa en el 2012 un estudio de línea de base de los estándares, en el 2014 la entrega de referentes técnicos de la educación inicial y en el 2015 el desarrollo del Instrumento de Medición de la Calidad de Educación Inicial en Colombia, IMCEIC, a partir del instrumento MELQO (Measuring Early Learning Quality and Outcomes).

Chile cuenta con una ley que crea el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación desde el año 2011 y así con una institucionalidad encargada de este sistema que incluye un consejo nacional de educación, una intendencia de educación dentro de la superintendencia de educación y la agencia para la calidad de la educación. En educación parvularia se ha ido implementando en los últimos años. Todos los programas públicos y privados tienen una fecha límite para cumplir con estándares estructurales y el año 2020 se lanzaron los estándares indicativos del desempeño, que serán la base para la implementación de un sistema de monitoreo y acompañamiento de los programas.

Perú, por su parte, cuenta con un Sistema de Nacional de Evaluación, Acreditación, y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) que acredita instituciones educativas que participen de un proceso de autoevaluación de manera voluntaria y sin consecuencias. También, cuenta con lineamientos para el programa de atención infantil Cuna Más. Estos lineamientos además de incluir los mínimos de los programas incluyen directrices sobre acompañamiento, supervisión y evaluación de funcionamiento de los servicios. Las directrices para la evaluación de programas incluyen tanto una lista de verificación como una matriz de acciones de mejora. En el caso de México, hay algunos estándares estructurales de calidad preescolar, por ejemplo, a nivel de infraestructura o del desempeño de las

personas que trabajan con los niños y niñas. Así mismo hay una Norma Oficial para los servicios de salud para menores de diez años de edad, y se encuentra en revisión una versión ya centrada en primera infancia, que incluye la promoción de salud y neurodesarrollo, vigilancia del crecimiento y la nutrición, y prevención, identificación y notificación de la violencia contra niñas y niños y maltrato infantil. Por último, Argentina cuenta con una estrategia de medición de la calidad en primera infancia. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo se desarrolló la escala nacional MIR.AR. Esta escala surge tras un estudio donde se aplicaron los instrumentos ITERS (Infant/Toddler Environment Rating Scale) y CLASS (Classroom Assessment Scoring System) en aulas de niños menores de 3 años. Esta escala se aplicó a través de un software en los centros adheridos al Plan Nacional de Primera Infancia.

Lo que nos muestran estos ejemplos es que se ha avanzado en la definición de estándares y que el mayor desafío de los países de la región en esta área es la consolidación de estos esfuerzos en sistemas institucionalizados y organizados que permitan garantizar la calidad de los servicios en la primera infancia.

Con este desafío en vista, el reciente Foro Regional sobre Calidad en la Educación Temprana se reunió de forma virtual entre mayo y julio de 2020 con participación de representantes de los ministerios y agencias responsables por la educación temprana, expertos y representantes de organismos de sociedad civil y de cooperación, y elaboró 8 recomendaciones orientadas a profundizar la agenda de calidad en la región. Guiado por un llamado a consensuar en todos los países una visión de calidad que comprenda la relación entre aprendizaje y desarrollo integral, y cuyo énfasis esté puesto tanto en los factores de calidad estructurales como en los de procesos, el Foro hizo propuestas específicas para desarrollar sistemas de aseguramiento de la calidad, institucionalizar la medición de la calidad de los servicios de educación inicial, y crear marcos de competencias para quienes trabajan con niños y niñas en primera infancia. Al igual que para promover un sistema de capacitación—tanto inicial como continuo—y certificación de competencias continuo y flexible que fortalezca la ejecución de la función.

Finalmente, el Foro llamó a los organismos internacionales, los gobiernos de la región, la academia y la sociedad civil, a crear un espacio de articulación y diálogo regional que facilite el intercambio de conocimiento y generación de marcos de referencia que informen las políticas públicas a nivel de los países con el objetivo de asegurar la calidad de los servicios y reducir inequidades en la primera infancia.

# ACUERDO 3

## La medición del desarrollo infantil

Definir metas de desarrollo infantil para el país y establecer mecanismos de evaluación que permitan conocer los cambios y características de desarrollo de los niños y las niñas. Idealmente, esos esfuerzos nacionales deben permitir hacer comparaciones internacionales, especialmente en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**En cuanto a la medición de desarrollo de los niños y niñas durante la primera infancia es importante destacar que la mayoría de los países han realizado esfuerzos por conocer el nivel de desarrollo de los niños y niñas en uno o más momentos. También, algunos han incluido evaluaciones en los sistemas de salud o educación. Pero, la mayoría de los países estudiados no tiene metas claras de desarrollo infantil para su población ni un plan de evaluaciones periódicas que permitan monitorear las políticas públicas.**

En cuanto a la medición de desarrollo de los niños y niñas durante la primera infancia observamos importantes desafíos en la región. Es importante destacar que la mayoría de los países han realizado esfuerzos por conocer el nivel de desarrollo de los niños y niñas en uno o más momentos y que algunos han incluido evaluaciones en los sistemas de salud o educación (ver tabla 2). Sin embargo, muchos de los países estudiados se encuentran aún distantes de este acuerdo.

Hay cuatro ejemplos interesantes que permiten ilustrar los avances que se están haciendo: Uruguay, Colombia, Chile, y México.

Uruguay cuenta desde el año 2013 con la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) de primera infancia. Se rige por una Comisión Rectora Interinstitucional, que reúne a representantes de diferentes instituciones con competencias en primera infancia y al Instituto Nacional de Estadística, encargado de su aplicación. Es una encuesta de tipo panel con 3 Aplicaciones: 2013, 2015 y 2019. En 2018 se comenzó una segunda muestra. ENDIS surge en el marco del Programa Uruguay Crece Contigo, su financiamiento viene del presupuesto nacional y tiene un importante

posicionamiento para informar políticas públicas. Los datos son públicos y de libre acceso. Incluso existe un fondo concursable para el uso de los datos de la encuesta a través de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación.

En Chile, existe la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia – ELPI. Ha tenido tres rondas: 2010, 2012 y 2017). Cada ronda ha dependido de un ministerio (educación, trabajo y desarrollo social). Se espera que a futuro se mantenga en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Se observa poca difusión de la encuesta y sus resultados, baja institucionalidad y legitimidad. Utiliza instrumentos que permiten cierta comparabilidad internacional y tiene el potencial de informar las políticas públicas. En Chile, también se aplican instrumentos de evaluación del desarrollo infantil en los controles de salud. Sin embargo, estos resultados no se utilizan para el monitoreo de la población ni para informar políticas públicas a nivel global.

En el caso de México, si bien no existe una encuesta propia de primera infancia existen dos instrumentos que se han aplicado que evalúan indicadores de desarrollo infantil: Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres - ENIM 2015 y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición - ENSANUT. México monitorea desde el 2010 el desarrollo de los niños

y niñas a través de la aplicación de la Evaluación del Desarrollo Infantil (EDI) a niños y niñas de 1 a 59 meses en el sector de salud. Esta información si está siendo utilizada para monitorear el desarrollo de la población y se espera que sirva para informar las políticas públicas.

Por último, Colombia aparece como un caso interesante ya que el estado, a través del Departamento Administrativo de Estadísticas, DANE, asumió la Encuesta Longitudinal Colombiana, ELCA (ahora llamada Encuesta Longitudinal de Colombia o ELCO) diseñada y aplicada entre 2010 y 2016 por la Universidad de Los Andes. Es interesante como esta iniciativa privada fue valorada por el gobierno y como se estableció esta alianza público-privada para darle continuidad.

La mayoría de los países estudiados no tiene metas claras de desarrollo infantil para su población ni un plan de evaluaciones periódicas que permitan monitorear las políticas públicas. Hay ejemplos de evaluaciones muestrales de desarrollo, salud o nutrición. Sin embargo, se observa poca sostenibilidad y constancia en el tiempo ya sea por la discontinuidad de recursos o por una baja institucionalidad. También, se observan iniciativas de monitoreo del desarrollo en los controles de salud y/o educación, sin embargo, esta información no siempre se utiliza para informar las políticas públicas. Se destaca

como desafío que los instrumentos utilizados tengan mayor comparabilidad internacional.

Durante este período hubo también avances a nivel regional para apoyar la implementación de este acuerdo. Con el objetivo de promover un enfoque común de medición del desarrollo infantil en la región que involucre la realización periódica y regular de encuestas nacionales de desarrollo infantil, se estableció en 2019 la Red de Medición del Desarrollo Infantil (REMDI). La red está conformada por miembros de los gobiernos, la academia, organismos no gubernamentales y organismos internacionales. Actualmente los gobiernos de Chile, Colombia, México y Uruguay forman parte del consejo consultivo y la secretaría técnica es ejercida por el gobierno de Uruguay.

Las metas de REMDI incluyen (i) facilitar el acceso a información sobre encuestas—poblacionales, longitudinales, para la evaluación de programas y servicios de desarrollo infantil, entre otras— e instrumentos de medición del desarrollo infantil; (ii) promover el intercambio de lecciones aprendidas de los esfuerzos en curso en diferentes países de la región; (iii) promover el desarrollo y difusión de materiales y esquemas comunes tanto para la medición del desarrollo infantil como para el análisis y uso de la información; y (iv) desarrollar oportunidades de asistencia técnica a los países que lo requieran.

**TABLA 2: ENCUESTA DE EVALUACIÓN DE DESARROLLO INFANTIL**

PAÍS	ENCUESTA
ARGENTINA	Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA) y Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) midieron algunas dimensiones.
BRASIL	No hay encuesta nacional.
CHILE	Encuesta Longitudinal de primera Infancia - ELPI (tres rondas: 2010-2012-2017). Evaluación de desarrollo en controles de salud (EEDP- TEPSI).
COLOMBIA	Encuesta Longitudinal Colombiana, ELCA dos rondas (2010-2016).
GUATEMALA	No existe una encuesta regular sobre desarrollo infantil y primera infancia. Está la encuesta Materno-infantil y se cuenta con información sobre nutrición, talla y peso, de niños/as que están inscritos en pre-primaria (2014-2015).
HONDURAS	Encuesta Nacional Demografía y Salud -ENDESA (2005-2006 y 2011-2012).
MÉXICO	Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres -ENIM 2015 y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición - ENSANUT 2018. EDI es aplicado desde 2010 a gran escala en el sector salud, a niños y niñas de 1 a 59 meses.
PERÚ	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES módulo de Desarrollo Infantil Temprano - Medición de la Calidad y los Resultados del Aprendizaje Temprano - MELQO midió competencias tempranas al inicio de la escolaridad.
REPÚBLICA DOMINICANA	No existe una encuesta nacional sobre la primera infancia ni para medir el desarrollo infantil.
URUGUAY	Existe la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS), tres rondas 2013, 2015 y 2019.

# ACUERDO 4

## Colaboración y alianzas

Consolidar la colaboración entre los diferentes actores interesados en el desarrollo integral de la primera infancia, estableciendo escenarios nacionales en los cuales se encuentren formalmente y de manera periódica las autoridades de los sectores involucrados con aliados de la sociedad civil, la academia, los empresarios, los medios de comunicación y las comunidades. Un aspecto clave de dichos escenarios es el seguimiento de las políticas, planes o estrategias nacionales de desarrollo infantil y proponer formas de fortalecerlas.

**En cuanto a colaboración y alianzas, se observan diferentes niveles de participación de la sociedad civil en los temas de primera infancia en los países de la región. Sin embargo, ninguna de las políticas de primera infancia incluye una instancia de colaboración vinculante y los mecanismos para la participación permanente. Lo que si existen son instancias de asesoría o colaboración, más o menos formalizadas por parte del estado.**

Se observan diferentes niveles de participación de la sociedad civil en los temas de primera infancia en los países de la región. Sin embargo, es importante mencionar que ninguna de las políticas de primera infancia incluye una instancia de colaboración vinculante y los mecanismos para la participación permanente. Lo que si existen son instancias de asesoría o colaboración, más o menos formalizadas por parte del estado. Muchas veces estas instancias tienen un objetivo específico, como por ejemplo hacer un diagnóstico de un tema en particular.

Se identifican variadas instancias en cada país donde de alguna u otra manera la sociedad civil, academia, formuladores de política discuten temas de primera infancia, cubriendo temas que van más allá de la política integral o los planes de infancia. Es posible observar, en algunos países, como la sociedad civil es la que se ha organizado en torno a temas de primera infancia para influir en la toma de decisiones, como es el caso del Pacto por la Primera Infancia de México, que representa una coalición muy amplia e influyente de más de 400 organizaciones civiles en todo el país.

Otras de estas instancias son lideradas de manera conjunta por los estados y la sociedad civil, como es el caso de Brasil y su Consejo Nacional de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia (CONANDA) que tiene participación de sociedad civil. Este es un consejo paritario que tiene como uno de sus mandatos la primera infancia.

Por último, encontramos instancias lideradas por el Estado como el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente de Uruguay que promueve la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia. Este es también el caso de la Mesa Consultiva de Primera Infancia de República Dominicana. Esta mesa fue constituida por el Ministerio de Educación en el 2016 tras dos años de trabajo conjunto. La mesa agrupa a instituciones de gobierno, sociedad civil y organismos internacionales. Es una instancia que ha influido a las políticas públicas a través de la elaboración de recomendaciones de cambios curriculares, observaciones al sistema de evaluación del MINERD, así como a través de recomendaciones para el Anteproyecto de Ley de Primera Infancia.

Es posible ver como la colaboración con la sociedad civil y las alianzas público-privadas pueden tener un rol crítico en la gestación de las políticas integrales de primera infancia como es el caso de Honduras. Honduras cuenta con una historia de trabajo colaborativo que se inició al menos 6 años antes de la política de primera infancia. La política es reconocida como un producto de esta colaboración y alianza. Durante el tiempo que antecede a la política, organismos internacionales y sociedad civil financiaron estudio que dio cuenta de la necesidad de una política, lo que impulso el trabajo colaborativo con el gobierno para gestarla. Hay consenso, sin embargo, que el trabajo colaborativo se ha desvanecido una vez que se lanzó la política.

La mayoría de los países da cuenta que este es uno de los acuerdos que tiene más pendiente, dando cuenta de un gran desafío en lo que corresponde al trabajo colaborativo e integrado entre los diferentes actores relevantes en los temas de primera infancia, así como la dificultad de crear instancias de la sociedad civil que tengan una participación permanente y ojalá vinculante en políticas de infancia.

## NOTAS

1. En orden alfabético: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.
2. Ver Anexo.
3. Otros países, que por razones circunstanciales no participaron de este ejercicio, cuentan también con paquetes similares. Tal es el caso de México a través de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) que cubre a niños y niñas hasta los cinco años de edad y es el eje rector de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia.
4. <https://www.unicef.org/lac/media/2541/file/Reporte%20completo%20La%20inversi%C3%B3n%20en%20la%20primera%20infancia%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>.

## ANEXO

### *Informes de país de progreso de políticas de primera infancia en orden de publicación*

*Chile: Informe de progreso de políticas de primera infancia* – agosto, 2018 – Centro de Estudios de Primera Infancia (CEPI)

*Honduras: Informe de progreso de políticas de primera infancia* – agosto, 2019 – Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu (FEREMA)

*Argentina: Informe de progreso de políticas de primera infancia* – agosto, 2019 – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

*México: Informe de progreso de políticas de primera infancia* – septiembre, 2019 – Mexicanos Primero

*Guatemala: Informe de progreso de políticas de primera infancia* – octubre, 2019 – Empresarios por la Educación

*Perú: Informe de progreso de políticas de primera infancia* – diciembre, 2019 – Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

*Brasil: Informe de progreso de políticas de primera infancia* – enero, 2020 – Fundación Maria Cecilia Souto Vidigal

*Colombia: Informe de progreso de políticas de primera infancia* – marzo, 2020 – Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE)

*República Dominicana: Informe de progreso de políticas de primera infancia* – marzo, 2020 – EDUCA

*Uruguay: Informe de progreso de políticas de primera infancia* – mayo, 2020 – Red IBX Consultores







Liderazgo para las Américas

Diálogo Interamericano

1155 15th Street NW, Suite 800

Washington, DC 20005, United States

Correo electrónico: [education@thedialogue.org](mailto:education@thedialogue.org)

[thedialogue.org/education](http://thedialogue.org/education)

