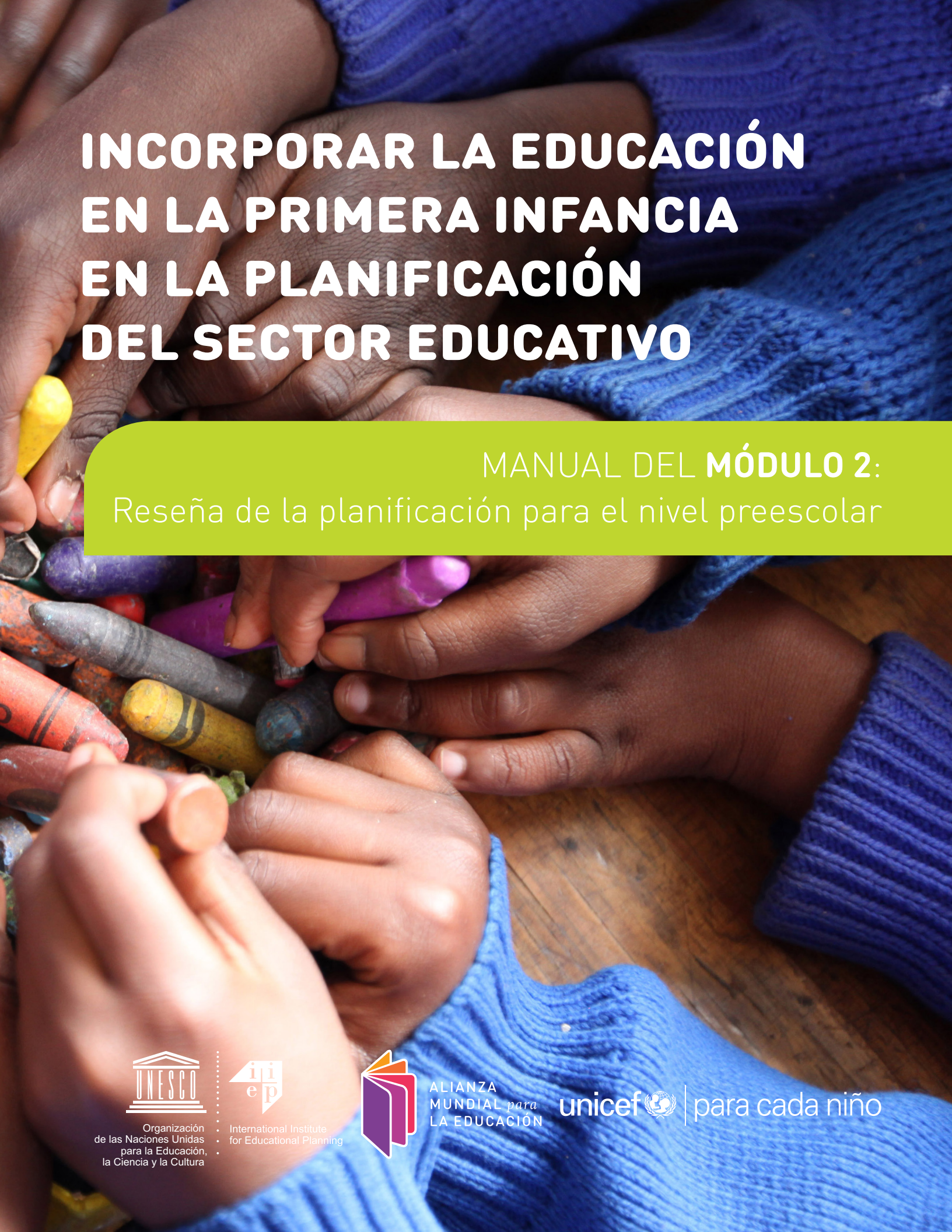


INCORPORAR LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA EN LA PLANIFICACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO

MANUAL DEL **MÓDULO 2**:
Reseña de la planificación para el nivel preescolar

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

International Institute for Educational Planning

ALIANZA MUNDIAL *para* LA EDUCACIÓN

unicef | para cada niño

INCORPORAR LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA EN LA PLANIFICACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO

MANUAL DEL **MÓDULO 2**:
Reseña de la planificación para el nivel preescolar

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

International Institute for Educational Planning

ALIANZA MUNDIAL *para* LA EDUCACIÓN

unicef | para cada niño

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las denominaciones y la presentación del material incluido en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UNESCO, UNICEF, la Alianza Mundial para la Educación ni del Grupo Banco Mundial acerca de la situación legal de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, sus fronteras o límites.

PUBLICADO POR

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
(IIPE-UNESCO)
7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 París, Francia
www.iiep.unesco.org

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
3 United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017, Estados Unidos
www.unicef.org/es

Alianza Mundial para la Educación (AME)
1850 K Street NW
Suite 625
Washington, DC 20006, Estados Unidos
www.globalpartnership.org

DERECHOS Y AUTORIZACIONES



Todos los recursos se encuentran disponibles bajo la licencia Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es.

Los participantes tienen plena libertad para copiar y redistribuir los materiales en cualquier medio o formato, así como de combinar o transformar el material y utilizarlo como base para otros trabajos, excepto para fines comerciales.

Octubre de 2019

Módulo 2

Bienvenido al módulo 2.

Como se señaló en el módulo 1, al establecer un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) específicamente relacionado con la educación en la primera infancia (EPI), la comunidad internacional y los Gobiernos de todo el mundo han reconocido los beneficios cognitivos, económicos y sociales de proporcionar educación preescolar como parte del cuidado y el desarrollo en la primera infancia. Si bien los niños que asisten a establecimientos de educación preescolar obtienen beneficios importantes a corto y a largo plazo, esos beneficios también dependen de la calidad de la educación proporcionada. Para que las autoridades nacionales aborden de manera adecuada la prestación de servicios de educación preescolar accesibles y de calidad, es necesario incorporar dicha educación en las políticas y los planes del sector educativo. Por lo tanto, en todo enfoque sistemático orientado a desarrollar y mantener la educación preescolar se requieren marcos de planificación y de políticas educativas que incluyan al subsector preescolar, respaldados por financiamiento suficiente. También se necesitan planes nacionales y subnacionales coherentes, basados en pruebas, en los que se articulen metas claras, financiamiento, plazos y responsabilidades.

El módulo 2 contiene una reseña de las principales características del subsector preescolar y del proceso general de planificación del sector educativo. En él se presentan los principales aspectos de la planificación educativa y un proceso de planificación integrada del sector educativo que incluye al subsector preescolar.

Índice

1. **El subsector de la educación preescolar: Principales características** 1

2. **Planificación para el nivel preescolar: Características, fases y principios** 9

3. **Desafíos para la preparación del plan del sector educativo del nivel preescolar** 19

4. **Próximos pasos** 21

Resultados previstos del aprendizaje

Una vez que hayan concluido satisfactoriamente este módulo, los participantes podrán identificar lo siguiente:

- las características clave del nivel preescolar en cuanto subsector específico del sector educativo;
- las principales fases del proceso de preparación del plan del sector educativo (PSE);
- los grandes desafíos que plantea el proceso de preparación del PSE cuando se aborda el nivel preescolar.

Cronograma

El módulo 2 se dictará del 4 al 10 de noviembre de 2019.

El tiempo de estudio que se necesita para completar el módulo es, en promedio, entre dos y cuatro horas, según el perfil de aprendizaje del participante (es decir, si lee/mira los materiales y completa el cuestionario y las actividades).

Lecturas sugeridas

Estos trabajos de referencia clave ofrecen una introducción a los principales conceptos de la educación preescolar y el proceso de planificación estratégica **y complementan este manual. Tenga en cuenta que los contenidos de las lecturas sugeridas no se evaluarán durante el curso.**

Alianza Mundial para la Educación (AME) e Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IIPE-UNESCO) (2015), *Guía para la elaboración de un plan sectorial de educación*, París, IIPE-UNESCO, http://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233767_spa.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2019), *Conceptual Framework for the Pre-primary Sub-sector*, Nueva York, UNICEF.

IIPE-UNESCO (2010), *Strategic Planning: Concept and Rationale*, documento de trabajo 1 sobre la planificación del sector educativo, París, IIPE-UNESCO, http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189757e.pdf.

Estas lecturas sugeridas figuran también en la bibliografía, donde se enumeran todas las fuentes citadas en este manual. Puede acceder a estos documentos y a las lecturas complementarias que se recomiendan a continuación haciendo clic en los enlaces correspondientes.



Lecturas complementarias

Según sus intereses, quizá desee consultar las siguientes lecturas:

AME, Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas (UNGEI) y UNICEF (2017), *Orientaciones para la elaboración de planes del sector educativo con una perspectiva de género*, Washington, DC, AME, https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/other_document/file/2018-11-27-gresp-guidance-sp_0.pdf.

Banco Mundial (2013), *What Matters Most for Early Childhood Development: A Framework Paper*, serie de documentos de trabajo SABER n.º 5, Washington, DC, Banco Mundial, http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/ECD/Framework_SABER-ECD.pdf.

IIPE-UNESCO (2010), "Utilidad e inutilidad de los planes", *Carta informativa del IIPE* 28 (2), pp. 1-2, http://www.iiep.unesco.org/sites/default/files/newsletter_2010-2_es.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017), "The Organisation and Governance of Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary School", en *Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education*, París, OCDE, pp. 39-72, https://doi.org/10.1787/9789264276253-en.

Shaeffer, S. (2015), "The Demand for and the Provision of Early Childhood Services Since 2000: Policies and Strategies", documento de antecedentes preparado para el *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2015, La Educación para Todos, 2000-2015: Logros y desafíos*, París, UNESCO, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232457.

UNESCO (2012), "Expanding Equitable Early Childhood Care and Education Is an Urgent Need", documento de políticas 3, *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*, París, UNESCO, http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002160/216038E.pdf.

—— (2016), *Integración del ODS 4 – Educación 2030 en la formulación de políticas y planeamiento para todo el sector: Directrices técnicas para las oficinas de la UNESCO fuera de la Sede,* París, UNESCO, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246475_spa.



Plataforma virtual

En la plataforma del curso, encontrará los siguientes recursos que le servirán de ayuda:

- Video de presentación del módulo 2
- Video de motivación
- Presentación animada
- Manual (este documento)
- Herramientas de evaluación (cuestionario y ejercicios de arrastrar y colocar)
- Actividades
- Encuesta
- Foro
- Glosario
- Resumen



¿Necesita ayuda?

Si tiene preguntas u observaciones sobre las lecturas o las actividades del módulo 2, no dude en plantearlas en el foro de debate (en la plataforma virtual) a fin de recibir los comentarios de otros participantes y del equipo docente. Invitamos a los participantes a ayudarse mutuamente en este foro. Los facilitadores del curso observarán estos intercambios e intervendrán cuando sea necesario.


© UNICEF

1. EL SUBSECTOR DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

En el módulo 1 se describen los motivos para invertir en servicios de educación preescolar. Ahora, pasaremos de considerar la educación preescolar como un servicio aislado a examinar sus aspectos en cuanto subsector educativo coherente[1].

Entre los diversos marcos que están disponibles[2], este curso se basa en dos: la *Guía para la elaboración de un plan sectorial de educación* (2015), de la Alianza Mundial para la Educación (AME) y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IIPE-UNESCO), y el *Conceptual Framework for the Pre-primary Sub-sector* (Marco conceptual del subsector preescolar) (2019), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El primero goza de amplia aceptación como una fuente definitiva para la preparación de un plan del sector educativo (PSE), mientras que en el segundo se propone un enfoque sistémico de la planificación para ampliar la educación preescolar y fortalecer la prestación existente[3]. En el marco de UNICEF, se identifican los componentes esenciales del subsector, así como su dinámica y sus interacciones. Esto proporciona un marco de referencia para avanzar hacia un subsector preescolar sólido y eficiente que funcione como un componente integral de un sistema educativo más amplio. El marco identifica algunos de los grandes desafíos que convierten a la educación preescolar en un **panorama complejo y fragmentado**:

a) **Múltiples mecanismos de prestación y proveedores de servicios,** entre ellos, los programas de gestión estatal, los proveedores privados sin fines de lucro y los proveedores privados con fines de lucro. Es posible, también, que diversos niveles del Gobierno sean responsables de aspectos diferentes de la educación preescolar, y, a menudo, existe poca colaboración entre ellos.

1 Aunque este curso virtual abierto y gratuito se centra en el nivel preescolar, también tiene en cuenta que algunos elementos del desarrollo en la primera infancia se activan automáticamente cuando se hace referencia a la educación en la primera infancia, a saber, el grado adecuado de nutrición, salud y protección.

2 Véanse también los marcos elaborados por el Banco Mundial (2013), Vegas y Santibáñez (2010) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2006).

3 La sección 1 de este módulo es una adaptación del documento de UNICEF (2019a).

b) **Falta de normas y requisitos comunes,** a diferencia de lo que sucede en la educación primaria y secundaria, que suelen tener un único conjunto de normas y calificaciones. En la educación preescolar, las normas dependen del proveedor de servicios y del nivel de coordinación entre el Estado y los proveedores no estatales.

c) **Modelos de programas diversos,** dado que la duración y la frecuencia de los programas preescolares pueden variar marcadamente. En ocasiones, los programas de educación en la primera infancia (EPI) solo funcionan unas horas al día o algunos días de la semana. Algunos Gobiernos ofrecen tan solo un año de educación preescolar inmediatamente antes de la escuela primaria, mientras que otros ofrecen dos años.

Para superar estos y otros desafíos y crear un subsector coherente, en el marco se establecen los siguientes **elementos clave**:

- Un **entorno propicio** o de contención, que incluya 1) políticas y leyes nacionales firmes, 2) presupuestos específicos, 3) liderazgo ministerial y 4) demanda pública de servicios de educación inicial.
- Inversiones y apoyo respecto de **cinco funciones básicas**, a saber, 1) planificación, 2) plan de estudios, 3) fuerza de trabajo, 4) participación de las familias y las comunidades y 5) control de la calidad.
- El **compromiso y la cooperación entre los asociados**, "en el contexto de los planes del sector educativo amplio, para garantizar la coherencia y la complementariedad necesarias de las intervenciones" (UNICEF, 2019b, 2).

Estas funciones, si bien no son específicas de la educación preescolar y se pueden aplicar a cualquier otro subsector de la educación, tienen algunos elementos que son claramente pertinentes a la EPI, los que se describen a continuación. (Estas áreas se abordarán detalladamente en los módulos siguientes).

Se puede encontrar el marco completo en la lista de lecturas y en la plataforma virtual. La siguiente reseña aborda las principales esferas que forman parte del marco y se muestran en el gráfico 1.

GRÁFICO 1.

RESUMEN VISUAL DEL MARCO CONCEPTUAL DEL SUBSECTOR PREESCOLAR



Fuente: UNICEF, 2019a.

1.1 Principales factores propicios que respaldan el desarrollo de un subsector sostenible

El término "entorno propicio" se refiere a las condiciones que inciden en la capacidad para alcanzar los objetivos previstos. Como se muestra en el gráfico 1, hay cuatro factores propicios que pueden ayudar a movilizar los recursos políticos, públicos y financieros necesarios para desarrollar un subsector preescolar eficaz.



Políticas y legislación

Este factor abarca las reglamentaciones, leyes, directivas y políticas nacionales en las que se establece que la educación preescolar constituye una responsabilidad del Gobierno, y en las que este plasma su visión y su compromiso en lo referente al subsector de la educación preescolar. Entre ellas, por ejemplo, las leyes que imponen al menos un año de educación preescolar gratuita, las políticas multisectoriales en materia de desarrollo en la primera infancia y las políticas educativas en general que promueven la educación preescolar.

¿Por qué son importantes las políticas y la legislación? Las políticas y la legislación dan forma a la visión del subsector y aportan información, así como apoyo, para la implementación de los servicios de educación preescolar. En algunos casos, la inexistencia de políticas o directivas específicamente relacionadas con la educación preescolar puede dar lugar a la aplicación de una legislación fragmentada e ineficaz, que merma la probabilidad de que se movilicen recursos humanos y financieros y se destinen al subsector (Upadhyay y Putcha, 2017).



Liderazgo y capacidad ministerial

El liderazgo en la EPI puede consistir en la gestión de los servicios de educación preescolar por el ministerio central, la división de las responsabilidades entre varios ministerios nacionales o el liderazgo de una entidad administrativa local (en el caso de los sistemas descentralizados). El ministerio principal, los ministerios conexos que inciden en el desarrollo en la primera infancia e instituciones no gubernamentales pueden tener la capacidad necesaria en materia de educación preescolar.

¿Por qué son importantes el liderazgo y la capacidad en lo referente a la EPI? El liderazgo en la EPI puede orientar la visión, el desarrollo y la mejora del subsector. En el contexto de la delegación, la asignación de las responsabilidades de liderazgo a los niveles subnacionales y municipales puede ser útil para perfeccionar la capacidad de respuesta en la planificación y la implementación del servicio de EPI (Vargas-Barón, 2013). Es improbable que el potencial de liderazgo en la educación preescolar se concrete cuando no se cuenta con conocimientos especializados sobre cuestiones relativas a la educación preescolar. La capacidad técnica en materia de EPI es fundamental para elaborar planes sostenibles tanto a nivel central como a nivel descentralizado.



Financiamiento

El financiamiento de la educación preescolar puede provenir de diversas fuentes, incluidos los Gobiernos nacionales, regionales y locales, así como de fuentes privadas, asistencia internacional, alianzas público-privadas, combinación de recursos y distribución de los costos (por ejemplo, entre ministerios, asociados sociales y comunidades locales) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2006). La creación de un subsector

preescolar entraña, a menudo, competir con otros subsectores por los limitados recursos destinados a la educación cuando no se dispone de fondos adicionales[4].

¿Por qué es importante el financiamiento público? El financiamiento público adecuado es fundamental para la prestación equitativa de servicios de educación preescolar de calidad. Cuando la inversión pública en la EPI es limitada, los países sufren una grave escasez de programas de educación preescolar de calidad y el acceso de los niños a los programas existentes es desigual, lo que beneficia aún más a los niños más acomodados o a las familias más favorecidas (OCDE, 2006).



Demanda pública

Los términos "demanda de servicios de EPI" y "apoyo público" a esos servicios se refieren al grado de interés público en los servicios de educación preescolar y la percepción de su importancia[5].

¿Por qué son importantes la demanda de servicios de EPI y el apoyo público a esos servicios? Si no existe demanda de servicios de educación preescolar ni apoyo público a esos servicios, los líderes potenciales no impulsarán políticas y legislación ni exigirán fondos para el subsector. Incluso cuando existan servicios de EPI, es posible que no sean utilizados ni mantenidos si la población no los conoce o no muestra interés.

1.2 Funciones básicas de un subsector de la educación preescolar eficaz

Se han identificado cinco funciones básicas (o esferas de acción) que se consideran fundamentales para garantizar la implementación eficaz de servicios de educación preescolar de calidad. A continuación, se describen a) qué entraña cada función básica, b) las particularidades del subsector preescolar en comparación con otros subsectores y c) por qué este subsector es importante.

1. Planificación y asignación de recursos: La capacidad de preparar un plan coherente para el subsector y utilizar con eficiencia los recursos disponibles, de manera coordinada entre todos los niveles de Gobierno.

A menudo, la planificación para el subsector de la educación preescolar es más compleja y fragmentada que para otros subsectores de la educación debido a la gama de proveedores de servicios, tipos de programas y fuentes de financiamiento. La planificación coordinada es importante para garantizar la priorización y la prestación equitativa y eficiente de los servicios de educación preescolar, así como la utilización eficaz de los recursos.



4 No obstante, se podría disponer de fondos públicos adicionales mediante aumentos de la eficiencia en el modo en que se utilizan los recursos.

5 El término "público" incluye a los funcionarios nacionales, los Gobiernos subnacionales, la sociedad civil, los promotores de medios de comunicación, las instituciones educativas y relacionadas con la salud, los cuidadores y las familias.

2. Elaboración e implementación del plan de estudios: Preparar e implementar un marco de plan de estudios apropiado desde la perspectiva del desarrollo, que respalde el desarrollo y el aprendizaje holísticos de los niños.

El plan de estudios de la EPI es único en cuanto a que requiere un plan basado en el juego con una pedagogía motivadora centrada en el niño. La elaboración del plan de estudios también incluye la armonización con el programa de la educación primaria para garantizar que la transición de los niños a la escuela primaria se realice sin contratiempos. Un plan de estudios adecuado para la educación preescolar es fundamental para lograr los numerosos beneficios potenciales en materia de desarrollo y preparación para la escuela que ofrece la EPI.

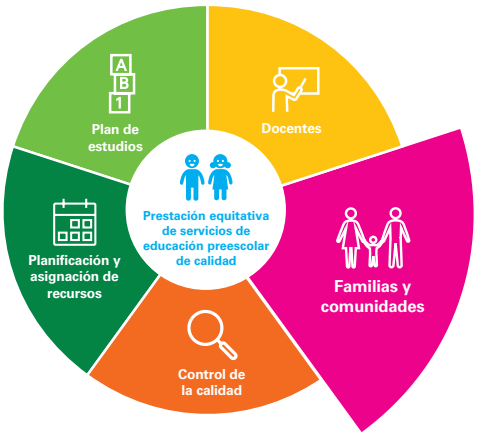


3. Docentes y personal no docente: Mejorar la oferta y la calidad del personal del subsector preescolar estableciendo calificaciones y normas adecuadas y proporcionando capacitación y apoyo suficientes, tanto de manera inicial como permanente.

La gama de funciones y entornos en los que trabaja el personal preescolar, en comparación con la educación primaria y secundaria, plantea más dificultades para establecer normas y calificaciones comunes y, por lo tanto, requerirá un mayor grado de coordinación. Establecer normas comunes, así como brindar capacitación y apoyo suficientes, es importante para garantizar una dotación de personal de EPI dedicada y de alta calidad, que pueda prestar servicios de educación preescolar de calidad. Las instituciones de capacitación, los inspectores y los colegas son parte esencial de la estrategia de desarrollo de la fuerza de trabajo de cada país, pues cumplen la función de reforzar las oportunidades de desarrollo profesional para los docentes y el personal no docente del subsector preescolar.



4. Familias y comunidades: Fortalecer la participación de las familias y las comunidades, y respaldarlas para que participen activamente en el aprendizaje y el desarrollo de los niños.



La participación de las familias y las comunidades reviste especial importancia para la EPI, dado que se generan numerosos beneficios positivos en términos de desarrollo cuando las prácticas de crianza y aprendizaje temprano se promueven fuera de la escuela. Además, las familias contribuyen marcadamente al financiamiento de los servicios de EPI a través de los diversos cargos cobrados por los centros de EPI. En la práctica, sin embargo, la coordinación entre los programas de educación preescolar y los entornos domésticos a menudo no existe.

5. Seguimiento, reglamentación y control de la calidad: Elaborar un sistema coherente de seguimiento y control de la calidad, con reglamentaciones y normas claras.



A raíz de la diversidad de los entornos, proveedores y mecanismos reguladores de la EPI, es sumamente complejo hacer un seguimiento de los servicios y regularlos. El seguimiento y el control de la calidad son esenciales para garantizar que se alcancen estándares aceptables de calidad de la educación preescolar. Asimismo, son fundamentales para respaldar la mejora constante de las políticas y las prácticas del sector preescolar.

Cada función básica es una esfera de acción distinta, pero todas están interconectadas, se refuerzan mutuamente y ejercen influencia en las demás. Por ejemplo, toda revisión del plan de estudios entraña una actualización acorde de la capacitación docente, así como un plan para su difusión y aplicación. Por lo tanto, cuando se planifican las políticas y los programas, es crucial establecer y mantener la coherencia y la coordinación entre las diversas esferas de acción para garantizar resultados de calidad en materia de aprendizaje y desarrollo del niño.

Para cada función básica, en el marco se identifican objetivos concretos e indicadores conexos de los avances que los Gobiernos pueden utilizar para crear o fortalecer las funciones y para avanzar en favor de la prestación eficiente de servicios de educación preescolar de calidad en gran escala. Al llevar a cabo la planificación del sector educativo, sería conveniente que los países tengan en cuenta e incluyan las funciones básicas, así como sus objetivos y los indicadores conexos de los avances, a fin de lograr un plan integral y sólido. (Véase el marco, en la plataforma virtual, para obtener más detalles de los objetivos correspondientes a cada función básica).

1.3 Coordinación de las medidas nacionales, subnacionales y locales

Las actividades del sector preescolar se llevan a cabo en múltiples niveles de Gobierno, desde el nacional/central y subnacional (provincial, regional, estatal) hasta el local, y en numerosos ministerios. Será importante lograr un grado suficiente de coordinación y armonización, con funciones y responsabilidades claramente definidas, así como contar con la capacidad adecuada en todos los niveles de Gobierno, en particular, en los países con sistemas descentralizados.

Ahora que conoce cuáles son los componentes principales de un subsector preescolar sólido que deberían estar presentes en todo el proceso de planificación, ¿qué son, exactamente, la planificación educativa y el PSE?

2. PLANIFICACIÓN PARA EL NIVEL PREESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, FASES Y PRINCIPIOS

Un PSE es un instrumento de política nacional que contiene una visión a largo plazo del sistema educativo del país, basada en un sólido análisis de la situación actual[6]. Este plan puede llevar a cabo una visión nacional, así como contribuir a las metas internacionales. Aunque el Gobierno debe dirigir el proceso, la probabilidad de que los PSE tengan éxito es mayor cuando todas las partes interesadas nacionales los asumen como propios. La cuestión reviste especial importancia en el caso de la EPI debido a la gran variedad de actores que intervienen en la prestación de los servicios. Así pues, la preparación del PSE debe comprender un proceso participativo en el que los actores involucrados entablen diálogos sobre políticas —a menudo, con la mediación del grupo local de educación— para generar consenso acerca de los principales elementos del plan[7]. La elaboración del plan es, en sí misma, una forma de desarrollo de la capacidad, por lo cual el proceso de preparación del PSE es tan importante como el producto final. Por último, preparar un plan es un proceso iterativo, en el que cada paso sirve de orientación para el paso siguiente. Los pasos (análisis del sector educativo, elaboración de las prioridades en materia de políticas y los programas, costos y financiamiento, mecanismos de implementación, y actividades de seguimiento y evaluación) se describirán detalladamente en los próximos módulos. Este módulo contiene una breve reseña de los pasos a modo de introducción para el resto del curso.

6 Gran parte del texto de esta sección se extractó y, en algunos casos, se adaptó de los siguientes documentos: AME e IIPE-UNESCO (2015) e IIPE-UNESCO (2010c).

7 El anexo 1 contiene un ejemplo de un esquema genérico de PSE.

VIDEO

¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA?

HAGA CLIC EN EL SIGUIENTE ENLACE para conocer a Malia. Ella explica el modo en que la planificación educativa influye en su vida y por qué dicha planificación contribuye a crear sistemas educativos más sólidos que propician un futuro más promisorio para todos los niños y jóvenes.

HTTP://WWW.IIEP.UNESCO.ORG/EN/MALIA-EXPLAINS-WHAT-EDUCATIONAL-PLANNING-4350

2.1 ¿Qué es la planificación educativa? Fundamentos y breve descripción de las características básicas del PSE y del proceso de planificación

En general, la planificación estratégica consiste en determinar el resultado que se desea lograr en el futuro y, luego, identificar las medidas que se deben adoptar y la manera de gestionar los recursos para lograr ese resultado. En otras palabras, la planificación educativa estratégica sirve de guía a los Gobiernos para organizar y gestionar sus recursos con el fin de alcanzar los objetivos que han establecido para el sector educativo. El proceso de planificación educativa ha evolucionado con los años, de un ejercicio vertical, sencillo y centrado en los aspectos técnicos a un proceso participativo y político que se asienta en el diálogo entre diversas partes interesadas.

Puede decirse que la planificación estratégica consiste, básicamente, en responder de manera sistemática cuatro preguntas clave. Cada pregunta está vinculada con un conjunto específico de actividades de planificación (cuadro 1).

CUADRO 1.

PREGUNTAS ESTRATÉGICAS BÁSICAS Y ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN CORRESPONDIENTES

PREGUNTAS	ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN
¿En qué punto nos encontramos hoy?	**Diagnóstico:** Análisis de la situación actual en el sector y su entorno.
¿Dónde querríamos estar en el futuro?	**Formulación de políticas:** Selección de los objetivos y las estrategias generales.
¿Cómo llegaremos a ese punto?	**Preparación del plan:** Definición de los objetivos específicos y equilibrio entre los objetivos y los medios.
¿Cómo sabremos que estamos avanzando en la dirección correcta?	**Seguimiento:** Medición de los avances y adopción de medidas correctivas.

Fuente: IIPE-UNESCO, 2010a.

Características básicas del PSE

El PSE puede denominarse de diversas maneras, entre ellas, "plan educativo estratégico", "estrategia nacional de educación" y "plan de desarrollo del sector educativo". Su duración puede variar y, usualmente, abarca un período de 5 o 10 años[8]. En situaciones de crisis o inestabilidad, y cuando no es posible elaborar un plan a largo plazo, se puede preparar un plan de transición del sector educativo, en general para un período de tres años.

En tanto instrumento de la política nacional, en el PSE influyen marcadamente las prioridades de desarrollo nacionales y los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno. Así pues, es importante armonizar adecuadamente las prioridades de política en materia de PSE con las políticas y los planes nacionales a largo plazo (por ejemplo, planes nacionales de desarrollo, estrategias de lucha contra la pobreza, Visión 2030), a efectos de mantener la coherencia y obtener apoyo.

Proceso de preparación del PSE

El propio proceso de preparación del plan puede prolongarse entre 8 y 18 meses, dependiendo de factores tales como la información existente, el contenido y el alcance del análisis sectorial, el nivel de participación de los actores y el grado de compromiso del país. Por lo general, el plan se prepara a nivel nacional; no obstante, en algunos países con un alto nivel de descentralización, como Nigeria y Pakistán, los PSE se elaboran a nivel de cada estado. En la Organización de los Estados del Caribe Oriental (integrada por los pequeños Estados insulares de Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas), se preparó un PSE regional basado en prioridades comunes, además de planes nacionales.

Como se señaló anteriormente, el PSE es un proceso político, en el sentido de que reúne a numerosas partes interesadas provenientes de distintos entornos. Los principales actores de este proceso variarán según la organización administrativa y política del país, pero pueden incluir al Ministerio de Educación y otros ministerios conexos, como los relativos al bienestar de los niños y las familias, y las finanzas; unidades administrativas subnacionales encargadas de la educación, como las oficinas educativas provinciales y distritales; escuelas; organizaciones no gubernamentales (ONG), y representantes del sector privado. En última instancia, el término "partes interesadas" comprende a todos los involucrados en el proceso educativo, como el personal del sector educativo, incluidos los docentes y sus representantes; los padres; las asociaciones comunitarias; los sindicatos; los miembros de la sociedad civil, entre ellos, los representantes de organizaciones confesionales; y los socios para el desarrollo, que en algunos casos son los actores principales del proceso de planificación.

Para consultar la estructura organizativa del proceso de preparación del plan, véase la sección 2.4.

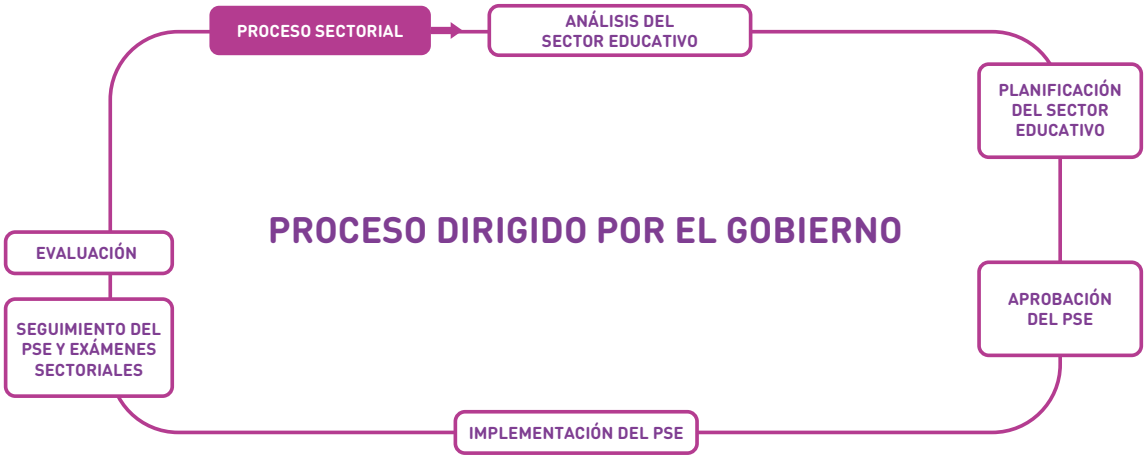
8 Los PSE también se pueden clasificar como planes a mediano plazo (por lo general, de 3 a 6 años, pero usualmente a 5 años) o a largo plazo (por lo general, a 10 años o un período más prolongado).

La preparación del PSE y el ciclo completo de planificación

Si bien este curso gira en torno al *proceso de preparación del plan del sector educativo*, el ciclo completo de planificación abarca muchas otras cuestiones (gráfico 2). Una vez elaborado, el PSE debe ser evaluado por un evaluador externo (para determinar su solidez) y debe ser ratificado por los socios para el desarrollo antes de que el Gobierno lo apruebe. La etapa siguiente es la fase de implementación, en la que se hace un seguimiento y se llevan a cabo exámenes sectoriales en forma periódica. Al finalizar el período comprendido en el plan, se realiza una evaluación más exhaustiva, cuyos resultados se incorporarán en el análisis sectorial para el plan siguiente.

GRÁFICO 2.

EL CICLO COMPLETO DE PLANIFICACIÓN



Fuente: AME, 2019.

2.2 ¿Cuáles son las características esenciales de un plan creíble del sector educativo?

Un plan creíble tiene las siguientes características[9]:

a) **Se rige por una visión general.** A menudo, la mejor manera de indicar la orientación general es a través de una declaración de misión que contenga, por ejemplo: a) la política de desarrollo del Gobierno, b) el enfoque que adoptará el Gobierno para alcanzar el objetivo y c) los principios y valores en los que se asentará la misión, y que con frecuencia incluyen el modo en que la visión contribuye a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

b) **Es estratégico.** En él se identifican las estrategias que deberán aplicarse para lograr la visión, teniendo en cuenta las capacidades necesarias en materia humana, técnica y financiera. Un plan es estratégico cuando establece prioridades.

9 Texto adaptado del documento de la AME y el IIPE-UNESCO (2015).

c) **Es holístico.** El plan abarca todos los subsectores educativos (incluido el preescolar) y debe incluir a la educación formal e informal. Reconoce la necesidad de establecer un equilibrio entre los diversos subsectores y se basa en la idea de que la educación es un proceso que se prolonga durante toda la vida.

d) **Se basa en pruebas.** Parte de un análisis del sector educativo que proporciona datos recientes de buena calidad. Estos se utilizan como base para la elaboración de las estrategias y los programas.

e) **Es alcanzable.** Un plan es alcanzable cuando se basa en un análisis exhaustivo e integral de la situación actual y de las tendencias anteriores, y en hipótesis bien fundamentadas. En ese marco, se dedica suficiente atención al estudio de medidas para superar posibles limitaciones financieras, técnicas y políticas, de manera que el plan se pueda implementar con eficacia y eficiencia.

f) **Tiene en cuenta el contexto.** Incluye un análisis de los riesgos, las vulnerabilidades y las capacidades específicas de un país o sus regiones. El plan contiene medidas para incorporar la preparación, la prevención y la mitigación con el objeto de reducir los riesgos mediante la disminución de las vulnerabilidades y el aumento de las capacidades.

g) **Presta atención a las disparidades.** Reconoce las disparidades y las desigualdades que existen en un país (por razones de género, condición socioeconómica, etnia, etcétera) y el modo en que estos factores inciden en la educación de los niños, tanto en lo que respecta a la participación como a la calidad. El plan responde a las necesidades específicas de diversos grupos, con estrategias y programas para abordar las disparidades.

h) **Es coherente.** Existe una clara vinculación entre los objetivos, las metas, las estrategias y los programas o las actividades. Las metas reflejan correctamente los objetivos y pueden medirse. La consecución de los programas ayudará a alcanzar los objetivos.

2.3 ¿Cuáles son las principales fases del proceso de preparación del PSE?

La preparación de un plan estratégico del sector educativo consta de varias fases (gráfico 3). Dependiendo del contexto, cada fase tiene una duración y una complejidad diferentes[10]. Independientemente del tipo de plan (es decir, un plan a 5 o a 10 años, o un plan de transición del sector educativo) y del tiempo necesario para diseñarlo, por lo general se aplica el mismo proceso.

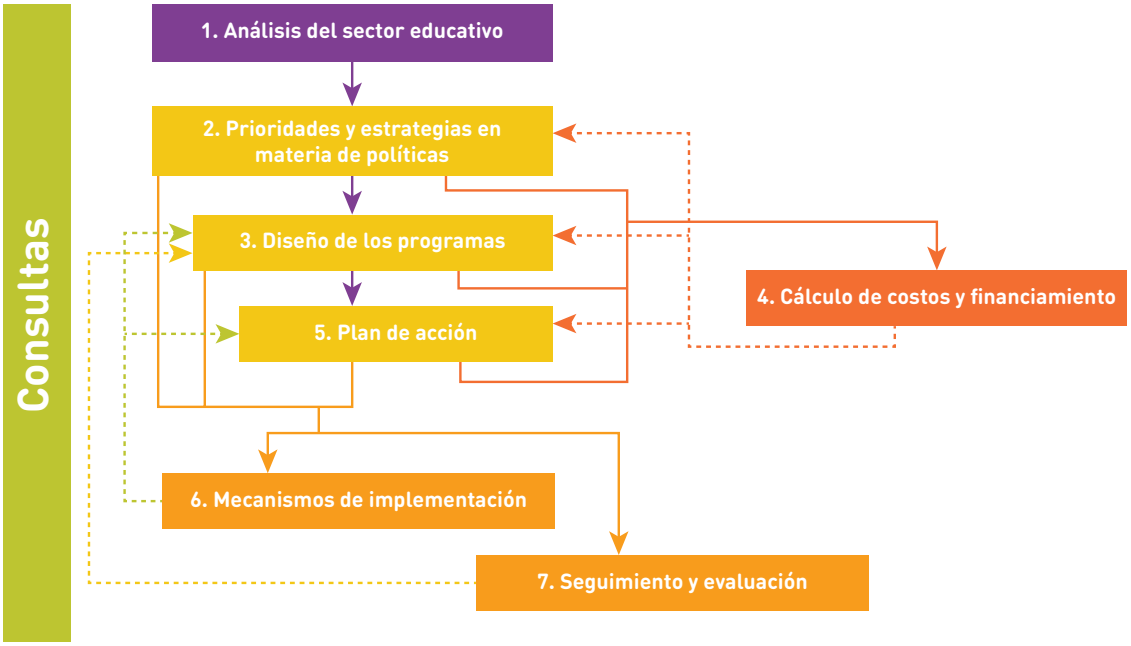
El proceso requiere la **activa participación de todas las partes interesadas** (como se describirá más adelante) y es **iterativo**, de modo que la nueva información y los resultados de la implementación se incorporen en los futuros procesos de planificación. Además, algunos pasos, como el relativo a los costos y el financiamiento, se incorporan en la elaboración de otros pasos, como las fases relativas a las prioridades en materia de políticas y el diseño de los programas. El proceso de planificación es idéntico para todos los subsectores; sin embargo, el contenido de cada subsector es específico del contexto.

10 Gran parte del texto de esta sección se extractó y, en algunos casos, se adaptó de los siguientes documentos: AME e IIPE-UNESCO (2015) e IIPE-UNESCO (2010c).

A continuación, se incluye un breve resumen de las principales fases. Dichas fases de la planificación del proceso de preparación del PSE y el contenido específico del nivel preescolar se analizan en los siguientes módulos del curso.

GRÁFICO 3.

PRINCIPALES FASES DEL PROCESO DE PREPARACIÓN DE UN PSE



Fuente: AME e IIPE-UNESCO, 2015.
Nótese que las tres últimas fases pueden organizarse en una secuencia diferente, según el proceso de desarrollo del PSE en el país.

1. **Análisis del sector educativo:** La preparación de un PSE comienza con un diagnóstico de todo el sector educativo, incluido el subsector preescolar. El análisis del sector educativo (ASE) es un análisis fundamental de la situación, el funcionamiento, los resultados y el desempeño del sistema educativo con el objeto de identificar las fortalezas y deficiencias, y los focos de ineficiencia. A menudo, el ASE es un documento separado que se elabora antes del PSE, aunque de todos modos se considera que es el primer paso del proceso de preparación del PSE debido a que sirve de base para este. En este análisis se utilizan los datos existentes aportados por el sistema de información sobre la gestión de la educación, así como encuestas y estudios adicionales. Cuando la información disponible no es suficiente, pueden recopilarse datos adicionales. Un análisis sectorial sólido determina la calidad y la credibilidad del plan estratégico y sienta las bases para identificar los objetivos y las metas pertinentes en materia de políticas y para seleccionar programas prioritarios adecuados para mejorar la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos.

2. **Formulación de políticas. Formulación de políticas/establecimiento de las prioridades y las estrategias en materia de políticas:** En este paso se determinan y priorizan los objetivos de política a largo plazo y las estrategias para alcanzar esos objetivos, teniendo en cuenta los desafíos identificados en el ASE, así como las políticas nacionales y los compromisos internacionales existentes. Para establecer las

estrategias y las prioridades en materia de políticas es necesario entender las causas subyacentes de las deficiencias del sistema. Esto se logra mediante la creación de una cadena causal explícita que luego se utiliza para identificar las respuestas programáticas en la fase siguiente de la preparación del PSE (fase 3).

3. **Diseño de los programas:** La identificación de las principales fortalezas y deficiencias a partir del diagnóstico del sector (fase 1), junto con las orientaciones amplias en materia de políticas asimiladas durante la formulación de políticas (fase 2), sientan las bases para establecer los principales objetivos del plan a mediano plazo y para seleccionar los programas prioritarios y las actividades conexas (fase 3). Los resultados previstos, o los efectos/productos, se miden utilizando los indicadores que se incluyen en un marco de resultados (fase 7).

4. **Cálculo de costos y financiamiento del plan:** El proceso relativo a los costos y el financiamiento en el marco de un PSE consiste en comprobar la viabilidad y sostenibilidad financieras de las opciones de política y las metas propuestas. Se puede utilizar un modelo de simulación financiera para realizar estimaciones de los costos que cubran todos los gastos necesarios para lograr los resultados del plan, así como para calcular los recursos disponibles previstos. Estas proyecciones de los costos se realizarán a intervalos periódicos durante todo el proceso de preparación del plan. Se pueden plantear varios escenarios y compensaciones conexas, que podrán dar lugar a ajustes en las metas del programa y la política hasta lograr un escenario óptimo, el que será concertado por las partes interesadas.

5. **Plan de acción:** A efectos de poner en marcha el plan en el mediano plazo, el PSE se traduce en un plan de acción *plurianual* (por lo general, dos o tres años), que en ocasiones se denomina "plan de implementación" o "plan operacional" (que, a su vez, se traduce en planes anuales de operación o acción). Este plan debe ser coherente con las prioridades en materia de políticas y los programas del PSE. Contiene una descripción detallada de las actividades para un período específico del plan, con información sobre los plazos, las funciones, las responsabilidades y los costos, y debe estar vinculado al proceso del presupuesto nacional (marco de gastos a mediano plazo y presupuestación anual). El plan de acción plurianual puede ser un documento separado del documento más estratégico del PSE o puede formar parte de este.

6. **Mecanismos de implementación y capacidades:** Este paso consiste en definir los mecanismos de implementación y garantizar que las capacidades necesarias estén disponibles. Esto incluye designar a la persona responsable de la implementación general del plan, así como a los responsables de programas específicos. Las responsabilidades asignadas se deberán aproximar en la mayor medida posible a la estructura usual del ministerio y los departamentos. Algunas veces, se deberán crear estructuras nuevas, como un comité directivo conjunto. En el examen del plan, también se deberán analizar los factores de capacidad de gestión dentro del ministerio y, en caso de ser necesario, se deberán ajustar los objetivos o abordar las limitaciones de capacidad.

7. **Mecanismos de seguimiento y evaluación:** Estos mecanismos son fundamentales para garantizar que el plan avance según lo previsto para alcanzar sus metas. Una herramienta esencial para el seguimiento y la evaluación es el sistema de indicadores diseñado para hacer un seguimiento de los objetivos del plan y monitorear los procesos específicos de cada programa. El sistema de indicadores de seguimiento y evaluación, o marco de

resultados, está alineado con la estructura y la organización de las metas, los programas y las actividades que componen las estrategias del PSE (véase la fase 3). Los indicadores se utilizan para medir los avances y la consecución de las metas establecidas en los diversos niveles mediante la evaluación de los resultados de los objetivos, los resultados intermedios de los programas y los productos de las actividades.

El recuadro 1 muestra un ejemplo de las principales fases del proceso de preparación del plan en Iraq.

RECUADRO 1.

PROPUESTA PARA EL PROCESO DE PREPARACIÓN DEL PSE DE IRAQ

- Fase 1. Marco de políticas y creación de las condiciones: mes 1
- Fase 2. Análisis de la situación: meses 2 a 5
- Fase 3. Visión, prioridades y objetivos: meses 5 y 6
- Fase 4. Orientaciones estratégicas y principales programas: meses 6 a 8
- Fase 5. Marco de costos y financiamiento: meses 8 y 9
- Fase 6. Marco de seguimiento y evaluación: meses 8 y 9
- Fase 7. Marco de coordinación e implementación y finalización de la estrategia educativa: mes 10
- Fase 8. Consultas y difusión: meses 3, 5, 6, 7, 8 y 9

Después de la preparación del PSE

La finalización del PSE no constituye el fin del trabajo de planificación, es el comienzo de una nueva fase: **la implementación del plan**. En esta etapa, la función de la administración educativa se desplaza de la elaboración del PSE a la preparación y el respaldo de su implementación. Esto abarca diversas actividades, en particular las siguientes:

- **Traducción del PSE en planes operacionales y presupuestos anuales:** El plan original a mediano plazo no se prepara de una vez y para todos los casos. Por el contrario, debe traducirse en planes operacionales a corto plazo, alineados con el ciclo presupuestario y derivados del plan de acción plurianual.
- **Seguimiento periódico de la implementación del plan,** mediante la recopilación de datos y el análisis de los indicadores, la preparación de informes y la organización, en forma periódica, de reuniones de examen, como los exámenes sectoriales conjuntos.
- **Apoyo a los niveles descentralizados,** que incluye asistencia para la preparación de los planes y los presupuestos regionales y distritales.

2.4 ¿Cuáles son los principios fundamentales en los que se asienta la preparación del plan?

Durante las etapas de preparación y evaluación del plan, debe prestarse atención a la calidad del proceso y a la calidad del producto final. Un proceso de calidad se ajusta a los siguientes principios:

a) **Es participativo.** El proceso de preparación del plan debe ser totalmente participativo e incluir a una amplia gama de partes interesadas (como la sociedad civil, sindicatos docentes y otros ministerios distintos al de Educación), así como a los asociados que tendrán a su cargo la implementación del plan a nivel local. En el caso del nivel preescolar, por ejemplo, pueden participar departamentos ministeriales encargados de la EPI tanto a nivel nacional como subnacional, ONG locales e internacionales, proveedores de servicios del sector privado, expertos en EPI y otros asociados que presten asistencia, como los ministerios de Salud, de Trabajo o Bienestar Social, o de Bienestar de la Mujer y el Niño. Este proceso permite que los líderes políticos y los expertos técnicos mantengan un equilibrio entre las ambiciones políticas y las limitaciones técnicas y, al mismo tiempo, creen conciencia entre las partes interesadas y logren su compromiso. La organización de la participación resulta más fácil cuando existen estructuras de consulta. La mayoría de los países cuentan con grupos locales de educación o grupos de trabajo del sector preescolar. Por lo general, estas estructuras están presididas por el Ministerio de Educación y están integradas por partes interesadas del país.

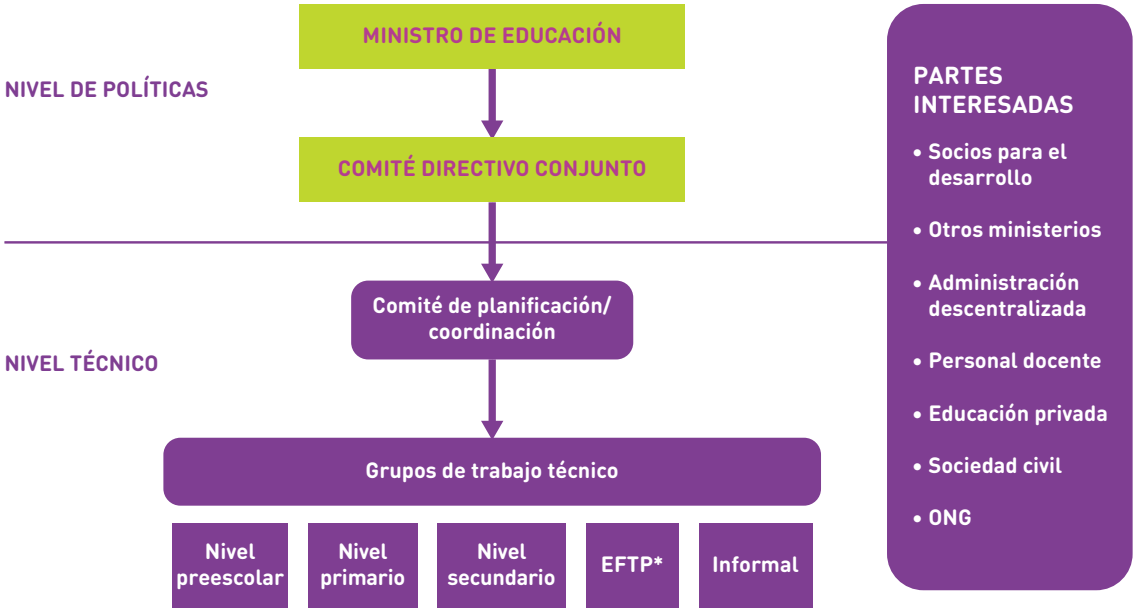
b) **Está bien organizado.** Para que un proceso participativo avance sin contratiempos con la intervención de una amplia gama de actores, debe estar bien organizado, y las funciones y las responsabilidades de los diversos actores, en particular sus líderes y los encargados de la coordinación, deben estar claramente definidas (gráfico 4). Las siguientes estructuras pueden resultar especialmente útiles[11]:

- **Un comité directivo conjunto,** con el mandato de supervisar y orientar el proceso de preparación del plan y de actuar como mecanismo de enlace entre el ministerio y otras partes interesadas importantes. El comité estaría integrado, esencialmente, por personal de alto rango del ministerio, con participación de otros ministerios pertinentes (por ejemplo, de Finanzas, de Planificación). También podría incluir a los socios para el desarrollo.
- **Un comité de planificación/coordinación,** que se encargue de coordinar el trabajo técnico de la preparación del PSE y reúna a todas las direcciones y departamentos ministeriales. Por lo general, está dirigido por el director de planificación.
- **Grupos de trabajo técnico,** que se concentran en temas o subsectores específicos (por ejemplo, formación docente, educación de adultos, finanzas, seguimiento y evaluación, educación preescolar) y a los que el comité de planificación puede solicitarles que preparen partes específicas del plan. Su personal está integrado, primordialmente, por expertos técnicos de nivel central del Ministerio de Educación. También pueden participar socios para el desarrollo, así como organizaciones de la sociedad civil.

11 En muchos ministerios, es posible que tales comités y grupos ya existan, incluso bajo otra denominación. Según el contexto, pueden considerarse otros tipos de estructuras.

GRÁFICO 4.

MECANISMOS ORGANIZACIONALES PARA LA PREPARACIÓN DEL PSE



Notas: Los grupos de trabajo técnico también se pueden organizar por tema, como el acceso, la calidad, los costos y el financiamiento de la gestión.

* EFTP = educación y formación técnica y profesional.

c) **Es un proceso de fortalecimiento de la capacidad.** La preparación del plan es una forma de fortalecimiento de la capacidad. Su implementación depende de una amplia gama de actores dentro de la administración, desde el nivel central hasta el nivel escolar, y es importante abordar la capacidad en todos los niveles. La propia redacción de un plan y la participación en consultas son muy valiosas para fortalecer las capacidades, reforzar la motivación y lograr que todos entiendan del mismo modo las cuestiones en juego dentro del sector educativo y el subsector preescolar, así como las posibles soluciones. La esfera de la capacidad abarca la creación de sistemas dinámicos para resolver problemas a efectos de lograr un nivel sostenido de coherencia en la gestión. Cuando sea necesario obtener apoyo técnico externo, este deberá ser proporcionado a través del Gobierno, con apoyo de funcionarios del área de planificación ministerial y en colaboración con el grupo local de educación.

3. DESAFÍOS PARA LA PREPARACIÓN DEL PLAN DEL SECTOR EDUCATIVO DEL NIVEL PREESCOLAR

La preparación del PSE, en general, y la planificación para el nivel preescolar, en particular, plantean varios desafíos. Debido a que el subsector preescolar es complejo, es posible que los mecanismos de implementación y los marcos de seguimiento y evaluación establecidos no estén suficientemente desarrollados. En otros casos, los desafíos están relacionados con cuestiones relativas a la coordinación, el tiempo para diseñar el plan y para crear conciencia, así como para lograr que el nivel preescolar esté bien articulado y se refleje en el plan de acción y presupuesto, las necesidades de datos y las necesidades técnicas. Si bien la preparación del PSE es el momento ideal para incorporar correctamente las cuestiones relacionadas con la educación preescolar, en el ciclo del PSE hay otros puntos en los que se puede incorporar la EPI. Por ejemplo, los exámenes sectoriales conjuntos anuales o el examen de mitad de período brindan la oportunidad de influir en los resultados de un nuevo análisis, integrar esos resultados y modificar el plan.

a) **La coordinación** del proceso de planificación debe tener lugar a nivel técnico y político. Debido a que la preparación del plan es un proceso participativo, la inclusión del nivel preescolar entrañará la coordinación de partes interesadas y actores adicionales. Esto abarca la coordinación entre los distintos ministerios que podrían estar involucrados en la prestación de servicios para la EPI (incluidos los representantes de los grupos de trabajo técnico) y también entre diversas partes interesadas, como el sector privado y las ONG que implementen la educación preescolar, las organizaciones confesionales, los docentes de la EPI, los padres y los miembros de la comunidad que a su vez intervengan en la prestación de servicios de educación preescolar, y los donantes.

Asimismo, se debe considerar la coordinación entre el nivel nacional y los niveles descentralizados de planificación e implementación del sector educativo (incluido el subsector preescolar), así como la coordinación entre los departamentos pertinentes de otros sectores, cuando corresponda. El proceso brinda una oportunidad interesante para generar un entendimiento común a nivel nacional y para promover el aprendizaje individual y global mediante la aportación de conocimientos especializados e ideas pertinentes. No obstante, plantea numerosos desafíos en materia de coordinación. La comunicación y colaboración deficientes entre los ministerios pertinentes o los departamentos dentro de un ministerio y, en general, entre los diversos actores, complica aún más la situación.

b) **Tiempo para diseñar el plan y crear conciencia.** Dada la complejidad de la coordinación, en este proceso se requiere tiempo no solo para establecer las estructuras pertinentes, sino también para lograr consenso entre las diversas partes interesadas que participan en él.

La necesidad de realizar consultas sociales extensas y amplias conlleva el imperativo de establecer una estructura clara para evitar procesos excesivamente prolongados y cumplir los plazos. La creación de un comité directivo con autoridad en la materia y equipos clave de trabajo técnico, con claras funciones, responsabilidades y cronogramas, concertados por todos, es útil para incorporar al proceso los conocimientos especializados del Gobierno, de entidades no gubernamentales, de otras partes interesadas clave y de los donantes.

c) **Presupuesto.** A raíz del mayor número de partes interesadas y actores de la EPI que intervendrán en el proceso de planificación participativa del PSE, es posible que sea necesario incrementar el presupuesto. La realización, en el marco del ASE, de un análisis más exhaustivo de las cuestiones relacionadas con la educación preescolar (que se describirá detalladamente en el módulo 3) también podría generar costos adicionales.

d) **Los datos** sobre el subsector preescolar suelen plantear numerosos problemas, dado que, a menudo, no se incluyen en los sistemas nacionales de bases de datos sobre educación o tienen un alcance limitado. A nivel nacional, la planificación eficaz es más difícil debido a que en muchos países faltan datos sólidos sobre la educación preescolar. Aunque en la mayoría de los planes se incluye la tasa bruta de matriculación o el número de niños que participan en la EPI, es posible que en ellos no figure información sobre la calidad del entorno de enseñanza y aprendizaje y la participación familiar, datos relacionados con la gestión y el financiamiento de la EPI ni un desglose más detallado de los datos que pueden servir de guía para formular estrategias eficaces en materia de equidad.

e) **Los conocimientos técnicos** son necesarios para respaldar el desarrollo del proceso, dado que los ASE y los PSE son instrumentos técnicos. No obstante, muchos países carecen de los conocimientos especializados adecuados para llevar a cabo estas tareas. El apoyo externo suele ser costoso, en particular cuando no se dispone de los conocimientos que se requieren a nivel nacional.

f) **La falta de liderazgo ministerial** dificulta el proceso de planificación, pues limita la coordinación, la participación y la creación de consenso. Esta situación se produce en determinados entornos signados por períodos prolongados de inestabilidad política, como los países devastados por una guerra.

4. PRÓXIMOS PASOS

El proceso de planificación para el nivel preescolar es fundamental para garantizar que se planifique como un subsector y se lo integre en el proceso de planificación general del sistema educativo. Esto entraña a) considerar las características importantes del subsector preescolar como se describió en la sección 1, b) seguir las principales fases del proceso de preparación del plan y c) aplicar los principios fundamentales de la preparación del plan con el objeto de minimizar los desafíos que puedan surgir durante el proceso.

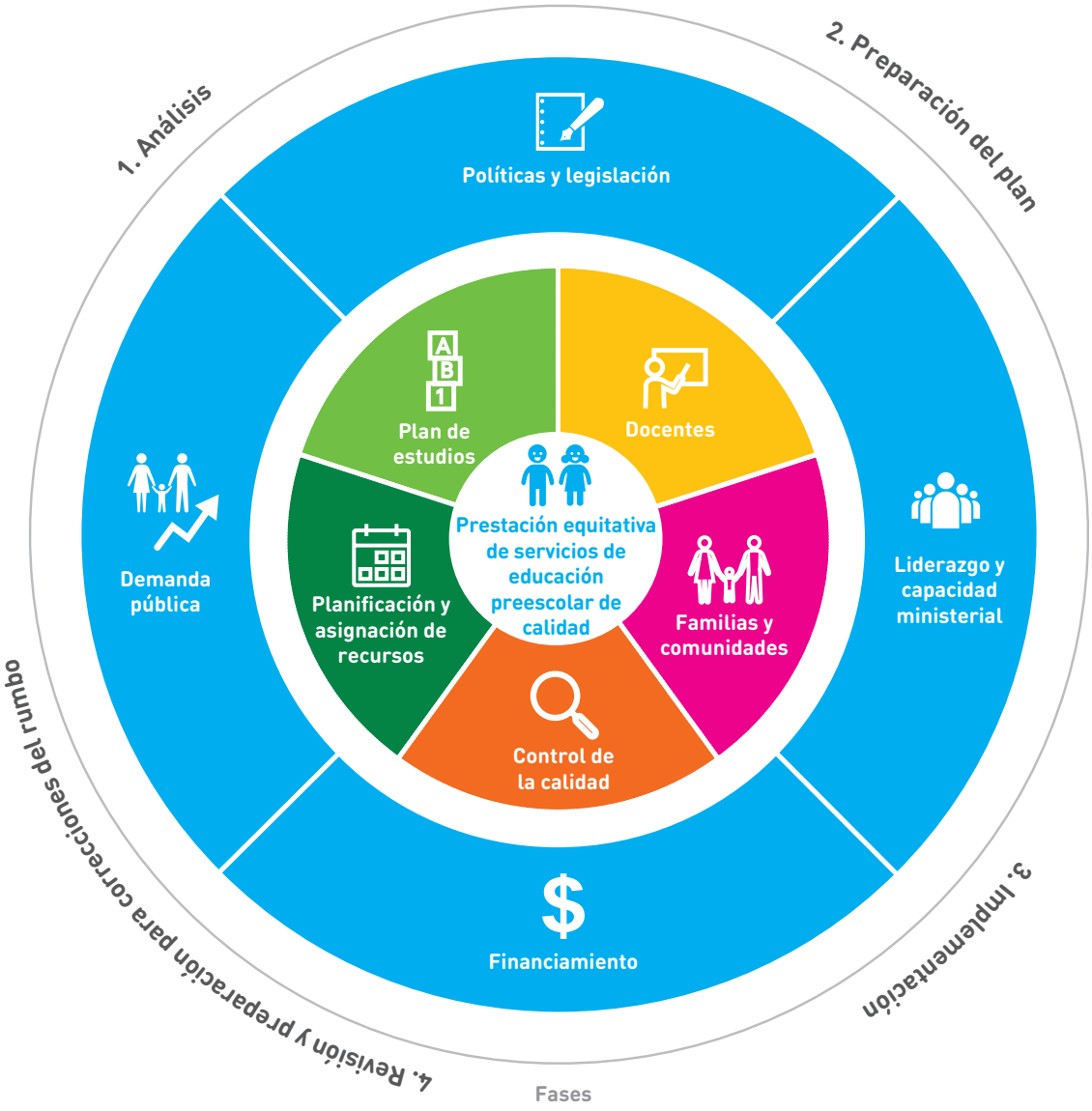
Como se explicó en el módulo 1, la integración adecuada del subsector preescolar en los planes del sector educativo proporciona a los países las bases para organizar y alcanzar los objetivos deseados y es un mecanismo potente para crear consenso, coordinar las actividades con los asociados y movilizar recursos. A nivel mundial, el subsector preescolar no dispone de fondos suficientes y carece de coordinación, coherencia y regulación. Así pues, la disponibilidad generalizada de servicios de EPI inclusivos y de calidad depende de que la educación preescolar se planifique adecuadamente como un subsector coherente dentro del sistema educativo general y se dote de recursos suficientes. Una vez que esto se ha logrado, comienza el PSE.

En los **módulos 3 a 5** se presentarán las principales fases del PSE en relación con el modo de lograr la incorporación del nivel preescolar en todo el proceso:

- Análisis del sector educativo (módulo 3).
- Preparación del PSE (formulación de políticas/priorización de programas); cálculo de costos y financiamiento (módulo 4).
- Mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación (módulo 5).

GRÁFICO 5.

EL MARCO CONCEPTUAL EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO



Fuente: UNICEF, 2019a.

ANEXO 1.

ESQUEMA GENÉRICO DE PSE

Como se señala en el documento del IIPE-UNESCO (2010):

"No hay un modelo para elaborar un plan estratégico. Sin embargo, se pueden extraer algunas enseñanzas de las experiencias en diversos países. Una de ellas es que, cuando un país tiene que preparar un plan sectorial estratégico por primera vez, y debido a que los responsables de las decisiones políticas por lo general están apurados, existe siempre la fuerte tentación de seguir haciendo las cosas como se hacían en el pasado. Esto implica convocar a un equipo de expertos nacionales o internacionales para que efectivamente redacte el plan con la mayor celeridad posible (unos pocos meses), en lugar de respaldar un proceso participativo de preparación de un plan nacional mucho más prolongado (al menos, de 8 a 12 meses)".

Por lo tanto, dado que cada contexto es diferente, también habrá disparidades en el formato y el estilo del plan. No obstante, como el proceso del PSE consta de elementos comunes, la mayoría de los documentos del PSE incluirán los siguientes componentes/capítulos:

1. **El contexto de desarrollo/externo** del país: Este punto comprende la ubicación geográfica, la población, las cuestiones relacionadas con la situación/estabilidad política o económica del país, si este padece conflictos o crisis de alguna clase, y cuáles serían las consecuencias para el sector educativo de todos o de algunos de estos factores. La información para esta sección proviene de la fase del ASE del proceso de PSE.

2. **El contexto educativo** del país: Este componente abarca los diversos subsectores del sistema educativo, como la EPI, la educación básica, la educación y formación técnica y profesional (EFTP), la educación superior, la educación informal y otros niveles. Cada país puede tener subsectores diferentes, y, según el contexto, su plan puede centrarse en un subsector en mayor medida que en otro. La información y los datos sobre los logros de los diversos subsectores del sistema educativo provienen de la fase del ASE y, muy a menudo, se centran en análisis relacionados con el acceso, la calidad, la equidad y la eficiencia interna y, en ocasiones, externa.

3. **Cuestiones transversales:** Algunas veces, estas cuestiones se incorporan en todo el análisis y el marco del plan y, otras, se abordan en una subsección separada. En la sección se debe incluir siempre la sensibilidad ante las cuestiones de género, las crisis o los conflictos (denominada, en ocasiones, "educación en situaciones de emergencias"). Otras cuestiones transversales, como el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el sida, agua, saneamiento e higiene, etcétera, pueden, o no, añadirse. La información y los datos provienen de la fase del ASE del proceso de preparación del PSE.

4. **Marco de políticas educativas:** Por lo general, este marco abarca el panorama político en el que está inmersa la educación, tanto a nivel internacional como nacional, e incluye las políticas para el sector educativo y sus subsectores a fin de contribuir a orientar la visión general para el sector. En este componente se establece un objetivo general para el sector educativo. La información para esta sección proviene de la fase del ASE y de la fase de formulación de políticas del proceso del PSE, donde las políticas existentes se comparan con el análisis y, en caso de ser necesario, se reformulan o se elaboran otras nuevas.

5. **Los programas prioritarios del PSE:** Esta sección incluye los programas necesarios para implementar la visión y el objetivo generales del sector educativo. Los programas incorporan componentes relacionados con cada uno de los subsectores pertinentes del PSE y tienen por objeto abordar las cuestiones señaladas en el proceso del ASE. Su priorización también depende de los recursos disponibles, por lo cual las metas relacionadas con los programas incluidos en esta sección (como, por ejemplo, el aumento del acceso a la EPI o la mejora de los resultados del aprendizaje en la educación primaria) deben compararse con el modelo de simulación elaborado para determinar el costo de la implementación del plan. Esta sección se prepara durante la fase de programación del proceso del PSE.

6. **Financiamiento del plan:** Esta sección incluye los resultados de la fase del ASE en el examen financiero del sector. También contiene los criterios para calcular los costos a fin de evaluar el costo de la implementación del plan. Con ese propósito, se utiliza el modelo de simulación para estimar el costo total del plan. Sobre la base del modelo de simulación, tal vez deban ajustarse los programas prioritarios antes de completar el plan. Por último, se calcula el presupuesto del Gobierno y se estima el déficit de financiamiento. Este paso puede ser útil para la movilización de recursos en el futuro. Esta sección se elabora durante la fase de los costos y el financiamiento del proceso del PSE.

7. **Mecanismos de implementación:** En esta sección se describen brevemente los mecanismos de implementación y las medidas de seguimiento del programa y se incluyen comités con una estructura similar a la de los establecidos durante la fase de preparación del plan. Es necesario coordinar estas estructuras en distintos niveles, así como garantizar la capacidad técnica para preparar, entre otros, los planes operacionales anuales y los principales indicadores de desempeño, y hacer su seguimiento. Esta sección se elabora como parte de la fase de seguimiento y evaluación del proceso del PSE.

8. **Marco de seguimiento y evaluación:** Esta sección contiene una breve descripción de las fuentes de datos (sistema de información sobre la gestión de la educación y otras fuentes), así como el proceso para llevar a cabo las actividades de rutina de seguimiento y evaluación en distintos niveles (nacional, regional, distrital y escolar). Indica los plazos de las misiones de examen conjuntas y del proceso de examen anual. También incluye los principales indicadores de desempeño que servirán de base para el seguimiento y el marco de resultados. Esta sección se elabora como parte de la fase de seguimiento y evaluación del proceso del PSE.

BIBLIOGRAFÍA

GPE (Global Partnership for Education), and IIEP-UNESCO (International Institute for Educational Planning–United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 2015. *Guidelines for Education Sector Plan Preparation*. Paris: IIEP-UNESCO. http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002337/233767e.pdf.

IIEP-UNESCO. 2010a. "Strategic Planning: Concept and Rationale." Education Sector Planning Working Paper 1. Paris: IIEP-UNESCO. http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189757e.pdf.

———. 2010b. "Strategic Planning: Organizational Arrangements." Education Sector Planning Working Paper 2. Paris: IIEP-UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189758.

———. 2010c. "Strategic Planning: Techniques and Methods." Education Sector Planning Working Paper 3. Paris: IIEP-UNESCO. http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189759e.pdf.

OECD (Organisation of Economic Co-operation and Development). 2006. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.

UNICEF (United Nations Children's Fund). 2019a. *Conceptual Framework for the Pre-primary Sub-sector*. New York: UNICEF.

———. 2019b. *Conceptual Framework for the Pre-primary Sub-sector: Brief Summary*. New York: UNICEF.

Upadhyay, A., and V. Putcha. 2017. "Better Policies for Improved Financing of Services for Young Children." In *Early Childhood Matters: Advances in Early Childhood Development*, Bernard van Leer Foundation, 78–82. The Hague: Bernard van Leer Foundation. https://bernardvanleer.org/app/uploads/2017/06/Early-Childhood-Matters-2017_final-2.pdf.

Vargas-Barón, E. 2013. "Building and Strengthening National Systems for Early Childhood Development." In *Handbook of Early Childhood Development Research and Its Impact on Global Policy*, edited by P.R. Britto, P.L. Engle, and C.M. Super, 443–66. Oxford: Oxford University Press.

Vegas, E., and L. Santibáñez. 2010. *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2013. "What Matters Most for Early Childhood Development: A Framework Paper." SABER Working Paper Series 5. Washington, DC: World Bank. http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/ECD/Framework_SABER-ECD.pdf.

Notas

Notas

Notas



Fotos de portada y contraportada: © UNICEF/UN050570/Mukwazhi


RAYONS
NON TOXIC