

**Documento de referencia para el Foro Internacional sobre Inclusión y Equidad
en la Educación «Todas y todos los estudiantes cuentan», Cali (Colombia),
11-13 de septiembre 2019**

EDUCACIÓN Y ATENCIÓN INCLUSIVA PARA LA PRIMERA INFANCIA

El presente documento fue comisionado por la UNESCO y el Programa de Primera Infancia de Open Society Foundations (OSF), y ha sido elaborado por Sheldon Shaeffer en nombre de la Red Regional para la Primera Infancia de Asia y el Pacífico (ARNEC) como información de referencia para el Foro Internacional sobre Inclusión y Equidad en la Educación (Cali, Colombia, 11-13 de septiembre de 2019). Los puntos de vista y opiniones expresados en este documento pertenecen a su autor y no deben atribuirse a la UNESCO.

I. Introducción

Meta 4.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.¹

Diversidad, supresión de barreras, igualdad de oportunidades, respeto, aceptación con agrado de la diversidad, satisfacción de las necesidades, procesos continuos, lucha contra la exclusión, mejora del

acceso y aumento de la participación. Las personas somos diferentes en muchos sentidos y la inclusión puede significar algo distinto para cada niño.²

Los términos anteriores resaltados en negrita están relacionados directamente con el concepto de educación inclusiva, un concepto sencillo en apariencia que se remonta medio siglo atrás a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y al ideal optimista de que todos los niños puedan ejercer su derecho fundamental de una educación universal. En las décadas posteriores este ideal se ha ido consolidando a través de la adopción de nuevos instrumentos en materia de derechos humanos, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006) de las Naciones Unidas, y el establecimiento de objetivos mundiales sobre educación y desarrollo, como Educación para Todos (1990), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015). Sin embargo, también ha sido objeto del embate de la pobreza endémica, mala nutrición, las crisis económicas, las situaciones de emergencia, la indiferencia política y la discriminación. Si bien es cierto que se han producido numerosos avances en cuanto al acceso educativo, en equidad y calidad, la educación para todos, que constituye la base del marco conceptual y las prácticas positivas de la educación inclusiva, dista mucho de convertirse en una realidad de forma universal.

¹ Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2015.

<https://sustainabledevelopment.un.org>

² Deverakando, Chandrika. 2012. Diversity and Inclusion in Early Childhood: An Introduction. SAGE. https://books.google.com.my/books/about/Diversity_and_Inclusion_in_Early_Childho.html?id=iNvTajDAYiAC&redir_esc=y

Una de las enseñanzas más destacables aprendida en esta larga lucha para alcanzar el objetivo de la educación para todos ha sido aceptar importancia de la atención y educación de la primera infancia (AEPI) integrales en la consecución final de este objetivo. Una mejor salud y nutrición, una estimulación más activa en la interacción de padres e hijos, la mejora de la seguridad, la higiene y la protección de la infancia, así como el fortalecimiento de la nutrición socio-emocional desde el nacimiento y durante la transición a la educación formal, pueden ayudar a los niños pequeños a desarrollar todo su potencial, , participar de forma activa en los servicios de AEPI y tener un desempeño satisfactorio en la escuela primaria y posterior. Una atención y cuidado de calidad en la primera infancia fomenta el aprendizaje y desarrollo de los niños pequeños y, en última instancia, contribuye al bienestar futuro tanto propio como de la sociedad en general.

Pero este proceso solo tendrá lugar si los sistemas, políticas y estrategias que promueven una AEPI más integrales tienen un carácter verdaderamente inclusivo. Es decir, los servicios están a disposición de todos los niños y sus familias, aunque en especial de los más desfavorecidos, que son quienes más los aprovechan a pesar de ser los que menos acceso tienen a ellos. Por tanto, los servicios de AEPI respetan y acogen con entusiasmo la diversidad y la diferencia; eliminan todos los obstáculos que impiden la asistencia, el aprendizaje y el desarrollo y promueven la igualdad de oportunidades en dichos aspectos; crean vínculos sólidos con los padres y cuidadores y valoran su implicación y participación; y satisfacen las necesidades individuales de cada niño y sus cuidadores. Este proceso refleja un planteamiento de dos vías paralelas al desarrollo en la primera infancia, es decir, la combinación, por un lado, de los servicios destinados a estar disponibles de forma universal para todos los niños pequeños y, por otro, para aquellos que son servicios más especializados, con el fin de focalizarlos efectivamente en las necesidades de los niños más desfavorecidos y excluidos.

Los mensajes básicos esenciales de este documento de referencia, por tanto, son los siguientes:

- Una atención y educación de la primera infancia (AEPI) de alta calidad, integrales y multisectoriales sientan las bases del desarrollo, bienestar, aprendizaje y salud a largo plazo de los niños. En este sentido, crean las competencias, habilidades y valores que permiten a los niños realizar una buena transición a una educación más formal y, como adultos, disfrutar de salud, mantener un medio de vida adecuado, continuar aprendiendo a lo largo de la vida, interactuar de forma más satisfactoria con su entorno y contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- Dichos servicios de AEPI también son importantes en la mejora de la implicación de los padres, cuidadores y comunidad en general tanto en la atención y cuidado de los niños como en el desarrollo de las propias capacidades.
- Los servicios de AEPI relacionados con la salud, la nutrición, desarrollo físico, el desarrollo cognitivo y socioemocional, el lenguaje, el aprendizaje y la protección deben ser verdaderamente inclusivos, estar a disposición de todos los niños y sus familias y estar adaptados para abordar sus necesidades, capacidades, intereses y contextos culturales particulares, centrándose en particular en los que sufren una mayor exclusión.
- Una AEPI inclusiva deben prestar especial atención en el mejoramiento del desarrollo y aprendizaje de los niños con retrasos de desarrollo y discapacidades. Los programas de intervención en la primera infancia (ICE) son servicios integrados esenciales que garantizan que esto se logre desde el nacimiento hasta los tres o cinco años de edad y que los niños pasen con éxito de los servicios de ICE a centros preescolares, jardines de infancia y escuelas primarias inclusivos.
- En la actualidad existen en el mundo numerosas políticas de AEPI inclusivos y muchos más servicios en este ámbito, aunque todavía queda un gran número de países que disponen de pocos o ninguno. Por tanto, resulta necesario lograr un mayor avance en la creación de más políticas y servicios de AEPI verdaderamente inclusivos en todas las regiones del mundo.
- Los servicios de AEPI inclusivos constituyen una base fundamental para lograr en última instancia un sistema educativo verdaderamente inclusivo en todos los subsectores y niveles.
- Desde la Declaración de Salamanca (1994), se ha realizado un notable avance en la ampliación de la definición de inclusión como acceso equitativo a una AEPI de calidad para todos los niños (en vez de solo lo que tienen «necesidades especiales»). Entre otras cosas, se han elaborado políticas, planes estratégicos, leyes y marcos normativos multisectoriales nacionales de AEPI; se han fomentado la cooperación, las redes y las asociaciones entre las partes interesadas en la AEPI; y se han promovido los planes de estudio, las pedagogías, la formación de docentes y los entornos que apoyan la práctica inclusiva de la AEPI..³

³ En la Declaración de Salamanca original, solo dos de 85 puntos mencionan la primera infancia e incluso esos se limitan a la educación de la primera infancia. El acto de Salamanca se centró en las «necesidades educativas especiales», aunque afortunadamente se ha evolucionado hacia la promoción de un marco más amplio y adecuado de la educación inclusiva, centrado en una prestación equitativa de servicios de AEPI de alta calidad para todos los niños.

A continuación, se enumeran los objetivos que se pretenden conseguir en este documento de referencia:

- Describir el razonamiento del trabajo en la AEPI inclusivos para la promoción de la inclusión y la equidad
- Analizar las tendencias, logros y desafíos relativos a la AEPI inclusivos desde Salamanca en ámbitos tales como:
 - El avance hacia un enfoque holístico, integral y multisectorial de la AEPI, lo que abarca el paso de un modelo médico a un modelo social de la discapacidad y un rápido crecimiento de los programas de atención temprana (AT) en apoyo de este movimiento
 - El desarrollo y aplicación de legislación y marcos políticos
 - El aumento de financiación más innovadora para AEPI
 - El aumento del acceso y la participación en servicios de AEPI inclusivos
 - El fomento de la colaboración y la implicación de asociaciones multisectoriales para ayudar a cumplir la responsabilidad gubernamental con respecto a la provisión de AEPI
 - Cultivar enfoques que favorezcan la creación de entornos amigables, propicios y acogedores para la AEPI y la educación primaria, y apoyar la transición entre ellos.
 - El establecimiento de interacciones de alta calidad y apoyo institucional para niños pequeños y sus cuidadores
 - La movilización de distintos actores locales, regionales, nacionales e internacionales para contribuir al desarrollo de soluciones innovadoras que apoyen la inclusión.
 - La promoción de la aparición y el desarrollo de redes mundiales, regionales y nacionales que aborden de forma amplia la primera infancia

II. Definiciones esenciales y marcos conceptuales

Se hace uso de numerosos términos para describir las diferentes medidas que apoyan el desarrollo en la primera infancia. entre los que cabe destacar AEPI, cuidado y educación en la primera infancia (CEPI) y cuidado y desarrollo en la primera infancia (CDPI). A menudo se considera en algunas regiones, que el CDPI tiene un carácter más exhaustivo, multisectorial e integrado que los otros términos ya que abarca resultados globales para los niños vinculados a la salud, educación, nutrición y protección. Para los fines del presente

documento de referencia, el término AEPI se utilizará con connotaciones generales asociados al CDPI

Para este documento de referencia, se utilizará la definición de la UNESCO de educación inclusiva: «Proceso que ayuda a superar los obstáculos que limitan la presencia, la participación y los logros de los estudiantes» (UNESCO⁴), por tanto, inclusión física en el aula (acceso, matriculación, asistencia, avance y finalización) e inclusión en el aprendizaje (participación y logros), ambas encaminadas a liderar al éxito académico a largo plazo, la productividad y la inclusión social.

A. Educación inclusiva

El significado original de «educación inclusiva» se limitaba a las distintas necesidades educativas de los niños con discapacidad o con «necesidades especiales», considerado un término más útil y eficaz que el de «integración» e «incorporación» ya que incide tanto en la inclusión física de dichos niños en el aula como en su inclusión en el aprendizaje. Aunque en la actualidad el término ha sido redefinido como un «paraguas» más amplio donde se engloban todos los obstáculos a la escolarización y el aprendizaje. Por tanto, la educación inclusiva está destinada a:

- fortalecer la capacidad del sistema educativo para llegar a todos los alumnos (incluidos los que pertenecen a familias que carecen de documentos oficiales o de situación legal), aumentar la calidad de la educación de todos los niños, apoyar y aceptar con agrado la diferencia y la diversidad entre todos los alumnos y, por tanto, ayudar a eliminar la exclusión social y promover la justicia social y la cohesión
- ejercer el derecho humano fundamental a la educación reflejado con mayor claridad en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, las cuales se centran en el derecho de los niños a desarrollar todo su potencial sin sufrir ninguna discriminación basada en la «diferencia»
- cumplir los objetivos acordados internacionalmente, por ej., el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 sobre educación
- mejorar la eficiencia interna y reducir los costes de los sistemas educativos
- promover la igualdad de oportunidades en la participación en el desarrollo económico, social y político tanto individual como nacional, así como mejorar la productividad y bienestar económicos privados y nacionales.

⁴ UNESCO (2017). Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259592>

En general, los niños que están excluidos de la educación son:

- Los que nunca se han matriculado debido al lugar o la forma en la que viven o a sus características personales (tienen discapacidad o pertenecen a minorías lingüísticas o a familias que viven en condiciones de pobreza, que no cuentan con documentación formal o que están en situación irregular)
- Los que han estado matriculados, pero abandonaron o fueron «expulsados» del sistema
- Los que asisten a clase sin aprender debido a características individuales o de grupo (idioma, género, pobreza, capacidad) o por profesores que no pueden o no saben atender sus necesidades de aprendizaje individuales, la presencia de demasiados niños en clase, baja calidad de la educación impartida, la «incorporación» de niños con necesidades educativas diversas en aulas que no cuentan con preparación ni apoyo adecuados, ni apoyo y compromiso de parte de los padres.

B. Atención y educación de la primera infancia (AEPI)

La AEPI se definen como un enfoque exhaustivo, integrado, dinámico y multisectorial del desarrollo de los niños, sus cuidadores y las comunidades a las que pertenecen. «La atención y educación de la primera infancia sustentan la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de los niños –incluyendo la salud, la nutrición, la higiene, la seguridad y el desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo– desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria en contextos formales, no formales e informales». ⁵ En este contexto, la AEPI define el estado deseado de un niño, consistente en estar físicamente sano, bien alimentado, centrado, atento, con claridad mental, con equilibrio afectivo, regulado y con competencia social, seguro, protegido e interesado en explorar y aprender.

En lo que respecta a la edad, el concepto original de primera infancia solía abarcar niños de edades comprendidas entre los 0 y los 6 años. En la actualidad el término ha sido redefinido (aunque no aceptado de forma universal) para abarcar la educación y la atención prenatal, así como a los niños y niñas de entre 0 y 8 años de edad. Esta definición reconoce el potencial y la diversidad en cuanto al desarrollo de los niños en esos años y, con respecto a la educación, insta a una programación que ofrezca continuidad y una transición entre la infancia, la primera infancia y la enseñanza preescolar y primaria. La investigación en neurociencia ha demostrado la importancia de atender el período que va desde la preconcepción hasta los 36 meses de edad - a menudo referido como "rouhly" como los primeros 1.000 días.

Dada su concentración en la fase de desarrollo más importante en la vida de un ser humano, existen amplios motivos para diseñar y aplicar la AEPI:

⁵ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150518>, p. 30

- Desde la perspectiva de los derechos humanos y atendiendo a diversas justificaciones legales y éticas que van más allá del derecho fundamental a la educación indicado anteriormente, los niños tienen derecho a una AEPI de alta calidad. Lo anterior se refleja en un importante anexo de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Observación general número 7 (2005) sobre la Realización de los derechos del niño en la primera infancia, donde se analiza la necesidad de ampliar la forma en la que la Convención sobre los Derechos del Niño se centra en una educación verdaderamente inclusiva (y el compromiso de los Estados a ofrecerla) para abarcar la AEPI. Este derecho ha sido reforzado con respecto a los niños con discapacidad mediante la Observación general número 9 (2006) sobre Los derechos de los niños con discapacidad y la Observación general número 4 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva.
- Las intervenciones preventivas tempranas logran mayores resultados en comparación con la enseñanza correctiva posterior; por ej., los retrasos en el desarrollo pueden evitarse o revertirse si se identifican rápidamente durante los primeros meses de vida, y se refirió con éxito a los servicios de intervención temprana en la infancia (ECI). Cuando se inscriben en los servicios de ECI durante su primer año de vida, la mayoría de los niños con retrasos en el desarrollo pueden alcanzar los niveles típicos de desarrollo; muchos niños con discapacidad pueden mejorar considerablemente su desarrollo y alcanzan su pleno potencial de desarrollo. Los niños que sufren de retraso en el crecimiento e ingresan a los servicios de ECI no sólo mejoran su estado nutricional y su crecimiento, sino que también suelen alcanzar los niveles de desarrollo esperados para su edad.
- *El uso de la lengua materna en la AEPI puede promover una mejor alfabetización, un concepto más positivo de sí mismo, un mejor rendimiento escolar y una mayor participación de la familia en toda la gama de servicios de AEPI.*
- Las intervenciones de AEPI tienen repercusiones prolongadas a largo plazo en el desarrollo del capital humano, la cohesión social y el éxito económico.
- Los niños más desfavorecidos y marginados son con mucho los más beneficiados de los servicios de AEPI, aunque también son quienes tienen menos posibilidades de recibirlos.

De forma más específica, cada vez está más demostrado en numerosos campos de estudio observando la importancia de una AEPI de buena calidad para el bienestar de los niños pequeños, un mayor éxito en su vida futura y un mejor desarrollo familiar y comunitario, entre lo que cabe destacar:

- Neurociencia: El periodo más rápido de crecimiento cerebral se produce en los primeros años de vida; la calidad de este desarrollo perdura en el tiempo.
- Economía: El rendimiento de la inversión en AEPI se acumula y ayuda a contrarrestar posteriores desigualdades; se mejorará la productividad de la mano

de obra y, en última instancia, aumentará la prosperidad económica de la comunidad y la nación.

- Reducción de la pobreza: Ofrecer una AEPI de calidad a niños pequeños, especialmente aquellos con mayor riesgo, constituye una estrategia efectiva para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.
- Cultura: El uso de la lengua materna en la AEPI puede promover una mejor alfabetización, un concepto más positivo de sí mismo, un mejor rendimiento escolar y una mayor participación de la familia en toda la gama de servicios de AEPI.
- Justicia y cohesión social: El acceso equitativo a servicios inclusivos de AEPI puede promover tanto el bienestar social y emocional individual como una mayor armonía y justicia social, así como reducir la delincuencia, la violencia y los costos de los sistemas judiciales.
- Salud: La AEPI reduce considerablemente los costos de atención de la salud de los niños pequeños y sus madres, mejora los resultados del parto y reduce el número de adultos de alto riesgo que llegan más tarde
- Educación: Una AEPI de alta calidad permiten 1) el ahorro de costes y el aumento de la eficiencia en el sistema educativo, 2) mayor preparación de los niños para la escuela con competencias sólidas en prealfabetización y preeducación matemática y 3) la adquisición de una base sólida de capacidades socioemocionales (p. ej., capacidad de recuperación, tolerancia, empatía, honestidad).
- Protección social: La seguridad y la seguridad emocional y la capacidad de respuesta en la primera infancia tienen un impacto positivo en el desarrollo de vías de respuesta al estrés a lo largo de toda la vida, en los mecanismos de afrontamiento y en la construcción de relaciones sanas.
- Resultados intergeneracionales: Unos servicios de AEPI exitosos también apoyan el aprendizaje y la cohesión entre las generaciones de cuidadores y familiares.

Los niños excluidos de la AEPI tienen un impacto negativo en su desarrollo físico, social y cognitivo. Entre ellas se incluyen (entre otras):

- niños con retrasos en el desarrollo, discapacidades y/o necesidades de salud mental o de comportamiento
- niños pertenecientes a familias muy pobres o muy numerosas
- niños de comunidades remotas y rurales
- niños pertenecientes a minorías religiosas, lingüísticas o étnicas (p. ej., romaníes o comunidades itinerantes), castas inferiores y poblaciones indígenas
- niñas y mujeres (y en ocasiones niños)
- niños pertenecientes a familias de migrantes, refugiados, desplazados o solicitantes de asilo (muchos de ellos a menudo apátridas o indocumentados)
- niños que viven en la calle o trabajan, huérfanos, abandonados, que han sufrido malos tratos, traumatizados o no acompañados
- niños en situaciones de emergencia (por ej., afectados por un conflicto armado o por desastres naturales)
- niños afectados o infectados por el VIH y el SIDA u otras enfermedades crónicas o con necesidades de salud complejas

Con respecto a este tipo de «etiquetado» de los distintos tipos de niños excluidos, deben mencionarse dos importantes cuestiones. En primer lugar, si bien estas etiquetas resultan útiles para abordar las causas particulares de la exclusión a través de políticas y prácticas específicas, algunas son en cierta medida impuestas por los responsables políticos, los planificadores y los educadores sin consideración del perjuicio que estas pueden ocasionar (p. ej., una vez discapacitado, siempre será discapacitado; una vez definido como «rural», nunca se le dará las oportunidades al alcance de los clasificados como «urbanos»). La identificación de las etiquetas con un factor determinado de exclusión puede facilitar la planificación y aplicación de programas, aunque es importante utilizarlas con sensibilidad para evitar continuar marginando.

En segundo lugar, la realidad es que muchos niños sufren múltiples factores de exclusión, por ej., una niña indígena procedente de una familia pobre, con discapacidad o retraso y que viva en una zona remota se enfrentará a más de un reto con respecto a su inclusión en algún tipo de servicio de AEPI. Al contabilizarla a nivel individual en estudios de diferentes categorías de exclusión no se refleja la complejidad de estos retos. Como ejemplo de lo anterior, en Nigeria, donde la tasa nacional de asistencia a la educación preescolar de niños de entre 3 y 6 años es del 36 %, la tasa de niños urbanos pertenecientes al quintil más rico que tienen una madre con estudios superiores a secundaria es del 81 %, mientras que la de los niños rurales situados en el quintil más pobre que tienen una madre con educación primaria o inferior es del 5 %.⁶

⁶ UNICEF. 2019. Un mundo listo para aprender. <https://www.unicef.org/media/56571/file/Un-mundo-preparado-para-aprender-2019.pdf>

III. ¿Qué es la AEPI inclusivos?

La AEPI inclusiva se basa en los derechos y está centrada en la infancia y que sea acogedora:

- donde todos los niños son acogidos y valorados por igual
- donde los niños se desarrollan partiendo de sus cualidades individuales y se les proporciona un soporte para que sigan desarrollándose
- donde sus diferencias y diversidad son acogidas con agrado y no ignoradas ni «curadas»
- donde los profesores y otros coordinadores de la AEPI tienen altas expectativas para todos los niños
- donde todos los servicios que tienen a su disposición son totalmente accesibles
- donde el personal colabora para garantizar la participación de todos los niños y sus familias
- donde la presencia, participación, aprendizaje y desarrollo de los niños se vigila y apoya de forma constante.

La AEPI inclusivos de buena calidad (exhaustivos, multisectoriales, integrados, centrados en los niños y basados en el juego) garantizan que todos los niños cuenten con desarrollo y aprendizaje y que sus familias y cuidadores se involucren en estos procesos; por tanto, son fundamentales para lograr sistemas que apoyen la primera infancia efectivos y verdaderamente inclusivos. Dicho de otro modo, es necesario comenzar en una fase temprana, durante el periodo de preconcepción o los primeros meses de embarazo, mediante la promoción (dentro de las familias y en todos los servicios de AEPI) de una nutrición y asistencia sanitaria adecuadas, de una protección y apoyo psicosocial constantes y enriquecedores y de una estimulación cognitiva y social.⁷

Lo anterior pone de relieve el hecho de que la AEPI deben estar implantados en primer lugar en el entorno del hogar, ya que el ámbito de la primera infancia es el que ejerce una influencia predominante en el desarrollo posterior. Las iniciativas de AEPI, por tanto, deben abordar el aprendizaje en el hogar, las actitudes y capacidades de los padres y la comunidad, incluidas las habilidades para la crianza, y el entorno cultural y físico en el que crecen los niños.

De forma específica con respecto a la educación, los datos empíricos disponibles hasta la fecha indican que la medida en la que se logra incluir satisfactoriamente a los niños pequeños en los servicios de AEPI mejorará el éxito de estos en el sistema educativo. De esta

⁷ El Marco para el cuidado cariñoso y sensible, presentado a finales de 2018 por la Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud con el apoyo de UNICEF y el Banco Mundial, destaca cinco importantes aspectos que la mente de un niño pequeño espera y necesita: buena salud, una nutrición adecuada, una atención receptiva, seguridad y oportunidades de aprendizaje temprano. Estos componentes deben contar con la ayuda de políticas adecuadas, servicios de apoyo, comunidades capacitadas y cuidadores competentes. (https://www.who.int/maternal_child_adolescent/child/nurturing-care-framework-rationale/)

forma, un enfoque sistémico de la educación que contribuya a la inclusión debe comenzar en la primera infancia y continuar posteriormente de forma fluida en niveles superiores de educación inclusivos y en el aprendizaje a lo largo de la vida; de ahí la importancia de la integración de un subsector de AEPI inclusivos en la planificación educativa de todo el sistema.

Un servicio de AEPI inclusivo basado en los principios y características anteriores⁸:

- se refiere al acceso (lucha contra la exclusión *de* los servicios de AEPI) mediante la eliminación de barreras y la ampliación de la oferta de AEPI y atención temprana (AT), a nivel tanto público como privado (basado en el hogar, la comunidad y el centro), al tiempo que se busca de forma activa a niños, familias y poblaciones desfavorecidos o excluidos.
- es asequible y totalmente accesible, en especial para los grupos desfavorecidos.
- se refiere a la calidad y la accesibilidad de sus mecanismos (luchar contra la exclusión *dentro* de los servicios de AEPI); por ej., los centros de salud para niños pequeños pueden prestar una serie de servicios necesarios para vigilar y promover una buena salud y nutrición; con respecto a la educación, centros preescolares accesibles con un plan de estudios y métodos adecuados para el desarrollo.⁹
- identifica de forma sistemática a niños excluidos y analiza y aborda las causas de su exclusión
- no excluye, establece estereotipos, estigmatiza ni discrimina a los niños debido a sus diferencias y promueve los valores y actitudes de la inclusión
- responde de forma adecuada a las necesidades diversas de todos los niños, su salud y nutrición, procedencia socioeconómica y familiar, cultura y lengua y diferentes capacidades, necesidades y estilos de aprendizaje
- aborda la diversidad no como un problema, sino como una oportunidad de mejorar el aprendizaje de todos los niños y sus cuidadores (incluidos los que no se consideran excluidos) y de adquirir nuevas habilidades de comunicación, desarrollar empatía y crear diversos lazos de amistad en la escuela y la comunidad

⁸ UNESCO. 2009. Directrices sobre políticas de inclusión en la educación. UNESCO: París.
<https://asksource.info/resources/policy-guidelines-inclusion-education>

⁹ El diseño universal del aprendizaje constituye una forma de garantizar que esto suceda mediante un «enfoque del diseño curricular que pueda ayudar a los profesores a personalizar el plan de estudios para atender a todos los alumnos, independientemente de su capacidad, discapacidad, edad, género u origen cultural o lingüístico. Ofrece una pauta para el diseño de estrategias, materiales, evaluaciones y herramientas para alcanzar y enseñar a alumnos con necesidades diversas». Véase TEAL Center. 2010. *Universal Design for Learning*, Ficha técnica n.º 2 The Teal Center: Washington, D.C. <https://lincs.ed.gov/state-resources/federal-initiatives/teal/guide/udl>

- protege a los niños frente a los malos tratos, la negligencia y el estrés y proporciona un cuidado y protección cariñosos y sensibles
- fomenta la participación de los mismos niños, sus familias y sus comunidades de una forma culturalmente adecuada.

De forma más específica, las prácticas e intervenciones inclusivas son fundamentales para el éxito de los servicios de AEPI inclusivos y deben ser responsabilidad de todos los actores clave de los sectores relacionados con la AEPI. Entre ellos cabe destacar:

- Actividades que fomenten la acogida y participación de todos los niños y sus familias y cuidadores en los servicios de AEPI; estas deben planificarse y llevarse a cabo por partes interesadas en la AEPI y profesionales, los cuales están orientados hacia la inclusión y han recibido educación continua y desarrollo de habilidades basado en las capacidades que ya se poseen.
- Actividades donde participen de forma activa los niños, implicando a sus familias y cuidadores, a fin de promover su desarrollo y de que aprendan a apoyarse los unos a los otros.
- Apoyo proporcionado cuando los niños experimentan dificultades con respecto a la exclusión de la AEPI o dentro de la AEPI.
- Seguimiento y evaluación continuos del desarrollo de los niños a través de procesos que impliquen a sus familias y cuidadores y contribuyan a la consecución de logros por parte de todos los menores.

IV. ¿Cómo puede aplicarse de manera más eficaz la AEPI inclusiva?

Las medidas básicas que deben adoptarse con respecto a la planificación y puesta en práctica de políticas, estrategias y servicios de AEPI inclusivos, bien a nivel de sistema (a gran escala) o a nivel de servicio de AEPI (a pequeña escala), comienza con la identificación sistemática de grupos o personas excluidas y con el análisis de las causas de exclusión. Algunas de estas causas pueden ser universales y otras locales y específicas del contexto, y, además, pueden variar según el entorno cultural, económico y medioambiental. Dicha identificación y análisis deben llevarse a cabo con la implicación tanto de expertos como de partes interesadas comunitarias y pueden apoyarse en datos censales, grupos de debate, entrevistas o encuestas realizadas en hogares, así como en un sistema de información de gestión orientado hacia la exclusión que, por tanto, se centre no solo en la matriculación y participación, sino también en la ausencia de estas.

Con posterioridad a la realización del análisis, pueden elaborarse estrategias de prevención para eliminar la exclusión mediante la lucha contra las barreras a la AEPI identificadas (p. ej., estigma y falta de servicios accesibles para niños con necesidades diversas, falta de acceso a la AEPI en lugares rurales y remotos, etc.). Pueden tratarse de estrategias con indicadores a una escala más amplia centradas en grupos excluidos o a una escala más reducida referidas a servicios de AEPI en comunidades para atender a personas excluidas.

Como se menciona más adelante, deben elaborarse, aprobarse y aplicarse políticas y planes nacionales centrados en la inclusión. Proporcionan una base jurídica para llevar a cabo una reforma global del subsector de la AEPI en su conjunto con miras a la inclusión: su visión, sus objetivos, sus conceptos básicos, sus contenidos, sus enfoques, sus métodos, sus estructuras organizativas, sus estrategias y sus necesidades de inversión. Dicha reforma debería reflejar el enfoque de doble vía mencionado anteriormente, que desarrolla intervenciones sectoriales, multisectoriales, generales y universales para todos los niños y servicios más especializados, como la ICE, para aquellos que los necesitan. En otras palabras, es importante promover la provisión universal con un nivel variado de intensidad de servicios y tipos variados de servicios en función de las necesidades y demandas de los diferentes grupos de población para que nadie se quede atrás.

A. A escala general (del sistema)

La AEPI verdaderamente inclusiva exigen en última instancia la reestructuración y transformación del subsector de la AEPI temprana, los niveles educativos posteriores y las comunidades y culturas donde se encuentran incrustadas. Es necesario contar con la interacción multidireccional de estas entidades a fin de garantizar que la inclusión y la equidad se conviertan en principios fundamentales que guíen todas las políticas, estructuras, estrategias, planes, métodos, contenido y prácticas centrados en los niños. Para ello, deben destacarse diversos principios importantes:

- Todos los sectores relacionados y relevantes con AEPI, deben tener una visión y unos objetivos inclusivos, empezando desde la primera infancia (p. ej., en educación, la Política, Estrategia y Plan de Acción Nacional de Educación Inclusiva de Laos; la Política de AEPI de Myanmar, entre otras).
- Los instrumentos políticos nacionales en materia de AEPI y AT (p. ej., marcos legales y políticos, estrategias, planes de acción), tanto sectoriales como multisectoriales o integrados, deben hacer especial hincapié en la inclusión y la equidad; Por ejemplo, en Myanmar, la política multisectorial de AEPI y el plan estratégico integrado de la CTI, y las políticas de AEPI de Bosnia y Herzegovina, Colombia, Ecuador, Laos, Lesotho, Rwanda y Túnez, entre otros países.
- La política nacional sobre AETI debe influir y apoyar reflexiones y prácticas inclusivas mediante el establecimiento de la igualdad de derechos de todas las

personas a unos servicios de AEPI de alta calidad y la definición de formas de apoyo y liderazgo que sienten las bases para el ejercicio de este derecho.

- La incorporación de los principios de equidad e inclusión en las políticas, estrategias, estructuras, planes de acción y presupuestos de la AEPI requiere la participación no sólo del sector de la educación, sino también de otros sectores, como la salud, el bienestar social y los servicios de protección de la infancia, a fin de garantizar un marco administrativo y legislativo general común para desarrollar y coordinar servicios de AEPI eficaces, integradores y equitativos.
- Traducción realizada con el traductor www.DeepL.com/Translator
- Los responsables de estos sectores a todos los niveles -municipal, regional, nacional- deben articular y aplicar objetivos políticos uniformes para desarrollar prácticas sobre AEPI inclusivas y equitativas en todos los países, a la vez que se cuestionan y superan eficazmente las prácticas no inclusivas, discriminatorias e injustas.
- Debe desarrollarse una mano de obra con cualificación en primera infancia (profesores, coordinadores, ayudantes, especialistas, trabajadores sanitarios comunitarios, trabajadores sociales, etc.), a quien se debe dotar de la consideración que merece y que debe recibir un apoyo continuo por parte de los gobiernos y las comunidades.
- Asimismo, debe diseñarse una estrategia exhaustiva e integrada dirigida a mejorar la salud y nutrición de las mujeres embarazadas y el desarrollo sano y la educación de todos los niños desde el nacimiento hasta la primera etapa educativa. En el sector sanitario, esto puede implicar el seguimiento sistemático del peso y vacunación de un niño y, en el plano educativo, la concentración en hitos vinculados a la alfabetización temprana y el desarrollo psicosocial. Con respecto a la educación, es especialmente importante centrarse en facilitar una transición fluida y sin complicaciones desde la casa a los servicios de AEPI inclusivos hasta las escuelas primarias inclusivas (p. ej., Filipinas se centra en niños de edades entre los 5 y los 9 años, la política colombiana de Atención Integral a la Primera Infancia «De Cero a Siempre»).
- Es necesario contar con la participación de los principales cuidadores o padres, es decir, los principales educadores de los niños, y las partes interesadas clave a nivel nacional y comunitario (p. ej., líderes políticos, indígenas y religiosos¹⁰, organizaciones no gubernamentales) a fin de fomentar las condiciones que hagan posible una AEPI inclusivos y mejorar la comprensión de los principios de inclusión y equidad.
- Al poner en marcha cambios de forma efectiva y realizar un seguimiento de estos para lograr una mejora y un efecto continuos se reconoce que la construcción de

¹⁰ Una de las labores de sensibilización más importantes con respecto a la promoción de la AEPI en Indonesia fue una solicitud presentada a los líderes de las cinco religiones reconocidas para identificar en los textos sagrados referencias al desarrollo y bienestar de los niños pequeños.

la inclusión y la equidad en la AEPI es un proceso constante y no un esfuerzo puntual.

De forma más específica en relación con el sector educativo:

- El plan de estudios nacional sobre AEPI y los materiales didácticos y sistemas de evaluación asociados deben diseñarse de forma que atiendan con efectividad a todos los alumnos mediante una orientación hacia la inclusión (p. ej., evitando los estereotipos, acogiendo con agrado la diversidad, usando los enfoques de Diseño Universal para el Aprendizaje).
- Se deben desarrollar y adaptar a todos, y especialmente a los más excluidos de la AEPI y de los sistemas escolares, competencias, actitudes, estrategias y prácticas de enseñanza-aprendizaje integradoras (centradas en el niño, interactivas, basadas en el juego y flexibles).
- La formación inicial y continua de los docentes (para la AEPI y los primeros grados de la enseñanza primaria) debería incluir conceptos, métodos y aptitudes orientados a la inclusión y la colaboración multisectorial con otros agentes (profesionales del sector de la salud, personal de bienestar social); también debe fomentarse la colaboración entre la AEPI y las escuelas primarias (por ejemplo, mediante la formación conjunta de docentes, el intercambio de innovaciones y la realización de intercambios entre centros).

Además de las numerosas sugerencias que se han realizado anteriormente con respecto al desarrollo de un sistema educativo más inclusivo, también pueden elaborarse políticas, estrategias y servicios nacionales específicos para determinadas categorías de grupos excluidos de la población. Entre lo anterior, cabe destacar:

- políticas lingüísticas basadas en el idioma materno, con servicios sociales esenciales (p. ej., salud y nutrición, niveles educativos preescolar y primera etapa (alfabetización inicial) en la lengua materna del menor (p. ej., políticas de lengua materna en Filipinas, Camboya y Myanmar y ampliación de proyectos experimentales de servicios en lengua materna en Tailandia y Vietnam); dichas políticas deben garantizar la relevancia lingüística y cultural de los materiales, los libros, la enseñanza y las prácticas de coordinación, etc.
- modelos de servicios inclusivos de AEPI apropiados para las regiones rurales, remotas, afectadas por conflictos y/o situaciones de emergencia (por ejemplo, que suelen caracterizarse por la inclusión de pocos niños, la falta de docentes y facilitadores bien formados y la ausencia de instalaciones adecuadas y accesibles)
- modelos de servicios inclusivos de AEPI asequibles y accesibles para los niños que viven en la pobreza, que sufren retraso en el crecimiento o que se ven afectados por situaciones de emergencia, así como para los hijos de familias migrantes y refugiadas

- análisis de los prejuicios sexistas que haya en los servicios de AEPI y el diseño de actividades para mitigarlos (p. ej., prejuicios como espacios de juego y juguetes más adecuados para niñas que para niños y el posible efecto de la falta de modelos masculinos en los servicios de AEPI)
- políticas, planes estratégicos y leyes sobre atención temprana (AT); directrices y procedimientos sobre programas de AT para sistemas de AT nacionales; y el desarrollo de servicios de AT para identificar y, posteriormente, prestar servicios para niños con retrasos de desarrollo, discapacidades o necesidades sobre comportamiento o de salud mental.

Los servicios de ECI merecen una atención especial porque los niños con retrasos en el desarrollo y discapacidades se encuentran entre los grupos de niños más invisibles, marginados y excluidos. Rutinariamente se les niega su derecho a una educación de calidad, incluso en el nivel preescolar (OMS y Banco Mundial, 2011). El progreso hacia la inclusión de estos niños en los programas de intervención y desarrollo inclusivos en la primera infancia y, posteriormente, en la educación formal, constituye una prueba contundente de que el sistema educativo está comprometido con la inclusión. Es importante que todos los países elaboren y adopten leyes, políticas y planes estratégicos integradores con respecto a la AEPI. Estos instrumentos de política deberían incluir indicadores a todos los niveles de los sistemas, programas y poblaciones de niños.

Las políticas relativas a los niños con retrasos en el desarrollo y discapacidades varían considerablemente en todo el mundo. Los distintos países tienen criterios diferentes para identificar y enumerar a esos niños, y prestan servicios de AEPI en una amplia variedad de entornos, entre ellos: "Los centros de educación preescolar y de educación especial, los centros de recursos, los centros de salud y los servicios de protección de la infancia¹¹; las clases especiales en las denominadas escuelas integradas; o las escuelas inclusivas que trabajan activamente para identificar y eliminar los obstáculos, mejorar la accesibilidad y procurar que los alumnos con capacidades diferentes puedan participar y tener éxito en los entornos escolares normales. La creación de escuelas inclusivas se considera en general como un enfoque más deseable para promover la igualdad y los derechos humanos.

Sin embargo, las políticas para hacer que todas las escuelas sean inclusivas pueden ser un desafío para implementar las percepciones dadas sobre las dificultades potenciales de incluir

¹¹ Las escuelas de necesidades especiales (p. ej., para los discapacitados visuales y auditivos y los que se considera tienen discapacidad grave, compleja o múltiple) se asocian con el campo de la defectología y un enfoque médico de la discapacidad y, en ocasiones, hacen uso de prácticas que son perjudiciales para los niños, además de ilegales. En general, y en el contexto de una mayor concentración en los servicios inclusivos para todos los niños, muchas de estas escuelas están experimentando un descenso en la matriculación; en las mejores circunstancias, sus profesores proporcionan, al menos a tiempo parcial, ayuda a profesores que trabajan con niños con retraso y discapacidad en sus aulas.

a los niños con discapacidades en las instalaciones "regulares". Estos desafíos varían de un país a otro, pero pueden incluir:

- poca concienciación entre los familiares, comunidades y los ministerios implicados de la importancia, y la posibilidad, de ofrecer servicios inclusivos de buena calidad para dichos niños
- falta de formación adecuada de los coordinadores, profesores y otros proveedores de AEPI
- falta de dispositivos de asistencia adecuados (p. ej., gafas y audífonos) y materiales y métodos inclusivos (p. ej. libros y otros materiales en braille, proveedores de AEPI que conozcan la lengua de signos)
- falta de instalaciones accesibles para toda la gama de niños con discapacidades.

Estos desafíos hacen que sea esencial comenzar a incluir los servicios de AEPI en los entornos relativamente informales y flexibles, en lugar de en los entornos más formales y rígidos que suelen encontrarse para los niños de más edad (como el de la escuela primaria). La inclusión temprana puede crear una base importante para un aprendizaje permanente más inclusivo.

B. A pequeña escala

Obviamente, no es suficiente contar con políticas inclusivas adecuadas en la parte superior del sistema, si estas (y los servicios y prácticas que promueven) no se aplican realmente en un nivel inferior, es decir, en las escuelas, las aulas y otros servicios de AEPI con pleno apoyo de los funcionarios locales, la comunidad en general y las familias. El reflejo de macropolíticas sistémicas sobre AEPI inclusivos implica, por ejemplo, que dichos servicios deben desarrollar prácticas específicas que¹²:

- reconozcan, fomenten y valoren las ventajas de la diversidad en todos los servicios de AEPI y demuestre cómo vivir y aprender desde la diferencia
- usen estos servicios para promocionar el apoyo de los padres, cuidadores y la comunidad local, así como la protección social
- puedan abogar ante cuidadores que no sean conscientes de la utilidad de los servicios de AEPI (o que no estén dispuestos a hacer uso de ellos) y convencerlos para que matriculen en ellos a sus hijos, en especial cuidadores que pueden vivir en situaciones de pobreza extrema, estén indocumentados, puedan estar escondiendo a niños con discapacidad o sean reacios a dejar a sus hijos por motivos de seguridad
- recopilen y analicen datos empíricos de las barreras que impiden a los niños acceder, participar y tener éxito en la comunidad, con especial atención en los alumnos que

¹² <http://osisa.org/wp-content/uploads/2019/07/Getting-It-Right-Vol-2-Final-low-res.pdf>

corren mayor riesgo de marginación, de exclusión o de rendimiento inferior al esperado, y, posteriormente, les proporcionen la ayuda adecuada

- promover una mejor salud, nutrición, estimulación y cuidado de los niños pequeños en todos los servicios de AEPI (por ejemplo, exámenes físicos y refuerzo de la alimentación y la nutrición en los centros de salud y los programas preescolares, etc.)
- garanticen que los profesores, coordinadores y profesionales de todos los sectores conozcan la forma de identificar y atender la diversidad de alumnos durante su formación inicial y tengan oportunidades de participar en un desarrollo profesional continuo en relación con prácticas educativas inclusivas y equitativas.

Además de estas necesidades generales de servicios de AEPI inclusivos, pueden diseñarse intervenciones más específicas a pequeña escala, es decir, servicios de AEPI que:

- utilicen la lengua materna como lengua de comunicación con los niños y sus cuidadores; esto implica que el servicio de AEPI (incluidos los primeros cursos de la escuela primaria) debe promover una importante implicación familiar y comunitaria; elaboren libros de texto, materiales y pedagogías local y culturalmente relevantes; y contraten a proveedores de servicios de AEPI formados que puedan trabajar tanto en la lengua materna como en la lengua nacional
- son apropiados para los grupos rurales y remotos, incluida la AEPI basada en el hogar y, en ausencia probable de proveedores calificados de AEPI, la identificación y formación de miembros de la comunidad y de equipos rurales móviles que puedan trabajar eficazmente en lo que suelen ser servicios que no reciben suficiente apoyo.
- responder a las necesidades especialmente difíciles de los niños migrantes traumatizados, desplazados internos y refugiados y de todos los que se ven afectados por las situaciones de emergencia.
- tengan en cuenta las cuestiones de género, sean capaces de analizar cualquier problema de género que exista y diseñar formas de mitigarlo
- proporcionen dispositivos o enfoques de asistencia (p. ej., lengua de signos) a los niños que los necesiten.

En este contexto de intervenciones a nivel local para promover la inclusión, la CTI es de suma importancia como sistema de servicios que proporciona apoyo a las familias de los niños con retrasos en el desarrollo, discapacidades y necesidades conductuales o socio-emocionales. Los sistemas eficaces de ICE son (entre otros): a) individualizados; b) intensivos; c) centrados en la familia; d) transdisciplinarios o interdisciplinarios; e) basados

en equipos; f) basados en datos empíricos; y g) basados en los resultados¹³. La detección temprana del desarrollo, las evaluaciones del desarrollo infantil, los planes de servicios familiares individualizados, las actividades de intervención en el entorno natural del niño y las transiciones efectivas del hogar a centros preescolares, jardines de infancia y escuelas primarias inclusivas hacen más posible que los niños con retrasos en el desarrollo y discapacidades se desarrollen y aprendan eficazmente en entornos educativos inclusivos. La intervención en la primera infancia es más efectiva cuando las familias obtienen información relevante sobre el estado de sus hijos, toman decisiones con respecto a las metas para el desarrollo de sus hijos y de la familia, y aprenden a optimizar el potencial de aprendizaje de sus hijos durante las rutinas diarias de crianza de los hijos. También se benefician de formar parte de una "comunidad" de padres y cuidadores que se enfrentan a retos similares.

V. Tendencias, logros y desafíos relativos a la educación inclusiva

Desde Salamanca pueden observarse las siguientes tendencias relativas a una AEPI inclusivos, tanto en lo que respecta a los logros como a los retos:

A. Avance hacia un enfoque holístico, integral y multisectorial de la AEPI

Una tendencia importante desde la última década o más ha sido la conceptualización del período de la primera infancia, que comienza con la preparación para la concepción y continúa a través de una transición exitosa hacia los primeros grados de la escuela primaria. Esta definición más amplia del rango de edad ha ido acompañada de la comprensión de la importancia de la colaboración integral y multisectorial (que a veces conduce al establecimiento de servicios integrados) que promueven un desarrollo más holístico de los niños pequeños y una mayor participación de los cuidadores y sus familias en este desarrollo.

Además, en lo que respecta a los niños con diversas necesidades de aprendizaje, se ha producido un cambio importante, pasando de una estrecha comprensión "médica" de la discapacidad, representada por los campos de la "defectología" y la rehabilitación, que etiquetan y aíslan a los niños con retrasos y discapacidades, a una comprensión social más amplia de la discapacidad que apoya políticas, programas y servicios más amplios para los niños y sus familias.

¹³ Vargas-Barón, E., Small, J., Wertlieb, D., Hix-Small, H. et al (2019) Encuesta Global de Desarrollo Inclusivo de la Primera Infancia y Programas de Intervención Temprana en la Infancia. Washington, DC : RISE Institute, UNICEF, Grupo de trabajo DPI para niños con discapacidades

B. Desarrollo y aplicación de legislación y marcos políticos

En 1995, sólo dos países contaban con instrumentos multisectoriales de política de AEPI: Colombia y Namibia. En el momento de redactar el presente documento, 76 países cuentan con uno o más instrumentos multisectoriales de política de AEPI, que han adoptado oficialmente 125 instrumentos de política. Estos instrumentos van desde las políticas nacionales de AEPI o los marcos de políticas, los planes estratégicos, las estrategias o los planes de acción, hasta las leyes multisectoriales de AEPI y los reglamentos, normas, protocolos o directrices relativos a la aplicación de la AEPI. Esos instrumentos pueden ser declarados por las legislaturas (como en Filipinas), por el poder ejecutivo (por ejemplo, emitidos por el Jefe de Estado, como en Indonesia), o como decretos interministeriales (elaborados por un órgano de coordinación como en Camboya).

El hecho de que un número tan elevado de países tenga instrumentos políticos en materia de AEPI ha sido el resultado de muchos factores: labores de promoción dentro de los gobiernos en torno a la naturaleza multisectorial de la AEPI sustentadas en pruebas aportadas por estudios, la plasmación de la naturaleza multisectorial de la AEPI en instrumentos nacionales tales como la Declaración de Educación para Todos de Dakar (2000) y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.2, así como el importante apoyo de numerosas organizaciones bilaterales y multilaterales.

Aunque muchos países con políticas multisectoriales también han logrado una aplicación de la misma naturaleza¹⁴, otros han continuado poniendo en práctica la AEPI fundamentalmente desde un marco sectorial. Por ejemplo, aunque Indonesia cuenta con un Reglamento presidencial sobre desarrollo holístico e integrado de la primera infancia, su Ministerio de Educación y Cultura también dispone de una política en materia de educación en la primera infancia. Aparte de esto, no siempre se produce una colaboración fructífera entre los centros de salud comunitarios (el Ministerio de Sanidad), los centros de día (el Ministerio de Bienestar Social) y los grupos de juego y guarderías (Ministerio de Educación y Cultura). De hecho, ni siquiera las guarderías, dependientes de la Dirección General del Ministerio de Educación y Cultura, tienen mucho contacto con las escuelas primarias, dependientes de otro organismo.

¹⁴ Vargas-Barón, E. (junio de 2016). «Policy planning for early childhood care and education: 2000-2014» en *Prospects Quarterly Review of Comparative Education*. DOI 10.1007/s11125-016-9377-2. (Springer).

C. Aumento de financiación más innovadora para AEPI

Dada la naturaleza intersectorial de la AEPI y la falta de identificación gubernamental de los presupuestos de AEPI dentro de los ministerios y entre ellos, es difícil calcular la cuantía de la financiación pública destinada a la AEPI. En general, el sector sigue estando gravemente infrafinanciado. En un informe reciente de la UNESCO sobre Asia y el Pacífico se afirma que "los niveles actuales de financiación de la AEPI son relativamente insuficientes para satisfacer adecuadamente las crecientes necesidades financieras del subsector, dadas las cifras actuales y previstas de matriculación".¹⁵ Asimismo, los datos disponibles apuntan a que en muchos países de la región el gasto en AEPI indicado como porcentaje del PIB dista mucho por regla general de la media de la OCDE del 0,8 % (OCDE 2017).¹⁶ De hecho, con la excepción de Mongolia, el gasto en AEPI expresado en porcentaje del PIB en todos los países participantes era inferior al 1,0 % recomendado por UNICEF¹⁷. Es probable que estos porcentajes sean aún más bajos en una amplia gama de países con bajos ingresos.

El ámbito de la financiación de la AEPI es complicado por diversos motivos:

- Como ya se ha mencionado, los servicios de AEPI se financian y están integrados en múltiples sectores, lo que dificulta el cálculo de la financiación proporcionada al subsector de AEPI en su conjunto. La financiación privada procedente de organizaciones no gubernamentales, religiosas y comunitarias, así como de fondos internacionales bilaterales, multilaterales y de fundaciones, rara vez se obtiene a nivel nacional. Los fondos generados localmente por los padres, los fondos comunitarios, los actos de recaudación de fondos y los benefactores no se han reunido y, sin embargo, muchos programas de AEPI dependen localmente de ellos.
- Con mayor frecuencia que en la educación básica y los servicios de salud de atención básica, la AEPI suelen financiarse mediante una combinación de recursos públicos y (generalmente) privados, en particular procedentes de las familias y comunidades, y es en muchos casos la dependencia de estos últimos lo que aumenta las disparidades

¹⁵ UNESCO y UNICEF. «Asia-Pacific Regional Report: Financing for Early Childhood Care and Education (ECCE), Working Paper.» *Biblioteca digital de la UNESCO*, 2016, 1-54. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245777>.

¹⁶ OCDE (2017), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264276116-en>. Esta cifra abarca un 0,2 % para programas de desarrollo de la enseñanza en la primera infancia y un 0,6 % destinado a la enseñanza preescolar.

¹⁷ La referencia internacional del 1,0 % fue propuesta en el informe UNICEF (2008) «El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio», p.14, que puede consultarse en https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc8_spa.pdf y confirmada en el documento Results for Development (2016). «Financing Early Childhood Development: An Analysis of International and Domestic Sources in Low- and Middle-Income Countries», disponible en <https://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/11/Financing-ECD-Volume-I.pdf>

entre los que pueden permitirse una AEPI de mejor calidad (instalaciones, coordinadores, materiales) y los que no.

- A fin de aumentar la cuantía total de los fondos disponibles para la AEPI, desde principios de siglo se han desarrollado varios mecanismos innovadores de financiación por parte del gobierno (subsidios familiares y transferencias condicionadas de efectivo que recompensan la matriculación en la AEPI), de las comunidades y las ONG (sistemas de generación de ingresos para los servicios de AEPI), del sector privado (programas de responsabilidad social de las empresas) y de las asociaciones entre el sector público y el privado (bonos de impacto social).¹⁸
- Por otro lado, siguen existiendo tensiones con respecto a la financiación de la AEPI entre los sectores relevantes (educación frente a sanidad), entre los grupos de edad (0-3 frente a 3-6) y entre los distintos niveles educativos (p. ej., ¿la ampliación a la educación preescolar es más importante que la ampliación a secundaria?).
- Por mucho que la tendencia en algunos países sea incrementar la financiación de la AEPI, en comparación con las necesidades y las ventajas del subsector, los donantes y los gobiernos están fallando estrepitosamente a los niños pequeños, en especial a los más excluidos, al destinar sumas todavía bastante pequeñas de los presupuestos sectoriales (y del presupuesto nacional total). La cuestión es que, aunque la prestación de servicios de AEPI de alta calidad, especialmente los centrados en la exclusión de los niños a los que resulta más difícil llegar, tiene repercusión en los costes, es mayor aún el coste de la inacción a este respecto, p. ej., en lo que respecta a los resultados actuales en materia de sanidad y educativa relativos a niños pequeños en el presente y adultos en el futuro.

D. Aumento del acceso y la participación en servicios de desarrollo en la primera infancia

A pesar de que los datos sobre la matriculación en educación preescolar a partir del año de la Declaración de Salamanca son probablemente imprecisos debido a los instrumentos de medición disponibles en esa época (e incluso en mayor medida con respecto a la matriculación en los denominados más ampliamente servicios de desarrollo en la primera infancia), se calculó una tasa bruta de escolarización correspondiente a ese año de un 29,2 %. Dicha tasa ha aumentado con el paso de los años y en concreto, más recientemente, ha experimentado un incremento con respecto a los programas preescolares entre 2013 (43,4 %) y 2018 (50,4 %). Todas las regiones del mundo han registrado un incremento similar, de las cuales Asia sudoriental y oriental ha mostrado el más acentuado, un 12-15 %. Sin embargo, en los países de ingresos medios el incremento ha sido el doble (8 %) que el de los

¹⁸ Centro de atención a la primera infancia, educación y crianza de la SEAMEO (Indonesia) y la Oficina Regional de Educación para Asia y el Pacífico de la UNESCO (Tailandia). En proceso de impresión. Regional Guidelines on Innovative Financing Mechanisms and Partnerships for Early Childhood Care and Education (ECCE)

países con bajos ingresos (4 %). De lo que se desprende que, desde Salamanca, el incremento medio de la tasa bruta de escolarización ha sido inferior al 1 % por año.¹⁹

Obviamente, la cuestión no se refiere solo al aumento en términos absolutos de la escolarización, sino también a las disparidades que existen en ella entre las distintas regiones y, lo que es más importante, a nivel nacional y comunitario.²⁰ En este sentido, por ejemplo, en una reciente publicación de UNICEF, *Every Learner Matters (2019) (Todas y todos los estudiantes cuentan)*²¹ se informa de disparidades basadas en los factores siguientes:

- Pobreza: Los niños ricos tienen siete veces más probabilidades de asistir a programas de educación en la primera infancia que los pobres.
- Educación de la madre: Los niños de madres que tienen estudios secundarios o superiores tienen cinco veces más probabilidad de asistir a dichos programas que los que tienen una madre con educación primaria o inferior.
- Residencia: Los niños que viven en zonas urbanas tienen 2,5 veces más probabilidad de asistencia que los que viven en zonas rurales.
- Discapacidad: Aunque existe gran escasez de datos mundiales sobre escolarización de niños con discapacidad, en un estudio se indica que, en 15 países donde hay información disponible, los niños con discapacidad acceden a la escuela primaria un 30 % menos que sus compañeros con discapacidad. Es probable que la tasa de matriculación en la educación preescolar sea aún inferior.
- Etnia e idioma: Hay se cuenta con datos insuficientes, en Tailandia, donde existe poca diferencia en cuanto a escolarización entre quintiles de riqueza, existe una brecha en las matriculaciones preescolares de un 15,3 % entre los niños de la etnia thai y los que no pertenecen a ella. En Serbia, aunque la tasa de matriculación nacional en guarderías en el año 2014 era de casi el 100%, la de los niños romaníes solo ascendía a un 64 %. Estas tasas bajas también reflejan otros factores excluyentes agravantes, como la lejanía y la pobreza.

E. Fomento de la colaboración y la implicación de asociaciones multisectoriales para ayudar a cumplir la responsabilidad gubernamental con respecto a la provisión de AEPI

Como se indica anteriormente, los gobiernos están asumiendo por regla general mayor responsabilidad en cuanto a la prestación de AEPI, pero, en la mayoría de los países, sigue sin aportarse suficiente apoyo político y financiero a este subsector. El fomento de la colaboración y las asociaciones en apoyo del gobierno resulta, por tanto, esencial tanto a

¹⁹ Instituto de Estadística de la UNESCO. (IEU) <http://data.uis.unesco.org/#>

²⁰ En general, hay poca diferencia entre niños y niñas en las tasas de matriculación en programas de AEPI. Sí varía, sin embargo, según el país y la comunidad, por lo que las partes interesadas deben evaluar detenidamente dónde pueden existir diferencias por sexo y los posibles motivos de ello.

²¹ <https://www.unicef.org/media/56571/file/Un-mundo-preparado-para-aprender-2019.pdf>

gran escala (p. ej., comités de coordinación de AEPI que incluyan a las distintas partes interesadas) como a pequeña (p. ej., coordinación horizontal y vertical y algo tan sencillo como formación interdisciplinaria conjunta que promueva la colaboración entre los sectores de sanidad, nutrición, educación y protección, etc.).

A este respecto, una de las principales vías de avance en lo que respecta a la implantación de AEPI ha sido el aumento de la colaboración y las asociaciones entre las distintas partes interesadas de este subsector, como se demuestra con el número de instrumentos políticos multisectoriales que se ha analizado anteriormente. En contraposición, hace 25 años era práctica común entre los distintos ministerios que pudieran estar interesados de alguna forma en la AEPI la planificación y aplicación de políticas propias (p. ej., nutrición y vacunación para Sanidad, guarderías para Educación, centros de día para Bienestar Social), donde se hacía poca referencia a las demás. En cierto modo, Sanidad se ocupaba de los niños entre 0 y 3 años; Educación, de los niños entre 4 y 6; y Bienestar Social, quizá entre ambos grupos y, en especial, las poblaciones desfavorecidas. Este sigue siendo el caso de algunos países, como se muestra en el ejemplo de Indonesia antes indicado. Sin embargo, al menos, el número creciente de marcos multisectoriales y legislación que se han implementado positivamente demuestra cierto éxito en el fomento de la colaboración y la implicación de asociaciones.

Asimismo, cada vez en mayor medida, las políticas en materia de AEPI se amplían desde la preconcepción hasta la edad de 8 años. Con respecto al periodo que va desde el nacimiento hasta los 36 meses de edad, anteriormente a cargo del ministerio de sanidad, muchos países instan en la actualidad a la plena participación de todos los sectores, no solo sanidad y nutrición. De esta forma, en el momento actual los ministerios de educación de muchos países incluyen de forma sistemática inversiones en educación inicial, atención y desarrollo infantil, guarderías y educación temprana preescolar, así como educación y ayuda a cuidadores. Por supuesto, la AT, centrada en las intervenciones con los niños y las familias desde el nacimiento, constituye un elemento esencial de esta iniciativa.

Dicha implicación con los padres y otros cuidadores, así como la dotación de apoyo y educación a estos, reviste especial importancia para los niños de edades comprendidas entre el nacimiento y los 36 meses de edad. Esta ayuda se ofrece normalmente a través de interacciones directas (p. ej., matronas y agentes de extensión especializados en nutrición) y programas de AEPI impartidos en los hogares y las comunidades y puede ofrecer a los cuidadores información sobre todos los aspectos del desarrollo infantil, la cual puede no estar fácilmente disponible en otras fuentes más remotas.

De igual manera, se ha aumentado la colaboración con organizaciones internacionales multilaterales y bilaterales y la comunidad de donantes, ya que existe un mayor interés por parte de estos organismos al convencerse, gracias al creciente número de pruebas que existen, de que la inversión en AEPI no solo es importante para el bienestar de los mismos niños, sino también para la sociedad en general. El sector privado, que a menudo comienza

con la prestación de servicios de AEPI para los niños de sus empleados (p. ej., centros de día situados en fábricas), en ocasiones ha ampliado sus iniciativas en AEPI a través de servicios de responsabilidad social corporativa más allá de sus necesidades inmediatas para abarcar a toda comunidad donde ellos trabajan (y, con frecuencia, a las personas desfavorecidas), e incluso a un nivel mayor con modelos experimentales que pueden reproducirse de forma más general. Como ejemplos de esta tendencia, cabe destacar el apoyo ofrecido por organizaciones como Tanoto Foundation, que trabaja en Indonesia, China y Singapur, y la Prudence Foundation (financiada por Prudential Insurance Company) a proyectos de AEPI de Save the Children en Camboya y Filipinas.

Quizá aún más importante en lo que respecta al fomento de la colaboración y las asociaciones para lograr una AEPI de mejor calidad y más accesibles ha sido el aumento del interés y la promoción de los servicios de AEPI por parte de cuidadores, familias y comunidades. Ello se debe, al menos en parte, a la mayor concienciación de la importancia de la AEPI y su función en la preparación para promover mejores resultados en materia de salud y educación. Sin embargo, este papel deja a muchos de estos actores con la carga de gestionar e incluso financiar estos servicios en ausencia de financiación pública. Sin apoyo técnico y financiero, sin atención a la equidad, sin garantía de calidad y sin rendición de cuentas, la eficacia de los servicios locales tiende a ser bastante baja.

F. Creación de interacción de alta calidad y apoyo institucional para el aprendizaje temprano de los niños pequeños

Lamentablemente, la creación de interacciones de alta calidad y apoyo institucional para niños pequeños en servicios de AEPI no siempre ha evolucionado en paralelo al acceso a estos servicios. Dado que estos deben centrarse en los niños, estar basados en el juego y ser interactivos, es común observar que, en lo que respecta al apoyo al aprendizaje temprano, el plan de estudios, la pedagogía y la formación de docentes diseñados para respaldarlos (incluso en lo que se supone que son grupos de juego y centros de día más informales) se basan con frecuencia en los modelos de la primera etapa de la escuela primaria, que es rígida, está centrada en el profesor y se fundamenta en un aprendizaje memorístico. Dicho modelo es incluso menos relevante y adecuado para niños que necesitan una atención personalizada por parte de una AEPI inclusivos.

Actualmente existe un mayor reconocimiento de que esto no tiene por qué ser así. Cada vez se es más consciente de la necesidad de planes de estudio, materiales y pedagogías adecuados a la AEPI, como se refleja en la creación por parte de los ministerios de unidades o departamentos dedicados específicamente a este subsector, en vez de ser una parte menor del departamento de educación básica (léase «primaria»)²². Asimismo, es más común

²² En Indonesia, por ejemplo, tras varios años de esfuerzo, la educación en la primera infancia consiguió el estatus de «oficial» dentro del sistema educativo, con su propia dirección general, englobando no solo los

la existencia de programas educativos para docentes antes y durante el ejercicio de su profesión diseñados para profesores y coordinadores de AEPI que conducen a la obtención de cualificaciones, certificaciones, estatus y remuneración de mayor nivel.

Un mayor apoyo institucional a la AEPI inclusiva también se refleja, como se mencionó anteriormente, en los vínculos crecientes y en evolución entre la AEPI y el "sector de la educación especial", en el que los terapeutas y otros especialistas de escuelas separadas son considerados en algunos países como recursos para los maestros que trabajan con niños con discapacidades en sus aulas. También se refleja en el papel más importante que los padres, los cuidadores y las familias están asumiendo para lograr una AEPI más inclusiva.

G. Desarrollo de planteamientos en apoyo de entornos acogedores y propicios de AEPI y de educación primaria

La tendencia antes mencionada -hacia planes de estudio y pedagogía más centrados en los niños- ha llevado a muchos países a adoptar cada vez más servicios de AEPI más seguros, amigables y acogedores, con instalaciones más accesibles y una organización más informal de las aulas (grupos pequeños en lugar de filas). En algunos países, los servicios inclusivos de AEPI han obtenido un mayor apoyo mediante la colaboración, entre otros, con el Ministerio de Salud (en lo que respecta a la atención de la salud, la alimentación escolar y el saneamiento/higiene), y con el Ministerio de Asuntos Sociales en las esferas de la protección y el bienestar del niño. Sin embargo, a los países aún les queda un largo camino por recorrer para garantizar la plena inclusión.

Esta tendencia hacia los servicios centrados en el niño es menos evidente en la educación primaria. Ello se debe en parte a que, en muchos países del mundo, se sigue considerando que la primera infancia abarca únicamente a niños de entre 0 y 6 años (o antes del acceso a la educación formal), tras lo cual pasan a ser asunto de («transferidos a») ²³la escuela primaria. Como consecuencia de ello, se presenta el complicado problema de una transición fluida desde el servicio de AEPI (con su propio plan de estudios, pedagogía y sistema de formación de educadores) a la escuela primaria, la gestión de cuyo plan de estudios y formación de docentes corre a cargo de entidades independientes de las responsables de la AEPI. Esta cuestión supone diversos retos para los niños, como los refugiados, migrantes y pertenecientes a minorías étnicas, cuya lengua materna es distinta a la lengua de instrucción. Las pruebas de acceso a la escuela primaria, que a menudo se vinculan a un dominio precoz de la lectura y la escritura, suelen excluir a dichos niños de la educación primaria regular.

servicios de cuidado infantil anteriormente a cargo del Ministerio de Asuntos Sociales y las guarderías formales gestionadas en el pasado por la Dirección General de Educación Básica.

²³ Como me dijo hace años una joven madre indonesia: transferido a la edad de 6 años y devuelto a la edad de 12.

En la actualidad, 98 países cuentan con sistemas o programas de ICE para niños de 0 a 3 años de edad que les ayudan a pasar con éxito de los programas de ICE a programas inclusivos de preescolar, jardín de infancia, año de recepción y escuela primaria.²⁴ Básicamente, el personal de ECI acompaña a los niños y a sus padres a las escuelas, y trabaja con los maestros y otros miembros del personal de la escuela para ayudarles a comprender las fortalezas de los niños y las nuevas habilidades de desarrollo. También demuestran maneras apropiadas de apoyar y guiar su aprendizaje en la escuela.

Aunque se han intensificado los esfuerzos para promover la armonización curricular y pedagógica en favor de una transición fluida desde la AEPI a la escuela primaria a través, por ejemplo, del establecimiento de unidades ministeriales de educación preescolar y la reforma de los planes de estudio y la formación de docentes de la AEPI y la enseñanza primaria²⁵, sin embargo, muchos ministerios siguen manteniéndolos separados: los planes de estudio y la pedagogía preescolar y primaria no se encuentran bien articulados. Los profesores de preescolar no conocen los planes de estudio de los de primaria y viceversa y tampoco comparten información sobre los niños a su cargo (ni siquiera cuando, como ocurre frecuentemente, los dos niveles comparten el mismo edificio). Este problema se acentúa aún más con la desvinculación que existe entre la supuesta función del programa de AEPI de promover una alfabetización previa «emergente» y los requisitos de alfabetización que exigen muchas escuelas primarias a los nuevos solicitantes.

H. Promoción de la aparición y el desarrollo de redes mundiales, regionales y nacionales que aborden de forma amplia la primera infancia

La última tendencia consiste en la aparición de redes (mundiales, regionales y nacionales) que abordan de manera amplia la primera infancia. La Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP), creada en 1948, es una red internacional con presencia en 70 países de todo el mundo. El Grupo Consultivo sobre Cuidado y Desarrollo de la Primera Infancia fue la principal red mundial durante más de 25 años. Entre otras funciones, el Grupo Consultivo sirvió de referencia mundial para las diversas partes interesadas que trabajan en el ámbito de la AEPI, comprendidas las redes regionales. Con el sólido apoyo de organizaciones como la Open Society Foundations, ha ayudado a crear y ayudar a redes regionales. En la actualidad, existen la Red Árabe para el Desarrollo de la Primera Infancia (ANECD), la Red Regional para la Primera Infancia de Asia y el Pacífico (ARNEC), con una antigüedad de 10 años, la Asociación Internacional Step by Step (ISSA) y, al más reciente, la Red Africana por la Primera Infancia (AFECN). Estas redes han tenido un papel decisivo a la hora de hacer valer ante las partes interesadas y los organismos financiadores de la AEPI los

²⁴Vargas-Barón, E., Small, J., Wertlieb, D., Hix-Small, H. et al. (2019) *Global Survey of Inclusive Early Childhood Development and Early Childhood Intervention Programs*. Washington, DC : RISE Institute, UNICEF, ECD Task Force for Children with Disabilities.

²⁵ Véase p. ej., OCDE (2017). *Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education*. <https://www.oecd.org/publications/starting-strong-v-9789264276253-en.htm>

problemas existentes sobre el terreno, así como en la ayuda para conformar el debate internacional en torno a la AEPI, como el Objetivo de Desarrollo del Milenio ,específicamente en su objetivo 4.2. Un objetivo igual de importante de estas redes consiste en la búsqueda de soluciones locales y la instauración de una dinámica ascendente en la formulación política en materia de AEPI y la difusión de prácticas positivas. Otra función es la de desarrollar redes nacionales sobre AEPI, como la Red de Desarrollo de la Primera Infancia de Tanzania²⁶.

Recientemente ha tenido lugar la creación de nueva red mundial, la Red de Acción para el Desarrollo en la Primera Infancia (ECDAN), apoyada por una amplia gama de partes interesadas procedentes de agencias de desarrollo y ONG internacionales. Vinculando a las redes regionales, la ECDAN promueve un desarrollo exhaustivo en la primera infancia con el objetivo de lograr todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible asociados al desarrollo y bienestar de los niños pequeños y sus familias. Moving Minds Alliance²⁷ es una red de financiación que trabaja para mejorar la calidad y ampliar la financiación destinada a ayudar a los niños pequeños y sus familias afectados por la crisis y los desplazamientos.

VI. Resumen

Las experiencias en todo el mundo demuestran que es necesario responder a las necesidades específicas de cada categoría de exclusión (sexo, pobreza, lejanía, etnia, idioma, condición jurídica, retraso en el desarrollo y discapacidad) y de cada niño o niña excluido, sin marginarlos ni etiquetarlos más. La atención debe centrarse en políticas, estrategias y prácticas de AEPI inclusivas para eliminar todos los obstáculos y promover el desarrollo y el aprendizaje óptimos de todos los niños, construir rampas para la participación y la inclusión y, de ese modo, ayudar a todos los ministerios pertinentes a ser plenamente integradores, tanto en la visión como en la práctica. Sólo entonces podremos alcanzar realmente el objetivo de una educación de buena calidad para todos.

²⁶ http://www.tecden.or.tz/about_us.html

²⁷ <http://movingmindsalliance.org/>

AGRADECIMIENTOS

Hanna Katriina Alasuutari, World Bank
Carmen Dionne, Université de Trois Rivières, Québec
Yoshie Kaga, UNESCO
Sarah Klaus, OSF
Mihaela Ionescu, ISSA
Asma Maladwala, UNICEF
Mercedes Mayol Lastalle, OMEP
Eunhye Park, OMEP
Emma Pearson, Sheffield University
Iliana Sarafina, OSF
Dragana Sretenov, OSF
Nubel Teleshaliyev, OSF
Mari Ullmann, Moving Minds
Kamela Usmani, OSF
Emily Vargas-Baron RISE Institute/ECD tf
Don Wertlieb, Tufts University/ECD tf,