

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

Políticas públicas y educación de la primera infancia en El Salvador

Cándida Irene Chévez-Reinoza *

Resumen

Este artículo¹ analiza la política educativa de la primera infancia en El Salvador, así como su implementación. Se presentan los hallazgos nacionales identificados en el marco de un proyecto regional a través de una metodología cualitativa común de tipo documental. Los datos recolectados fueron analizados a lo largo de ocho dimensiones especificadas en un marco conceptual. El propósito fue determinar en qué medida la educación de la primera infancia en El Salvador estaba alineada con estas mejores prácticas. Se concluye que la política educativa de la primera infancia en El Salvador ha tenido avances significativos. Las políticas existentes han sido bien diseñadas. No obstante, hay brechas afectando la implementación que incluyen la limitada inversión, las carencias de la formación y condiciones socioeconómicas del trabajo docente, además de la falta de monitoreo y evaluación.

Palabras clave: Buenas prácticas, calidad educativa, desarrollo infantil, política educativa.

* Doctoranda en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Universidad de Manizales-CINDE, Colombia. Magíster en Desarrollo Local, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador. Licenciada en Psicología, UCA. Investigadora local de la RedLEI. Investigadora y consultora en equipos multidisciplinares en temas de educación, juventudes, violencias, cultura de paz, derechos humanos, género, migración y políticas públicas. Participante del Grupo de Trabajo de Infancias y Juventudes de CLACSO. Integrante del Grupo de Investigación de Pedagogías Críticas y Educación Popular de la UCA. <https://orcid.org/0000-0002-9987-0457>. Correo: candychevez15@gmail.com

¹ La autora agradece a las especialistas del Programa de Capacidades LAC Reads (PCLR), quienes asesoraron el estudio; a los equipos técnicos del PCLR y de la RedLEI por el apoyo organizativo, logístico y administrativo fundamental para este proyecto. Especial agradecimiento al grupo fundador de RedLEI y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) por su patrocinio y por la confianza depositada en el equipo que condujo esta investigación. Al Departamento de Educación de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas que desde un inicio ha colaborado en este proceso y acompañado el estudio, al Ministerio de Educación y sus instancias por la disposición y colaboración en la recopilación de información, así como a las organizaciones de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales que participaron con sus aportes.

Public policies and early childhood education in El Salvador

Abstract

This article presents the results of the analysis of the early childhood education policy in El Salvador, as well as its implementation. The data collected was analyzed along eight dimensions specified in a conceptual framework. The purpose was to determine to what extent early childhood education in El Salvador was aligned with these best practices. This study concludes that early childhood education policy in El Salvador has made significant progress. Existing policies have been well designed. However, there are gaps in the implementation that include limited investments, deficiencies in pre-service teacher training and socioeconomic conditions of teachers, in addition to a lack of monitoring and evaluation.

Keywords: Best Practices, Quality Education, Child Development, Education Policy.

Introducción

Según María Montessori², la educación en la primera infancia es la llave para construir una sociedad mejor, más justa e igualitaria. La perpetuación de las desigualdades sociales desde edades tempranas en América Latina se relaciona con la ausencia del cuidado institucionalizado para sectores de bajos ingresos y las notorias diferencias de calidad de los programas educativos para los distintos grupos socioeconómicos de la población. Los efectos positivos de los programas educativos para la niñez están estrechamente ligados con su calidad. El papel del Estado junto con diversos actores es fundamental para el diseño e implementación de políticas para la educación en la primera infancia, alineadas con las recomendaciones y buenas prácticas respaldadas por la evidencia³.

La investigación regional de la RedLEI realizó un acercamiento a la política educativa de la primera infancia en seis países de la región. Este artículo expone los resultados en torno a la pregunta ¿Cuál es la **alineación** entre la **evidencia investigativa** sobre la educación de la primera infancia de calidad con la **política educativa** de **El Salvador** y su implementación?

El Salvador tiene una población estimada de 6 321 042. Más de un millón y medio de salvadoreños vive en Estados Unidos, producto de la migración que experimenta la región desde la década de 1990. Según datos de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)⁴, el 61.7 % de la población se concentra en el área urbana y el 38.3 % en el área rural. En el país, las mujeres representan el 53.3 % de la población y los hombres el 46.7 %. La tasa de analfabetismo a nivel nacional es de 9.6 %, concentrándose mayoritariamente en el área rural. A nivel nacional, más del 50 % de los hogares vive en pobreza.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples⁵, la niñez de 0 y 7 años representa el 12.5 % de la población. El 37.7 % de este grupo experimentan pobreza y 3 % pobreza extrema. Para 2018, la tasa neta de matrícula de educación inicial alcanzaba 6.4 % de niñas y niños de 0 a 3 años y en parvularia 57.4 % de quienes tenían de 4 a 6 años. Según la Encuesta Nacional de Salud⁶, el 24.8 % de niños y niñas de 36 a 59 meses atendían un programa educativo de primera infancia y el 81 % de la niñez a nivel nacional se desarrollaba adecuadamente; sin embargo, los resultados individuales mostraban diferencias en dominios clave para el pleno desarrollo. Para la niñez entre 3 y 5 años, la alfabetización y conocimientos numéricos registraba un 18.9 %, este sector identificaba o nombraba al menos diez letras del alfabeto, leían al menos cuatro palabras sencillas y conocidas, además sabían el nombre y reconocían el símbolo de todos los números del 1 al 10.

² María Montessori fue la primera mujer médica y educadora italiana conocida por la filosofía de la educación que lleva su nombre y sus escritos sobre pedagogía científica. Revolucionó los parámetros educativos, poniendo al niño y niña como auténtico protagonista de todo el proceso educativo. <http://asociacionmontessori.net/biografia/>

³ Flavia Marco Navarro, «Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana», (Santiago de Chile, 2014), 9-10.

⁴ Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), «Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2020» (San Salvador, 2021), 3-13.

⁵ Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), «Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2019» (San Salvador, 2020).

⁶ Instituto Nacional de Salud, «Encuesta Nacional de Salud de Indicadores Múltiples por conglomerados» (San Salvador, 2014), 27.

Respecto a las condiciones sociales, en las últimas tres décadas la inseguridad ha llevado al país a tener uno de los índices de violencia más altos de la región. Para 2019, la tasa interanual nacional para ambos sexos fue de 36.5 homicidios por cada cien mil habitantes⁷. Se atribuye a las maras⁸ –uno de los principales actores– estos altos índices de violencia (extorsiones, desapariciones, secuestros, violaciones sexuales, desplazamientos y homicidios) se dan debido a la búsqueda del control territorial, lo que afecta directamente a la población.

Sobre el marco normativo, El Salvador tiene un conjunto de leyes y políticas para la primera infancia. La ley LEPINA⁹ establece, en el artículo 82, el derecho a educación gratuita y obligatoria; incluye la educación inicial, parvularia, básica, media y especial. Esta Ley define las características que acompañarán la educación inicial y parvularia, entre ellas calidad, progresiva igualdad y equidad, así como asistencia alimentaria gratuita en los centros públicos. En 2009, con la implementación del Plan Social «Vamos a la escuela», se instauró el Programa de Educación Inicial y Parvularia (PNDINA) y la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia. El Plan Social Educativo califica la educación inicial como fundamental para el desarrollo integral de la niñez, considerando prioritario el fortalecimiento de la atención desde la concepción hasta los 7 años¹⁰.

En 2010, el Ministerio de Educación (MINED) adoptó la «Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia», que reconoce al Estado como garante del derecho a educación y desarrollo integral. En ella se declara que la atención a este grupo etario debe implementarse en forma articulada y consensuada, mediante la participación intersectorial e interinstitucional que incorpora a la sociedad civil y refuerza el rol de la familia y comunidad.

La PNPNA¹¹ agrupó las normativas legales vigentes y se consolidó como instrumento técnico con reconocimiento político que define las directrices y responsabilidades del Estado en materia de niñez y adolescencia. En 2018, el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONNA) instaló y lideró el Comité Técnico Nacional de la Primera Infancia, instancia responsable de formular la «Estrategia Nacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia» (ENDIPI) para promover y garantizar las oportunidades del desarrollo integral de la niñez desde su gestación hasta los 9 años. La Estrategia propuso una fuerte adhesión al enfoque de derechos, la multidimensionalidad del desarrollo y la responsabilidad

⁷ Diálogos. Observatorio de Violencia, «Informe sobre la violencia homicida en El Salvador 2019» (Ciudad de Guatemala, 2020), 3.

⁸ Aunque el surgimiento de estas se remonta a la década de 1990, los pequeños grupos de barrios y comunidades de esa época se encuentran ahora muy lejos de las estructuras que dominan en la actualidad los territorios, sobre todo en relación a la violencia y la complejidad que representan, aunque paradójicamente estas sigan siendo conformadas por adolescentes y jóvenes por las mismas razones que les motivan desde hace más de veinte años. Verónica Reyna, «Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas (1994-2016)», en ¿Hemos perdido el combate contra las maras? Un análisis multidisciplinario del fenómeno de las pandillas en El Salvador (San Salvador, Fundación Friedrich Ebert, 2017), 32.

⁹ Comisión Coordinadora del Sector Justicia, «Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia-LEPINA» (San Salvador, 2009).

¹⁰ Ministerio de Educación, «Programa Plan social educativo: Vamos a la escuela 2009-2014» (San Salvador, 2009)

¹¹ Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, «Política nacional de protección integral de la niñez y la adolescencia 2013-2023» (San Salvador, 2013).

compartida entre el Estado y los sectores no gubernamentales en la provisión de cuidado, estimulación, educación, salud, nutrición y entornos protectores.

En 2020¹² se presentó la nueva Política de Atención a la Primera Infancia «Crecer Juntos». Sin embargo, durante el desarrollo de la investigación esta política se encontraba en proceso de socialización y comunicación, por lo que no se incorporó a los resultados. A continuación, se presenta la metodología y resultados de este proceso investigativo.

Esta investigación define a la educación en la primera infancia como las etapas, niveles o programas de educación formal y no formal para la niñez desde el nacimiento hasta antes de iniciar el primer grado de primaria. Los antecedentes de la investigación se encuentran en el artículo introductorio.

Metodología

Se aplicó un diseño regional cualitativo de tipo documental que permitió analizar las políticas para la primera infancia considerando un marco conceptual de ocho dimensiones: 1) ambiente político y financiero; 2) supervisión, monitoreo y acompañamiento; 3) enseñanza-aprendizaje: currículo; 4) socioafectividad; 5) capacidad del personal; 6) infraestructura y seguridad; 7) familia y comunidad y 8) salud y nutrición.

El análisis documental abarcó leyes, políticas, estrategias, planes, programas, currículos e informes nacionales relacionados con la educación de la primera infancia. Se establecieron contactos con actores clave en política educativa del país para identificar la muestra de personas por entrevistar. Se conformó una muestra de 13 personas (Tabla 1).

Tabla 1
Actores claves participantes en las entrevistas

| Perfil del actor | Número de personas |
|---|--------------------|
| Expertos en política educativa | 3 |
| Representantes de Ministerio de Educación | 3 |
| Organizaciones internacionales | 3 |
| Organizaciones no gubernamentales | 1 |
| Asistentes Técnicos Pedagógicos de Primera Infancia | 1 |
| Instituto Nacional de Formación Docente | 2 |
| Total | 13 |

Fuente: Elaboración propia (2021).

¹² Gobierno de Nayib Bukele, período 2019-2024.

Se construyó un árbol de categorías a partir de las dimensiones y ámbitos determinados para luego codificar la información recolectada con el software MAXQDA. Se elaboraron dos bases en Excel para clasificar datos de política y su implementación. Debido a la pandemia por COVID-19, las entrevistas se condujeron virtualmente, entre enero y marzo de 2021. Por último, el análisis se hizo a través de la triangulación de los datos del análisis documental y las entrevistas con expertos, comparando esto con las buenas prácticas de la evidencia investigativa facilitaron conocer la alineación de la política salvadoreña y su implementación con las recomendaciones internacionales.

Resultados y discusión

Ambiente político y financiero

La evidencia señala que, entre más años de estudio de calidad, mayor es el impacto de la educación en la primera infancia^{13 14}. UNICEF apoya la universalización de la educación infantil por sus beneficios evidentes en el desarrollo humano, tanto en la adquisición de habilidades de lectoescritura como en el aumento de la probabilidad de participación y permanencia en el sistema educativo^{15 16}.

La **apertura y acreditación u otorgamiento de licencias a establecimientos**, según el Artículo 16 de la Ley General de Educación, es responsabilidad del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT¹⁷), quien norma, acredita, autoriza, registra, supervisa y evalúa los programas o servicios para la primera infancia. Sin embargo, en la práctica los procesos de autorización, acreditación o licencia para establecimientos se realizan en dos instituciones: el MINEDUCYT y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. Esta división dificulta el registro único de centros de primera infancia, y el monitoreo y evaluación del Ministerio.

En la entrevista con la Dirección de Primera Infancia¹⁸ del MINEDUCYT, se mencionó que la reapertura de centros educativos post pandemia había revelado que muchos centros no están registrados, por lo que se desconocen sus modalidades de atención, metodologías y servicios prestados. Actualmente, se ha iniciado un primer esfuerzo que impulsa la unificación de datos e identificación de todos los centros con programas educativos tanto a nivel institucional como en la vía comunitaria que atienden primera infancia con el fin de homologar la calidad.

¹³ Alfredo Artiles, «Educación Inicial y Preprimaria. Síntesis de la evidencia internacional» (Guatemala, 2011).

¹⁴ Álvaro Ferrer, «Donde Todo Empieza», Pub. L. No. M-30630-2019, Save the Children (2019).

¹⁵ UNICEF, «Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia» (Nueva York, 2019).

¹⁶ UNICEF, «Construir para que perdure. Un marco a favor de la educación preescolar de calidad y universal» (EE.UU., 2020).

¹⁷ Hasta el 2018 se llamó Ministerio de Educación (MINED), a partir de finales de ese año se convirtió en Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT). Por ello, en el artículo se hará referencia a ambas siglas, en el caso de los textos elaborados antes de ese año se citarán como MINED y para el análisis de la situación actual se hablará de MINEDUCYT.

¹⁸ Brunilda Peña, entrevista por la autora, 18 de febrero de 2021.

En el marco de la implementación de la Política «Crece Juntos»¹⁹ se unifican registros con el fin de responsabilizar al MINEDUCYT de la calidad de los centros y de generar un modelo de atención con requisitos mínimos de funcionamiento para homogenizar los servicios prestados. Por tanto, aunque la política se alinea con las recomendaciones internacionales, esta no se implementa.

La política de **financiamiento de los programas educativos** para la primera infancia establece que estos, en su mayoría, dependen del Estado con el apoyo de la cooperación internacional²⁰, limitando su sostenibilidad y continuidad. No se encontró información actualizada de la inversión respecto al PIB; la inversión global en educación no ha superado el 4 %. Para 2018, el presupuesto para educación inicial fue de \$ 2 170 000 USD, mientras que para parvularia de \$ 63 216 000 USD. Para el 2021, el presupuesto en educación de primera infancia alcanzó el 5 % del presupuesto total de educación. Tanto a nivel de política como de implementación, esta categoría no se alinea con la recomendación internacional, ya que la inversión es insuficiente y depende de fuentes externas²¹.

La política considera la **educación inclusiva y equidad** como el conjunto de respuestas orientadas a la eliminación gradual y efectiva de las barreras de acceso y participación, por lo que «no se podrá justificar ninguna distinción, exclusión, segregación, restricción o preferencia basadas en su condición individual, la cual puede estar o no asociada con el sexo, discapacidades o a su condición de contexto social y geográfico, de tal forma que a todas y a todos sin distinción deben garantizárseles sus derechos fundamentales»²². La tasa de matrícula por género no revela diferencias significativas, pero hay disparidades por áreas rural-urbana y entre familias en contextos de pobreza²³.

La implementación de políticas de inclusión según los entrevistados muestra brechas de falta de recursos, sensibilización y formación al personal docente. Además, el incipiente desarrollo de una cultura inclusiva en los centros educativos limita las posibilidades de acceso a toda la niñez del país. Se ha avanzado en la integración más no en la inclusión de niñez con discapacidades físicas, motoras y cognitivas; quienes pueden asistir a los centros, pero carecen atención de calidad, conduciendo al mediano y largo plazo en deserción de los espacios educativos. En esta categoría, la política declarada se alinea a las recomendaciones internacionales^{24 25}, pero no se implementa.

En la **gestión de los programas educativos**, la política salvadoreña ha avanzado con el diseño de estos para la primera infancia de fundamento pedagógico y enfoque

¹⁹ La Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano «Crece Juntos» busca propiciar que la niñez salvadoreña alcance al máximo su potencial de desarrollo durante la Primera Infancia (0-7 años), con atenciones de calidad en salud, nutrición, educación, aprendizaje y protección con estrategias, programas y acciones interinstitucionales e intersectoriales.

²⁰ Banco Mundial, «El Salvador fortalecerá la calidad de la educación, el cuidado y la salud en la primera infancia con asistencia del Banco Mundial», León, César, 19 de marzo, 2020. <https://bit.ly/3Dc4w5s>

²¹ Diálogo Interamericano, «Informe de progreso de políticas de primera infancia», UNICEF Diálogo Interamericano (República Dominicana, 2020).

²² Consejo nacional de la niñez y de la adolescencia, 2013, 29.

²³ DIGESTYC, «Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2020».

²⁴ Jacques Van der Gaag, «From child development to human development», en *From early child development to human development investing in our children's future*, ed. The International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank (Washington, D.C., 2000), <https://bit.ly/3isr4ad>

²⁵ Ferrer, «Donde todo empieza».

integral para el desarrollo pleno de la niñez. Se da importancia al trabajo articulado entre sectores e instituciones. La implementación revela que una gran parte del personal docente carece el perfil idóneo para conducir los programas; predomina un enfoque tradicional que limita los procesos educativos. En resumen, la política ha buscado alineación²⁶, pero no logra implementarse.

Los **niveles atendidos** se clasifican en inicial y parvularia. La educación inicial abarca desde la concepción hasta antes de cumplir 4 años; para favorecer el desarrollo psicomotriz, sensorio-perceptivo, socioafectivo, de lenguaje y cognitivo mediante una atención adecuada y oportuna orientada al desarrollo integral de la persona. La educación parvularia comprende de 4 a 6 años, tiene como objetivo estimular el desarrollo integral, fortalecer la identidad y la autoestima, además de desarrollar las habilidades básicas que faciliten su incorporación a la educación básica. Considera el involucramiento de la familia, la escuela y la comunidad para el desarrollo integral de la niñez²⁷.

Sobre **requisitos de ingreso**, la política establece dos vías hacia el acceso universal: la vía institucional mediante centros educativos donde personal especializado atiende a la niñez diariamente; y la comunitaria con modalidades a nivel familiar o en espacios alternos con condiciones básicas para la atención infantil integral. La incorporación de niñas y niños al sistema educativo se regula con una serie de requisitos, afortunadamente el incumplimiento de alguno de ellos no limita la participación, lo que facilita el acceso de la niñez migrante a los servicios educativos²⁸.

En el Artículo 35 de la Constitución de la República se establece el deber del Estado de proteger la salud física, mental y moral de niñas, niños y adolescentes, así como garantizar su derecho a educación y asistencia social. La Ley General de Educación de El Salvador, en el Artículo 5, asegura la **gratuidad y obligatoriedad** de la educación en la primera infancia, lo que ha permitido incrementar la matrícula de este nivel en la última década. Pese a esto, la cobertura es baja sobre todo en el sector rural. Según datos de la SIGES²⁹, la tasa de matrícula de la educación inicial es de alrededor del 6 %, tanto vía institucional como comunitaria, y alrededor del 55 % en la educación parvularia.

La EHPM³⁰ para el 2020 informa que 2.5 % de la niñez de 0 a 3 años asiste a un centro de educación inicial (59.5 % niños y 40.5 % niñas) en su mayoría del área urbana (86.1 %). De este grupo, el 60.3 % asiste a una institución privada y el 39.7 % a una institución pública. La tasa de asistencia escolar de la población de 4 años y más para el 2020, fue de 25.3 %.

Para la experta en política educativa³¹, pese a que la cobertura en educación en primera infancia ha mejorado mucho según datos de la DIGESTYC, las familias siguen mostrando una fuerte resistencia a los espacios institucionales, ya que

²⁶ BID, «Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas», 2015.

²⁷ Ministerio de Educación, «Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia» (San Salvador, 2010), 34.

²⁸ UNICEF, «Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia».

²⁹ Sistema de Información para la Gestión Educativa (SIGES).

³⁰ DIGESTYC, «Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2020».

³¹ Pauline Martin, entrevista por la autora, 21 de enero de 2021.

consideran que los niños y niñas están muy pequeños para ir a un centro de desarrollo infantil.

La experta entrevistada identifica vacíos en las condiciones y acompañamiento a las familias para favorecer el acceso a educación inicial. Además, influyen otros factores como la situación socioeconómica de las familias, la escolarización de personas responsables del cuidado infantil, la inseguridad en algunos territorios que afecta el libre desplazamiento hacia los centros educativos. Esta categoría se alinea^{32,33} en lo declarativo, pero la política no se logra implementar.

El **idioma de instrucción** del sistema educativo es el español. No hay poblaciones que hablen lenguas originarias; no obstante, desde el 2017 se impulsa la recuperación de la lengua náhuat, específicamente en territorios con personas «nahuablantes»³⁴ (en El Salvador solo quedan 200 adultos mayores que dominan esta lengua). El Programa de Inmersión Lingüística Temprana Cuna Náhuat propicia educación centrada en el aprendizaje de un currículo de formación integral que incluye distintas capacidades y acciones de formación de docentes y estudiantes de diferentes niveles, para fortalecer la identidad cultural e idioma náhuat³⁵. El proyecto piloto inició en 2018 y no se han producido informes sobre su implementación. En este sentido, hay un esfuerzo de integrar culturas indígenas como se recomienda internacionalmente³⁶, pero no aplica al idioma de instrucción debido a que en El Salvador no se cuentan con otros idiomas maternos indígenas.

Con respecto a la **duración de la jornada**, los centros educativos a nivel nacional atienden en horarios diversos, dependiendo de los recursos disponibles. La jornada tiene 5 horas de actividades de 20 a 45 minutos. Hay centros con jornadas de 8 horas de atención, pero en su mayoría administrados por otras instancias (privadas, locales, organizaciones no gubernamentales, ONG). En la vía familiar-comunitaria, las jornadas son de dos horas.

Sobre la implementación, la experta en política educativa³⁷ entrevistada considera que una de las limitantes del manejo de la jornada diaria es que no todo el cuerpo docente comprende los criterios de organización del tiempo; los conocimientos y actitudes diversas, que cada quien interpreta y lleva a cabo los lineamientos curriculares de la mejor manera posible. La duración de la jornada se cumple, pero no la distribución de tiempo en ella. En muchos centros las jornadas son poco estimulantes para la niñez. Lo enunciado en la política se alinea con la evidencia³⁸, pero no su implementación.

Respecto a la **proporción entre cuidadores y niños**, el MINEDUCYT establece un máximo de niños y niñas por persona responsable. Hay un proceso de sensibilización y de exigencia en la aplicación de la normativa que ha logrado garantizar que esta

³² Diálogo Interamericano, «Informe de progreso de políticas de primera infancia».

³³ SISCA, «Consejo de la integración social Centroamericana, CIS» (El Salvador, 2012), <https://bit.ly/3nLvQDn>

³⁴ <https://distintaslatitudes.net/historias/reportaje/nahuat-se-resiste-morir-el-salvador>

³⁵ Ministerio de Educación, «Programa de inmersión lingüística temprana, cuna náhuat», ed. Ciencia y Tecnología Ministerio de Educación, Gobierno de El Salvador, 2019, <https://bit.ly/3iDqqH0>

³⁶ Young Kim *et al.*, «Landscape report on early grade literacy» (Washington D.C., 2016).

³⁷ Karla Escalante, entrevista por la autora, 21 de marzo de 2021.

³⁸ Michelle Neuman y John Bennett, «Starting Strong: Policy Implications for Early Childhood Education and Care in the U.S.», *Phi Delta Kappan* 83, n.º 3 (2001): 246-54, <https://bit.ly/3Bfkiw3>

categoría se cumpla en los diversos centros. La política e implementación se alinean a la recomendación internacional en este ámbito.

Las **características del currículo** de la primera infancia³⁹ se definen en el enfoque y principios tales como el rol mediador de los agentes educativos, la organización curricular, los programas de educación y desarrollo por nivel, y los indicadores y criterios de evaluación. Se sustenta el respeto a los derechos humanos que busca un desarrollo integral pertinente, profundo y continuo. Hay un currículo específico por nivel, incluido el inicial. La implementación según los entrevistados⁴⁰ revela brechas porque se requiere personal docente cualificado y especializado, capaz de adaptar y dar vida a los lineamientos curriculares, mientras que muchos carecen de los recursos. En la implementación de esta categoría no hay alineación con la evidencia⁴¹.

La revisión general de esta dimensión indica que desde el 2009, El Salvador ha venido construyendo un robusto sistema de leyes y políticas de Primera Infancia, que busca alinearse con las recomendaciones internacionales. Aunque los avances significativos, no son suficientes. La implementación de la política declarada es uno de los principales desafíos del sistema educativo.

Supervisión, monitoreo y acompañamiento de los sistemas educativos para la primera infancia

El **registro único de identidad de la niñez** en El Salvador no es una política, lo cual dificulta el monitoreo y evaluación de la atención holística y continuidad de los servicios⁴², así como el uso eficiente de los recursos invertidos en la primera infancia. El MINEDUCYT aplica un número de identificación de estudiante (NIE), sin embargo, este no se asocia con otros programas sociales. La Mesa Intersectorial de Atención a la Primera Infancia propuso crear el registro único, pero el proyecto no avanzó. El informe de Progreso de Políticas de Primera Infancia⁴³ señala la ausencia de un sistema único para el seguimiento a niñas y niños en la primera infancia. Por ello, en esta categoría ni la política, ni su implementación se encuentran alineadas a las recomendaciones internacionales.

Sobre los **sistemas de monitoreo y evaluación**, la política pública de Primera Infancia ha estado a cargo de diferentes Ministerios. La responsabilidad de la atención, cuidado y educación es compartida por el MINEDUCYT y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA). No existe un sistema nacional único que registre datos e indicadores de calidad de los servicios prestados, como lo propone la evidencia⁴⁴, haciendo referencia a una arquitectura institucional para la rendición de cuentas y toma de decisiones con base en resultados. Los procesos de monitoreo se realizan de manera independiente a través de las instituciones públicas responsables de las áreas de salud, educación y

³⁹ MINED, «Fundamentos curriculares de la primera infancia. Programas de educación y desarrollo. Nivel de educación inicial», El Salvador, 2013.

⁴⁰ Karla Escalante, 21 de marzo de 2021.

⁴¹ John Bennett, «Currículo para el cuidado y la educación de la primera infancia», 2004.

⁴² SISCA, «Consejo de la integración social centroamericana, CIS» (El Salvador, 2012), <https://bit.ly/3nLvQDn>

⁴³ UNICEF, Informe de progreso de políticas de primera infancia (San Salvador, 2021), 5.

⁴⁴ Helen Baker-Henningham y Florencia Lopez Boo, «Early childhood stimulation interventions in developing countries: a comprehensive literature review» (Washington, DC, 2010).

protección, que son responsables de publicar información y datos de las intervenciones realizadas⁴⁵. Sin embargo, faltan estándares de calidad para los servicios de primera infancia en las áreas de salud, educación preescolar, centros de cuidados infantiles, acompañamiento a las familias y protección a menores, dificulta la obtención de datos de calidad⁴⁶.

Las personas entrevistadas afirman que la coordinación es deficiente. En 2019 se anunció que el Despacho de la Primera Dama es responsable de liderar la Política de Primera Infancia y el MINEDUCYT de toda la política educativa desde los 0 años. La política se encuentra en proceso de alinearse a la recomendación internacional⁴⁷ y se desconoce el avance de su implementación a la fecha.

Respecto a los **sistemas de supervisión en programas**, la política educativa salvadoreña cuenta con lineamientos⁴⁸ para el funcionamiento de centros de primera infancia relacionados con infraestructura y seguridad. No se han definido estándares de calidad. La supervisión está a cargo de Asistentes Técnicos Pedagógicos. Para la experta en primera infancia⁴⁹, esta alternativa es limitada, ya que no todos los docentes cuentan con la misma formación y medios para realizar el proceso. Muchos perciben que la evaluación es de poco beneficio para implementar mejoras pues en la práctica los criterios se ignoran y el proceso es subjetivo.

La política educativa establece en los fundamentos curriculares de la primera infancia una serie de estándares para el funcionamiento de los espacios familiares y comunitarios, así como indicadores de desarrollo que la niñez debe lograr en los procesos⁵⁰. Sin embargo, la falta de registro único estandarizado limita la supervisión y monitoreo de centros y programas comunitarios. La vía familiar comunitaria se implementa por diversos prestadores de servicios (iglesias, ONG, gobiernos locales, organizaciones internacionales y organizaciones de sociedad civil). Para la experta entrevistada del MINEDUCYT⁵¹ esto limita el seguimiento a las diferentes metodologías implementadas y dificulta mejorar la calidad de los servicios. En esta categoría no hay alineación de la política ni de la implementación con la evidencia⁵² que respalda un sistema de supervisión de los componentes curriculares, procesuales y estructurales.

Esta investigación no encontró documentación sobre **acreditación de calidad de los programas** en centros oficiales. El MINEDUCYT tiene una normativa para autorizar el funcionamiento de los centros que deben renovarse periódicamente y se aplican principalmente a centros administrados por instancias no oficiales. La experta del Ministerio de Educación comentó que los centros privados generalmente acreditan metodologías alternativas tipo Montessori o Waldorf de manera particular,

⁴⁵ UNICEF, «El Salvador: Informe de Progreso de Políticas de Primera Infancia».

⁴⁶ *Ibid.*, 7.

⁴⁷ UNICEF, «Construir para que perdure...»

⁴⁸ Ministerio de Educación, Norma Técnica para la autorización sanitaria del funcionamiento de instituciones destinadas a la atención o enseñanza de niños y niñas de edad preescolar (San Salvador, Diario Oficial, 2007).

⁴⁹ Mayra González, entrevista por la autora, 2 de marzo de 2021.

⁵⁰ MINED, «Fundamentos curriculares de la primera infancia...»

⁵¹ Brunilda Peña, 18 de febrero de 2021.

⁵² Ferrer, «Donde todo empieza».

siguiendo normas internacionales. La política en el ámbito se alinea parcialmente⁵³ puesto que no todo lo declarado se implementa.

El **sistema de quejas o denuncias y estándares a nivel comunitario o familiar** del país se alinea con la evidencia⁵⁴ a nivel de política, ya que la LEPINA⁵⁵ define un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia que define los mecanismos de denuncia. Sin embargo, en la implementación hay brechas por el desconocimiento de las familias de los procesos adecuados, así como poca difusión y comunicación de estos canales de denuncia.

En conclusión, en esta dimensión, El Salvador carece los sistemas, instrumentos y mecanismos necesarios para la supervisión, monitoreo y acompañamiento de los programas educativos para la primera infancia. A nivel de política hay un intento de alineación que no es plenamente visible ni llega a la implementación.

Enseñanza y aprendizaje (currículo)

Los **ámbitos y organización del currículo** salvadoreño a nivel de política⁵⁶ se alinean con las recomendaciones internacionales sobre su carácter flexible, el uso del juego como recurso pedagógico, la concepción de niñez como sujetos activos y autónomos, y la búsqueda del desarrollo integral^{57 58}. Sin embargo, en el nivel de política, no se encuentran alineados y, en la práctica, la implementación depende de la concepción y comprensión del personal docente sobre educación de la primera infancia, por lo que muchos no logran llevar la política al espacio educativo.

En relación con la **obligatoriedad de los niveles educativos**, como se mencionaba en la dimensión anterior, la categoría se alinea a nivel de política y, pese a la mejora de la tasa de cobertura de los últimos años, esta sigue siendo baja sobre todo en los sectores más desfavorecidos. A partir de los datos de la DIGESTYC, se observa que la implementación no se alinea. Más allá de la obligatoriedad, se requieren estrategias de supervisión y acompañamiento con las familias para garantizar el cumplimiento, pero estas no se realizan actualmente.

Sobre los **criterios de inclusión para alumnos a programas educativos**, la política⁵⁹ incluye lineamientos y estrategias de inclusión e indicadores de seguimiento⁶⁰. El MINEDUCYT cuenta con una Unidad especializada que sigue a 17 Centros de Orientación y Recursos (COR) para facilitar el diagnóstico, la atención o derivación de niños y niñas de primera infancia con discapacidad. Hay además 650 docentes de apoyo a la inclusión; el experto⁶¹ de la Dirección de Inclusión del MINEDUCYT señala que la estrategia favorece la inclusión educativa en el territorio.

⁵³ Emiliana Vegas *et al.*, «Documento de marco sectorial de educación y desarrollo infantil temprano», 2016.

⁵⁴ Navarro, «Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina».

⁵⁵ Comisión Coordinadora del Sector Justicia, «Ley de Protección Integral de la Niñez...»

⁵⁶ MINED, «Fundamentos curriculares de la primera infancia...»

⁵⁷ Dialogo Interamericano, «Informe de progreso de políticas de primera infancia».

⁵⁸ OIE y UNESCO, «Herramientas de formación para el desarrollo curricular», 2017.

⁵⁹ MINED, «Fundamentos curriculares de la primera infancia...»

⁶⁰ Maria Victoria Peralta, «International journal of child care and education policy introduction 1», *Institute of Child Care and Education* (Korea, 2011).

⁶¹ Denis Tercero, entrevista por la autora, 24 de febrero de 2021.

Respecto al sistema de **evaluación**, este incluye procesos internos que realiza el personal docente y directivo de centros educativos. Los lineamientos curriculares contienen indicadores de desarrollo para evaluar cada nivel. La modalidad institucional y la comunitaria cuentan con medidas de progreso, por lo que a nivel de política hay alineación^{62 63}. Sin embargo, la implementación es factor limitante; mucho personal docente o asistentes técnicos desconocen cómo hacerlo y hay brechas de capacitación en el tema.

Sobre los **criterios y normas para la transición al primer grado**, desde 2020 se inició la incorporación de estrategias para favorecer el proceso. Se creó una unidad especializada del MINED que evalúa la situación y diseña estrategias para facilitar la transición. Pese a que hay alineación⁶⁴ en esta categoría en el nivel de política, no la hay en la implementación. Las estrategias de transición se aplican de manera desigual en las aulas y dependen en gran medida de la visión del personal docente. Como lo menciona la experta del MINEDUCYT⁶⁵ en transición a primer grado, el desafío es cambiar la visión del personal docente, generar procesos de formación para comprender los cambios que la transición representa para niñas y niños, y en el uso de estrategias para la transición.

Relacionado a la **enseñanza-aprendizaje de la Lectoescritura Emergente**, los Fundamentos curriculares⁶⁶ ofrecen lineamientos y orientaciones para el desarrollo de estas capacidades. La política se alinea en esta categoría⁶⁷. Sin embargo, la implementación se complejiza por la poca uniformidad en el personal docente con las capacidades de enseñanza; falta de comprensión de las áreas y las propuestas metodológicas. Una gran parte de docentes aplican metodologías de manera mecánica, sin comprensión de su enfoque teórico. Para la experta en política educativa⁶⁸ no todos los centros cuentan con los recursos y materiales adecuados para el desarrollo de las propuestas en los Fundamentos Curriculares, ni con el acompañamiento y formación para apropiarse del enfoque y llevarlo a la práctica.

La investigación no identificó criterios para la elaboración de materiales de educación inicial y parvularia. Los materiales que se utilizan en el sistema público son diseñados y aprobados por el MINEDUCYT⁶⁹. Durante el 2021, se han publicado nuevas colecciones y ejemplares sobre todo dirigidos a la animación de la lectura⁷⁰. Dentro de este punto se destacan como aportes significativos la elaboración de materiales de lectura de escritores salvadoreños y la adaptación de materiales a lenguaje braille, que se considera un avance importante de inclusión con la población de niñez con discapacidad visual. Otro aporte significativo son los materiales

⁶² Paula Guardia, «¿Qué funciona en educación para reducir las brechas socioeconómicas tempranas en lectura?: Evidencia desde revisiones sistemáticas y plataformas what works», MINEDUC, 2018, <https://bit.ly/3mmgnHz>

⁶³ Caroline Bilton y Sarah Tillotson, «Improving literacy in key stage 1. Guidance report». *The Education Endowment Foundation* (London, 2018).

⁶⁴ Dánae Mairena y Alejandra Vijil Morín, «Lectoescritura inicial: una transición con sentido», *Revista UYG* 39, n.º 51 (2019), <https://bit.ly/3D4lhiP>

⁶⁵ Marcela Hernández, entrevista por la autora, 6 de febrero de 2021.

⁶⁶ MINED, «Fundamentos curriculares de la primera infancia...»

⁶⁷ Geraldina Camargo *et al.*, *Aprendizaje de la lectoescritura*, 2013.

⁶⁸ Karla Escalante, 11 de marzo.

⁶⁹ Ministerio de Educación, «Continúa Aprendiendo», Gobierno de El Salvador, acceso: 6 octubre de 2021, <https://bit.ly/3Ac1Ym9>

⁷⁰ Elena Pernas Lázaro, «Animación a la lectura y promoción lectora. Guía para bibliotecas escolares», 2009, 261-90.

producidos en lengua náhuat. El Plan Torogoz⁷¹ propone «garantizar que todos los estudiantes del país cuenten con los materiales educativos que les permitan desarrollar sus aprendizajes, concretando la transformación curricular que el MINEDUCYT está desarrollando en todo el Sistema». Se quiere fortalecer las capacidades técnicas para la producción de materiales educativos, y para su implementación. A pesar de las propuestas, estas se llevan a cabo de manera esporádica, por lo que actualmente no hay alineación a nivel de política e implementación.

El análisis en la dimensión de enseñanza-aprendizaje sugiere que a nivel de política educativa hay muchos avances alineados a las recomendaciones y evidencia internacional. Sin embargo, la implementación continúa siendo el desafío. Pese a que los documentos, guías y manuales muestran mucha calidad en su elaboración y fundamentos pedagógicos, estos siguen sin llevarse a la práctica por el cuerpo docente y responsables de dicha implementación. Según los entrevistados, hay una brecha entre lo que dice la política y lo realizado, pues el cuerpo docente no cuenta con todas las herramientas, condiciones y capacidades para la implementación en el aula.

Capacidad del personal, liderazgo y gestión

La **formación docente** es clave para la calidad de la educación⁷². Con respecto a la formación requerida, la Ley de la Carrera Docente⁷³ establece, en el Artículo 14, que es requisito contar con título pedagógico reconocido por el MINEDUCYT, esto significa al menos 3 años de estudios universitarios para el profesorado. En la modalidad institucional todas las personas docentes cumplen el requisito, más no necesariamente con especialización en el nivel. En la vía familiar comunitaria, el personal de apoyo no tiene estudios universitarios, sino que, en muchos casos, son referentes comunitarios, voluntarios, capacitados por los prestadores de servicios.

La formación del personal docente está a cargo de las instituciones de Educación Superior; el currículo que se implementa es único y fue diseñado por el MINEDUCYT. Pese a ello, existen diferencias significativas en la calidad de formación de docentes pues cada Universidad implementa el programa de diferente manera. Los procesos de monitoreo del Ministerio no permiten homologar la calidad. Actualmente se carece de indicadores de monitoreo de la calidad⁷⁴.

La política⁷⁵ abarca la formación continua del personal docente e indica que esta deberá ofrecerse en modalidades diversas adecuadas a las necesidades de tiempo, recursos y espacio geográfico, además se establece un currículo y proceso de acreditación para garantizar la formación de calidad. En la actualidad, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) es responsable de la formación continua de las personas docentes; sin embargo, a nivel de implementación, la cobertura y acceso a actividades de formación son limitadas. Las condiciones socioeconómicas

⁷¹ Ministerio de Educación, Plan Estratégico del Ministerio de Educación 2019-2024 (San Salvador, 2019), 29

⁷² Michel Vandebroek, «Meeting the challenges of inequality in and through ECCE», UNESCO, 2015, 105-18.

⁷³ Asamblea Legislativa, Ley de la Carrera Docente (San Salvador, 2006).

⁷⁴ UNICEF. «El Salvador: Informe de Progreso de Políticas de Primera Infancia».

⁷⁵ Ministerio de Educación. «Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia».

de muchos docentes y la saturación de la carga laboral desestimulan la participación en procesos de formación. Falta un programa de estímulos para promover la formación docente que se alinee con la mejora de sus condiciones laborales. En la entrevista, la Asistente Técnica Pedagógica⁷⁶ menciona que la formación docente es uno de los grandes retos del sistema educativo. En esta categoría, a nivel de política e implementación, hay alineación parcial. Hay algunos avances, pero no se abarca lo recomendado a nivel internacional⁷⁷.

En relación con el **liderazgo**, no hay alineación con las recomendaciones internacionales^{78 79}. La política no incluye programas de desarrollo para promover y formar a directivos de centros, ni se fomentan liderazgos docentes en la gestión escolar. La experta en política educativa⁸⁰ considera que, pese a que en muchos centros se observan líderes y modelos de gestión adecuados, estos resultan de factores individuales y del compromiso de quienes lo asumen, no de procesos orientados por el MINEDUCYT.

La **gestión educativa** es responsabilidad del MINEDUCYT, pero en los años anteriores, la primera infancia era tarea compartida con el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), lo que limitaba la homologación de servicios prestados. Este es un aspecto en proceso de reestructuración. A la fecha se puede identificar una alineación^{81 82} a nivel de política, pero no a nivel de implementación.

Respecto a **Salarios y Beneficios**, la profesión docente tiene poco reconocimiento a nivel profesional. La ley de la Carrera Docente de 1996 no ha sido actualizada. Las condiciones socioeconómicas⁸³ en las que se ejerce la docencia no son favorables. Para que una persona docente alcance el salario para obtener estabilidad económica, toma dobles jornadas, en muchos casos en distintas instituciones, reduciendo el tiempo para planificación, formación y participación en otras actividades del centro educativo. En este sentido, esta categoría no se alinea^{84 85} ni a nivel de política ni de implementación.

Los **requisitos para el ejercicio de la docencia** se relacionan con el escalafón docente; es decir, con acumular años de educación universitaria. Sin embargo, no se considera las especializaciones por nivel, lo que constituye un desafío. Muchos docentes no enseñan el nivel para el que fueron formados ni en su especialización. En esta categoría no hay alineación a nivel de política ni de implementación con las recomendaciones internacionales.

⁷⁶ Keny López, entrevista por la autora, 22 de febrero de 2021.

⁷⁷ Barbara Bruns y Javier Luque, *Profesores Excelentes*, ed. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2015, <https://bit.ly/2WyattM>

⁷⁸ Tony Bush *et al.*, *Liderazgo educativo en las escuelas: nueve miradas*, ed. J Weinstein, Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo / Cedle (Santiago: Universidad Diego Portales, 2017).

⁷⁹ Lorena Adonis Nuñez *et al.*, «Liderazgo de la educación de párvulos, como factor preponderante, en la implementación de la reforma en educación parvularia» (Universidad de Chile, 2009), <https://bit.ly/3iqwXEO>

⁸⁰ Karla Escalante, 11 de marzo.

⁸¹ Navarro, «Calidad Del Cuidado...»

⁸² Gregory Branch, Steven Rivkin y Eric Hanushek, «School leaders matter», *Education Next* 13, n.º 1 (2013): 1-8, <https://stanford.io/3B0HX30>

⁸³ FUSADES, 2014.

⁸⁴ Bruns y Luque, *Profesores Excelentes*.

⁸⁵ Diálogo Interamericano, «Informe de progreso de políticas de primera infancia».

En resumen, para esta dimensión hay una alineación parcial con algunos elementos, pero hay muchos cambios pendientes tanto en la política como en su implementación para llegar a las mejores prácticas.

Relaciones socio afectivas en la educación en la primera infancia

La política educativa salvadoreña⁸⁶ incluye, en el **currículo de formación de la primera infancia**, el desarrollo de habilidades socioafectivas. Para la experta en política educativa⁸⁷, la incorporación de la socioafectividad al currículo es un logro de los últimos años por parte del Ministerio de Educación, se ha hecho énfasis en la formación del personal docente y esta ha sido de calidad, ya que ha incluido temas relacionados a neurociencia, crianza con ternura, disciplina positiva, entre otro. Sin embargo, una limitante es la cobertura y alcance de estos procesos de formación, que no logra llegar al 100 % del personal docente.

A nivel de política, hay alineación con la recomendación internacional^{88 89}. Sin embargo, nuevamente, la implementación no se alinea. La aplicación del currículo queda bajo responsabilidad de cada docente y de la propia interpretación de las orientaciones y disposiciones que brinda.

A nivel de **formación docente** hay esfuerzos de capacitación, pero no se logra cubrir a la totalidad. El desafío sigue siendo llevar a la práctica lo establecido en la política. El contexto sociopolítico del país es complejo, la pobreza y violencia que experimenta más del 50 % de la población exponen a la niñez a entornos desfavorables para el desarrollo sano de la socioafectividad. Como lo expresa la experta en política educativa⁹⁰, la niñez en El Salvador está expuesta a una gran cantidad de violencia (familiar, comunitaria, institucional) que hace que enfrenten diversos procesos emocionales.

Para la experta, muchos docentes padecen del mismo estrés a nivel familiar y comunitario, lo que dificulta dar acompañamiento adecuado y desarrollar habilidades socioemocionales porque ellos mismos las carecen. Pese a las iniciativas de formación socioemocional, ni la política ni su implementación se alinea a las recomendaciones internacionales⁹¹.

En relación con los **materiales, recursos y ambientes educativos** tampoco hay alineación⁹² de la política ni de su implementación. Los esfuerzos de crear guías y materiales de apoyo docente no se respaldan con recursos y ambientes educativos idóneos para su uso.

En esta dimensión, la política se alinea con la recomendación internacional de dar prioridad al desarrollo de habilidades socioafectivas mediante un Currículo de

⁸⁶ Ministerio de Educación, «Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia», 43.

⁸⁷ Karla Escalante, 11 de marzo.

⁸⁸ Rafael Bisquerra, «Educación emocional y bienestar» (Barcelona: Praxis, 2000).

⁸⁹ María del Camino Escolar Llamazares *et al.*, «Educación emocional en los profesores de educación infantil: aspecto clave en el desempeño docente», *Contextos Educativos*, n.º 20 (2017): 113-25, <https://doi.org/10.18172/con.2994>

⁹⁰ Karla Escalante, 11 de marzo.

⁹¹ Patricia Arteaga González *et al.*, «Una mirada a la calidad de vida y salud de las educadoras de párvulos», *Ciencia y Trabajo* 20, n.º 61 (2018), <https://bit.ly/3F91G36>

⁹² María Victoria Peralta Espinosa, «El Derecho de los más pequeños a una pedagogía de las oportunidades en el siglo XXI», *Revista Iberoamericana de Educación* 47, n.º 1 (2008): 33-47.

enfoque humanista, constructivista y socialmente comprometido, pero la implementación es un gran desafío pues se desconoce cómo educar con ternura en medio de entornos de violencia. La valoración de los expertos entrevistados es que no siempre se logra llevar la política a la práctica, ya que depende de las condiciones socioafectivas del cuerpo docentes. El Salvador cuenta en condiciones poco favorables por las carencias y condiciones socioeconómicas, altos niveles de estrés, la violencia en los territorios y la forma tradicional de enseñanza-aprendizaje en la que buena parte del cuerpo docente se formó. El Currículo que orienta un enfoque constructivista se traduce en la práctica en un enfoque conductista que considera el castigo como opción educativa.

Seguridad de los entornos en los programas educativos para la primera infancia

Las **normas para la seguridad e integridad de la niñez** las establece el MINEDUCYT mediante pautas técnico-sanitarias para el funcionamiento de los centros de primera infancia. Se definen las condiciones mínimas del local, los espacios físicos y la ubicación. La norma se aplica en la mayoría de centros privados, pero no en los públicos, muchos de los cuales son entornos poco favorables para el aprendizaje⁹³. En esta categoría hay alineación^{94 95} a nivel de política, pero no de implementación.

Sobre el **diseño de ambientes físicos funcionales y seguros para el aprendizaje**, los fundamentos curriculares⁹⁶ definen los lineamientos para que la institución garantice las condiciones básicas. La política se alinea con las recomendaciones internacionales^{97 98}, pero faltan datos del cumplimiento de estos lineamientos. Para la experta de organización no gubernamental⁹⁹, la falta de supervisión dificulta que se apliquen los criterios acerca del ambiente y la vigilancia sobre el uso de los limitados recursos económicos que tienen los centros de primera infancia.

Lo anterior se relaciona con **la seguridad de los materiales y mobiliario para los aprendizajes**. La política se alinea a las recomendaciones sobre lineamientos curriculares y reglamentos de funcionamiento de los centros¹⁰⁰. Sin embargo, la implementación no logra esta alineación debido a que, en la mayoría de los casos, faltan recursos económicos y capacidades docentes.

Esta dimensión se encuentra alineada en el nivel de política, mas no de implementación. Los expertos entrevistados señalan que una de las principales limitantes es la inversión para infraestructura, diseños de ambientes de aprendizajes, materiales y recursos adecuados para la implementación de la política.

⁹³ Mayra González, 2 de marzo de 2021.

⁹⁴ BID, «Los primeros años...»

⁹⁵ Navarro, «Calidad del cuidado...»

⁹⁶ MINED, «Fundamentos curriculares de la primera infancia...», 70.

⁹⁷ Marcela Pardo y Cynthia Adlerstein, *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe, documento de trabajo para la estrategia regional sobre docentes OREALC-UNESCO*, 2016.

⁹⁸ Peralta Espinosa, «El Derecho de los más pequeños...»

⁹⁹ Mayra González, 2 de marzo de 2021.

¹⁰⁰ Cream Wright, Changu Mannathoko y Maida Pasic, «Manual escuelas amigas de la infancia», 2009, <https://bit.ly/3Fdy3gP>

Familia y comunidad

En relación con los **derechos de la familia en la educación inicial**, hay avances significativos en el nivel de política. Esta se encuentra alineada con las recomendaciones internacionales¹⁰¹. Se reconoce a la familia como clave para el desarrollo integral de la niñez. Sin embargo, la implementación aún no se alinea porque se depende de los equipos directivos y docentes para la puesta en marcha de las estrategias.

Sobre los **aportes de la familia y de los programas de educación**, la política educativa¹⁰² considera protagónico el rol de la familia, tanto en la modalidad institucional como en la comunitaria. La experta del MINEDUCYT¹⁰³ relata sobre los círculos de familia que se reúnen dos veces por semana en espacios de la comunidad, durante dos horas. En estas sesiones, las familias intercambian experiencias y reciben formación para lograr la modificación positiva de los estilos de vida y prácticas educativas, fortaleciéndolas para atender a la niñez en función del desarrollo integral.

La modalidad familiar comunitaria promueve la participación organizada y coordinada de diferentes sectores de la comunidad, para lograr la atención integral a la primera infancia en los componentes de salud, nutrición y protección. Sin embargo, pese a los beneficios del modelo hay deficiencias en la cobertura, pues muchas familias no participan. Para la experta en política¹⁰⁴ educativa, esto se debe a que no siempre se considera la situación de las familias, su misma condición socioeconómica que muchas veces no les permite criar a sus propios hijos, dedicarles tiempo y darles todo lo que necesitan. Considera que, aunque la implementación de la vía familiar comunitaria es un modelo más contextualizado, el problema es que el país no cuenta con políticas de apoyo para las familias.

La política educativa considera **recomendaciones de educación en el nivel familiar y en el nivel de las comunidades**, por lo que en el nivel de política hay alineación en estos aspectos¹⁰⁵. Sin embargo, en el nivel de implementación sigue sin alinearse, por la variabilidad en cada centro educativo de cómo se desarrollan estas recomendaciones. Las capacidades de supervisión y acompañamiento del MINEDUCYT para garantizar la implementación son limitadas.

En resumen, en esta dimensión hay alineación en el nivel de política, pero esta aún no se logra la implementación.

¹⁰¹ Maria Lluïsa Pozo Mir, Margalida Batle Siquier y Marta Hernández Ferrer, «Contextos de colaboración familia-escuela durante la primera infancia», *Revista electrónica de investigación innovación educativa y socioeducativa* 1, n.º 1 (2009): 45-68.

¹⁰² MINED, «Fundamentos curriculares de la primera infancia...»

¹⁰³ Brunilda Peña, 18 de febrero de 2021.

¹⁰⁴ Pauline Martin, 21 de enero de 2021.

¹⁰⁵ Beverly Dodici, Dianne Draper y Carla Peterson, «Early parent-child interactions and early literacy development», *Topics in Early Childhood Special Education* 23, n.º 3 (2003): 124-36, <https://bit.ly/3B0sQXn>

Salud y nutrición para el desarrollo infantil oportuno

La política educativa salvadoreña considera la **influencia de la salud y la nutrición en la educación de la niñez**^{106 107}. En el nivel de política hay una alineación parcial. No obstante, pese a que se mencionan en diversos documentos, los programas y estrategias para su implementación no están detallados claramente. La implementación depende mucho de la capacidad de gestión de los centros de atención y de los equipos docentes que se articulan de manera local con el sistema de salud.

La **nutrición en el currículo de la primera infancia** está presente, tanto en la formación directa a niñas y niños, como a sus familias¹⁰⁸. Sin embargo, en el nivel de implementación no se cuentan con todos los recursos y capacidades de las personas docentes. La investigación no identificó sistematizaciones de **buenas prácticas en salud y alimentación de programas de educación y cuidado infantil**, no porque no existan sino por la falta de sistematización y recopilación de buenas prácticas del sistema educativo.

En relación con los **Programas de alimentación escolar de la región centroamericana**, en El Salvador se implementó el «Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE)» que busca la mejora nutricional de estudiantes de centros públicos. También se asiste a niños y niñas de Centros de Atención Inicial del ISNA, con la finalidad de propiciar mejores condiciones de aprendizaje por medio de un refrigerio diario, servido en las primeras horas de la jornada, que incide en la mejora de las asistencias a clases, permanencia en el sistema escolar y constituye un incentivo para que los padres envíen a sus hijos a la escuela y a los Centros de Atención Inicial¹⁰⁹.

En este sentido, hay alineación de la política, sin embargo, los esfuerzos e iniciativas realizados aún no se alinean en el nivel de implementación. Esto supone aumentar los esfuerzos en monitoreo, evaluación y toma de decisiones basadas en evidencia para la mejora de las estrategias de implementación y cumplimiento de la política.

Conclusiones

A partir del análisis realizado, se puede decir que la educación, en la primera infancia es un tema de la agenda pública y, en la última década, ha experimentado avances significativos en su alineación con la evidencia y recomendaciones internacionales. Sin embargo, la inversión para la implementación de la Política continúa siendo uno de los mayores retos, así como la formación de docentes y las condiciones laborales en que desempeñan su trabajo. Actualmente, la educación de la primera infancia es heterogénea, lo que significa que no todos los sectores poblacionales reciben la misma calidad de atención. Por tanto, la niñez se desarrolla en condiciones

¹⁰⁶ UNICEF, «Un mundo listo para aprender: dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia».

¹⁰⁷ CEPAL y UNICEF, «Desnutrición infantil en América Latina y El Caribe», 2006.

¹⁰⁸ Patrice Engle *et al.*, «Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world», *The Lancet* 369, n.º 9557 (January 20, 2007): 229-42.

¹⁰⁹ UNICEF, «Informe de Primera Infancia, El Salvador» (El Salvador, 2019), 6.

desiguales en sus primeros años de vida. Pese a los avances, la cobertura de los servicios continúa siendo baja.

Se han realizado esfuerzos para adoptar procesos de monitoreo y evaluación de la política educativa, pero estos se han limitado a indicadores de desarrollo infantil. Faltan parámetros para la medición de la calidad de los servicios de atención. El personal para realizar los procesos de monitoreo es escaso, lo que limita el acompañamiento adecuado a los centros y programas educativos de primera infancia. El MINEDUCYT no cuenta con un registro único de centros con programas educativos de primera infancia, sin embargo, durante el desarrollo de la investigación se recopilaba información para la unificación de datos sobre los centros y modalidades de atención.

La política educativa se ha diseñado desde un espacio interinstitucional e intersectorial con participación de instituciones públicas, ONG y organismos de cooperación internacional. La coordinación y operación de este espacio es un desafío. La Mesa Técnica para la Primera Infancia, liderada por el Despacho de la Primera Dama ha delegado en el MINEDUCYT el liderazgo del proceso de educación y la articulación e integralidad de otros esfuerzos sectoriales como salud y nutrición.

El Currículo de Enseñanza-Aprendizaje adopta un enfoque humanista y constructivista. Incorpora una perspectiva de desarrollo integral según la cual el desarrollo cognitivo del niño y la niña guarda relación con su mundo afectivo y relacional. Se da importancia a la relación con la familia, las personas adultas y la comunidad. El currículo se basa en conceptos sólidos e incluye lineamientos claros para su implementación. Sin embargo, el mayor reto es tener al personal adecuado, con formación de calidad para llevar a la práctica lo declarado en los documentos. Se prescriben requisitos mínimos para ejercer la docencia para la primera infancia, pero la calidad de la formación del cuerpo docente del sector público limita implementación de la política. Otra limitante es la falta de recursos financieros, de infraestructura y de condiciones laborales adecuadas para generar ambientes de enseñanza favorables. En su mayoría, las personas docentes experimentan altos niveles de estrés asociados a las condiciones salariales y la situación de violencia que enfrentan los territorios en los que desempeñan sus cargos.

Recomendaciones

Un recurso para el fortalecimiento de la política educativa salvadoreña es la continuidad de esfuerzos investigativos que den cuenta de la situación actual de los diversos programas e iniciativas educativas de primera infancia. Asimismo, apostar por el desarrollo de una cultura de evaluación y toma de decisiones basadas en evidencia es clave para la mejora de la implementación de la política.

Es importante comunicar y socializar la política para que no quede a nivel de Ministerios. La implementación requiere el concurso de diversos actores. Se requiere un trabajo articulado, intersectorial, interinstitucional que ayude a que todos tengan claro el camino y compartan la misma meta. Se requiere una visión conjunta, tanto por parte de implementadores como de beneficiarios, sobre la educación de la primera infancia. Se necesitan herramientas, recursos y la formación sobre cómo utilizarlos para poner en práctica la política.

El acompañamiento a las familias es clave para aumentar la cobertura educativa, sobre todo de la niñez en mayor condición de vulneración. El cambio de actitud sobre la educación inicial es de suma importancia para las familias que por diversas razones no tienen acceso a educación de calidad y no cuentan con las condiciones socioeconómicas para dedicar tiempo a la educación de sus hijos e hijas. También es clave fortalecer la coordinación y articulación entre ministerios e instituciones, para consolidar un sistema de calidad más homogéneo para todos los sectores y poblaciones.

Finalmente, hay oportunidad de mejora de la política educativa de la primera infancia en las condiciones del personal docente, desde los procesos de formación inicial y continua, hasta el aseguramiento de las condiciones salariales para ejercer la profesión con dignidad. El mayor reto es fortalecer las capacidades y condiciones para desarrollar la política en lo cotidiano, en la escuela, en la comunidad o en la casa. El cuerpo docente es un actor clave para los procesos de investigación, por tanto, es recomendable incorporar en los currículos de formación inicial y continua temas de investigación educativa en el aula.

Formato de citación según APA

Chávez-Reinoza, C. I. (2022). Análisis de políticas públicas y educación de la primera infancia en El Salvador. *Revista Espiga*, 21(43), 128-152.

Formato de citación según Chicago-Deusto

Chávez-Reinoza, Cándida Irene. «Análisis de políticas públicas y educación de la primera infancia en El Salvador». *Revista Espiga* 21, n.º 43 (enero-junio, 2022): 128-152.

Referencias

- Adonis Nuñez, Lorena, Daniela Antúnez Contreras, Evelyn Muñoz Villegas y Nelly Negrete León. *Liderazgo de la educación de párvulos, como factor preponderante, en la implementación de la reforma en educación parvularia*. Universidad de Chile, 2009. <https://bit.ly/3iqwXEO>
- Artiles, Alfredo. «Educación Inicial y Preprimaria. *Síntesis de La Evidencia Internacional*. Guatemala, 2011.
- Arteaga González, Patricia, *et al.* «Una mirada a la calidad de vida y salud de las educadoras de párvulos». *Ciencia y Trabajo* 20, n.º 61 (2018): <https://bit.ly/3F91G36>
- Baker-Henningham, Helen y Florencia Lopez Boo. *Early Childhood stimulation interventions in developing countries: a comprehensive literature review*. Washington, DC, 2010.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. 2015. <https://doi.org/10.1016/j.ijcard.2013.03.031>
- Banco Mundial. «El Salvador Fortalecerá La Calidad de La Educación, El Cuidado y La Salud En La Primera Infancia Con Asistencia Del Banco Mundial». León, César. Publicado: 19 de marzo de 2020. <https://bit.ly/3Dc4w5s>
- Bennett, John. «Currículo para el cuidado y la educación de la primera infancia», 2004.
- Bilton, Caroline y Sarah Tillotson. *Improving literacy in key stage 1. Guidance report*. London: The Education Endowment Foundation, 2018.
- Bisquerra, Rafael. «Educación emocional y bienestar». Barcelona: Praxis, 2000.
- Blanco, Rosa. «Educación Inclusiva y Atención a La Diversidad». En *Antología de Experiencias de La Educación Inicial Iberoamericana*, editado por Victoria Peralta y Laura Hernández, 80-86. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2012.
- Branch, Gregory, Steven Rivkin y Eric Hanushek. «School leaders matter». *Education Next* 13, n.º 1 (2013): 1-8, <https://stanford.io/3B0HX30>
- Bruns, Barbara y Javier Luque. *Profesores Excelentes*. Banco internacional de reconstrucción y fomento/Banco Mundial, 2015. <https://bit.ly/2WyattM>
- Bush, Tony; *et al.*, *Liderazgo educativo en las escuelas: nueve miradas*, editado por el Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo (Cedle), de J. Weinstein. Santiago: Universidad Diego Portales, 2017.
- Camargo, Geraldina, Raquel Montenegro, Sophia Maldonado Bode y Justo Magzul. *Aprendizaje de la Lectoescritura*. 2013.

- CEPAL y UNICEF. «Desnutrición infantil en América Latina y El Caribe». 2006.
- Comisión Coordinadora del Sector Justicia. «Ley de protección integral de la niñez y adolescencia / LEPINA». Comp. Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia. 1a. ed. San Salvador, El Salvador, 2009.
- Diálogo Interamericano. *Informe de Progreso de Políticas de Primera Infancia*. República Dominicana: UNICEF Diálogo Interamericano, 2020.
- DIGESTYC. «Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2020». San Salvador, 2021.
- Dodici, Beverly; Dianne Draper y Carla Peterson. «Early parent-child interactions and early literacy development». *Topics in Early Childhood Special Education* 23, n.º 3 (2003): 124-136. <https://bit.ly/3B0sQXn>
- Elvir, Ana Patricia y Celso Luis Asensio. *La atención y educación de la primera infancia en Centroamérica: desafíos y perspectivas*, 2006.
- Engle, Patrice L., Maureen M. Black, Jere R. Behrman, Meena Cabral de Mello, Paul J. Gertler, Lydia Kapiriri, Reynaldo Martorell y Mary Eming Young. «Strategies to Avoid the Loss of Developmental Potential in More than 200 Million Children in the Developing World». *The Lancet* 369, n.º 9557 (2007): 229-242. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60112-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60112-3)
- Escolar Llamazares, María del Camino, *et al.* «Educación emocional en los profesores de educación infantil: aspecto clave en el desempeño docente». *Contextos Educativos*, n.º 20 (2017): 113-125. <https://doi.org/10.18172/con.2994>
- Ferrer, Álvaro. Donde todo empieza, Pub. L. No. M-30630-2019, Save the Children (2019).
- FUSADES. «Caracterización de los docentes del sistema educativo salvadoreño: Indicadores para conocer el estado de la profesión docente». El Salvador, 2014.
- Guardia, Paula. *¿Qué funciona en educación para reducir las brechas socioeconómicas tempranas en lectura?: evidencia desde revisiones sistemáticas y plataformas what work*. MINEDUC, 2018. <https://bit.ly/3mngnHz>
- Instituto Nacional de Salud. «Encuesta Nacional de Salud de Indicadores Múltiples por conglomerados». San Salvador, 2014.
- Jiménez Castro, Luis Manuel. «Enfoque Curricular Centrado En La Persona». *Educación* 32, n.º 1 (2008): 63-76.
- Kim, Young, Helen Boyle, Stephanie Simmons Zuilkowski y Pooja Nakamura. *Landscape report on early grade literacy*. Washington D.C., 2016.
- Mairena, Dánae y Alejandra Vijil Morín. «Lectoescritura inicial: una transición con sentido». *Revista UVG* 39, n.º 51 (2019): <https://bit.ly/3D4lhiP>
- MINED. «Fundamentos curriculares de la primera infancia. Programas de educación y desarrollo. Nivel de educación inicial». El Salvador, 2013.

- MINED. «Fundamentos curriculares de la primera infancia. Programas de educación y desarrollo. Nivel de Educación Parvularia». El Salvador, 2013.
- Ministerio de Educación. «Continúa Aprendiendo». Gobierno de El Salvador. Acceso: 6 de octubre de 2021. <https://bit.ly/3Ac1Ym9>
- Ministerio de Educación. Programa de Inmersión Lingüística Temprana, Cuna Náhuat. El Salvador: Ciencia y Tecnología Ministerio De Educación, 2019. <https://bit.ly/3iDqqH0>
- Ministerio de Educación. *Programa Plan social educativo: Vamos a la escuela 2009-2014*. San Salvador, 2009.
- Ministerio de Educación. *Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia*. San Salvador, 2010.
- Ministerio de Educación. «Norma Técnica para la autorización sanitaria del funcionamiento de instituciones destinadas a la atención o enseñanza de niños y niñas de edad preescolar». San Salvador, Diario Oficial, 2007.
- Múnica Cavadias, Liris. «Importancia de la formación del profesorado y su impacto en el proceso educativo desde la primera infancia». *Saber, ciencia y libertad* 9, n.º 1 (2014): 147-156. <https://bit.ly/3op4hzW>
- Navarro, Flavia Marco. *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. igualdad para hoy y mañana*. Santiago de Chile, 2014.
- Neuman, Michelle y John Bennett. «Starting Strong: Policy Implications for Early Childhood Education and Care in the U.S.». *Phi Delta Kappan* 83, n.º 3 (2001): 246-254, <https://bit.ly/3Bfkiw3>
- OIE y UNESCO. «Herramientas de formación para el desarrollo curricular». 2017.
- Pardo, Marcela y Cynthia Adlerstein. *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe, documento de trabajo para la estrategia regional sobre docentes OREALC-UNESCO*, 2016.
- Peralta Espinosa, María Victoria. «El Derecho de los más pequeños a una pedagogía de las oportunidades en el siglo XXI». *Revista Iberoamericana de Educación* 47, n.º 1 (2008): 33-47.
- Peralta Espinosa, María Victoria. *International Journal of Child Care and Education Policy Introduction I*. Korea: Institute of Child Care and Education, 2011.
- Pernas Lázaro, Elena. «Animación a la lectura y promoción lectora. Guía para bibliotecas escolares», 2009, 261-290.
- Pozo Mir, Maria Lluïsa; Margalida Batle Siquier y Marta Hernández Ferrer. «Contextos de colaboración familia-escuela durante la primera infancia». *Revista electrónica de*

investigación innovación educativa y socioeducativa 1, n.º 1 (2009): 45-68.

SISCA. *Consejo de La Integración Social Centroamericana, CIS*. El Salvador, 2012. <https://bit.ly/3nLvQDn>

UNICEF. *Construir para que perdure. Un marco a favor de la educación preescolar de calidad y universal*. EE. UU., 2020.

UNICEF. *Un mundo listo para aprender: dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia*. Nueva York, 2019.

UNICEF. *El Salvador: Informe de Primera Infancia*. El Salvador, 2019.

UNICEF. *El Salvador: Informe de Progreso de Políticas de Primera Infancia*. El Salvador, 2021.

Van der Gaag, Jacques. «From child development to human development». En *From early child development to human development investing in our children's future*, Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank, 2000, <https://bit.ly/3isr4ad>

Vandenbroeck, Michel. *Meeting the challenges of inequality in and through ECCE*. UNESCO, 2015, 105-18.

Vegas, Emiliana, Gregory Elacqua, Ernesto Martínez, María Soledad Bos, Katherina Hruskovec Gonzalez, Christine Joo, Florencia Jaureguiberry, Livia Mueller y Rafael Contreras. «Documento de marco sectorial de educación y desarrollo infantil temprano», 2016.

Wright, Cream, Changu Mannathoko y Maida Pasic. «Manual escuelas amigas de la infancia», 2009. <https://bit.ly/3Fdy3gP>