

# Caracterización de los factores que determinan la asistencia a programas públicos para la primera infancia en Ecuador

Characterization of the factors that determine the attendance to public programs for the early childhood in Ecuador

Jairo Rivera V.<sup>1</sup>

## Resumen

Este trabajo analiza las características de los factores que determinan la asistencia a programas públicos para la primera infancia en Ecuador. El estudio inicia con una revisión de la literatura, presentando los orígenes de los programas de primera infancia y la normativa vigente. Adicionalmente, revisa el contexto ecuatoriano para la primera infancia. Posteriormente, desarrolla la sección empírica utilizando datos correspondientes a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del año 2013-2014. En la estimación se usa un modelo Probit para determinar la probabilidad de asistencia a un programa público de desarrollo infantil. Los resultados sugieren que las modalidades de programa y edad del menor están influenciadas de forma heterogénea por las características individuales, de la madre, del hogar y geográficas.

**Palabras clave:** primera infancia, encuesta de condiciones de vida.

## Abstract

This paper analyzes the characteristics of the factors determining assistance to public programs for early childhood in Ecuador. The study begins with a review of the literature, where the origins of early childhood programs and current legislation are presented. Additionally, the Ecuadorian context early childhood is reviewed. Subsequently, the section is developed using empirical data for the Survey of Living Conditions of 2013-2014. In estimating a Probit model is used to determine the probability of attending a public child development program. The results suggest that the modalities of the program and child's age are heterogeneously influenced by the individual, mother, home, and geographical's characteristics.

**Keywords:** early childhood, living conditions survey.

---

<sup>1</sup> Jairo Rivera es Ingeniero en Economía. Máster en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Finanzas y Gestión de Riesgos por la Universidad Andina Simón Bolívar. Actualmente es estudiante de Doctorado en Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. El autor agradece los comentarios de Betty Espinosa y los miembros del Grupo de Investigación Acción Pública y Políticas Sociales. Documento aprobado para el Encuentro Anual 2015 de la Sociedad de Economía de Chile. El email de contacto es: jrivera3@uc.cl.

## **1.- Introducción**

La primera infancia es una etapa crucial en la que se establecen las bases del desarrollo físico e intelectual de las personas. Esta etapa comprende desde el periodo prenatal hasta los cinco años de vida. La complementariedad en la formación de habilidades determina que el desarrollo temprano sea el más importante ya que se concatena con el aprendizaje posterior. Las políticas de desarrollo infantil promueven la igualdad de oportunidades desde el inicio de la vida. Ante ello, los Estados han incorporado la atención a la primera infancia en la agenda de política pública.

Con la intención de incorporar una perspectiva histórica en el desarrollo de las políticas públicas sobre primera infancia, en este documento se analiza en primer lugar el origen de dichas políticas. Luego, se procede a examinar específicamente como aparecen las políticas de desarrollo infantil en la región latinoamericana. La dinámica de las políticas es heterogénea entre los países y aquellos que forman parte del Cono Sur y Centroamérica son pioneros en el desarrollo de servicios de desarrollo infantil en la región. En el Ecuador las políticas públicas de primera infancia aparecen a mediados de los ochenta.

A continuación, se presenta evidencia sobre la importancia del desarrollo infantil temprano. Entre los principales resultados se indica que el impacto de una adecuada intervención temprana potencia la adquisición, desarrollo y fortalecimiento de habilidades cognitivas y no cognitivas. Dichas habilidades mediante un proceso dinámico y complementario tienen repercusiones en el desarrollo del infante tanto en el corto, mediano y largo plazo. Asimismo, se analizan las normas internacionales y nacionales, en función de relieves el cambio de paradigma que sobreviene al dejar de reconocer a los infantes como objetos de políticas públicas y reconocerlos como sujetos de derechos. Posteriormente se presenta cifras y programas sobre la primera infancia en Ecuador, en donde se resalta el aumento de recursos y la estrategia multisectorial que involucra a los Ministerios de Inclusión Económica y Social, Salud y Educación, coordinados por el Ministerio de Coordinación Económica y Social.

En el tema metodológico en el estudio se utilizan datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2013-2014 desarrollada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. La ventaja de trabajar con la ECV radica en que es una encuesta multipropósito que reúne información sobre diferentes aspectos y dimensiones del bienestar de los hogares. El modelo que se usa en la estimación es un modelo Probit con el fin de estimar la probabilidad de asistencia a un centro de desarrollo inicial. Los resultados obtenidos sugieren que las modalidades de programa y edad del menor se ven influenciados de forma heterogénea por las características individuales, de la madre, del hogar y geográficas.

## **2.- Revisión de la literatura**

Los servicios de atención a la primera infancia en los países de la OECD datan de los siglos XVIII y XIX. La revolución industrial marcó la necesidad de mano de obra capaz de trabajar durante horarios extendidos y representó un desafío para el cuidado de los niños dentro de las familias. Ante esa necesidad, aparecieron las guarderías como centros iniciales de cuidado infantil. Posteriormente, en el siglo XX a través de diferentes declaraciones y compromisos internacionales se alcanzó la instauración de garantías para el desarrollo de la primera infancia y se estableció el Estado de bienestar.

Las políticas públicas de primera infancia en los países desarrollados iniciaron en los años sesentas. Por ejemplo, en Estados Unidos empezaron mediante dos programas principales: Head Start y Cuidado del Niño (Lombardi 2009: 10). Dichos programas pretendieron aportar a la preparación de los niños de escasos recursos para que puedan asistir a la escuela y apoyar en el cuidado de los niños para los padres que trabajan.

En América Latina los servicios de atención a la primera infancia se inician en distintos momentos de los siglos XIX y XX, a partir de “iniciativas dispersas y sectoriales provenientes de los campos de la protección, salud y educación”. Las iniciativas de protección se ligaron a actos de beneficencia en protección de los niños realizados por las comunidades religiosas. Por el lado de la salud, se ataron a actividades de tipo curativo y tendiente a reducir la mortalidad infantil. En la educación, se vincularon con la creación de guarderías, principalmente para la clase obrera (UNESCO 2010: 26).

La incorporación de la mujer al mercado laboral y el fenómeno de migración del campo a la ciudad para la clase obrera fueron dos detonantes para la creación de políticas de primera infancia en los años setenta. La dinámica de las políticas es heterogénea y los países que forman parte del Cono Sur y Centroamérica son pioneros en el desarrollo de servicios de desarrollo infantil. En el Ecuador las políticas públicas de primera infancia aparecen a mediados de los ochenta.

Hay un creciente consenso en la literatura de la medicina, educación y economía acerca de la importancia de los primeros años de vida. El desarrollo humano es considerado como “un proceso continuo y progresivo mediante el cual se adquieren habilidades, conocimientos y conductas cada vez más complejas” (Landers, et al. 2006: 14).

En medicina es un hecho que existen periodos críticos sensibles al desarrollo temprano. Dichos periodos “definen tiempos y ventanas de oportunidad que marcan el desarrollo cerebral” (Charmandari et al. 2005: 15). La plasticidad cerebral en la primera infancia le permite adquirir, desarrollar y fortalecer circuitos y conexiones neuronales que se activan mediante una adecuada estimulación. Lo crucial de este proceso es que se realiza solo en la primera infancia y su inadecuada estimulación repercute en el futuro.

En relación con la educación se ha probado que “la acumulación de capital humano es un proceso dinámico, en donde las habilidades adquiridas en un primer periodo afectan las condiciones iniciales y la función de aprendizaje del periodo siguiente” (Heckman y Carneiro 2003: 6). En la misma línea, se establece que la formación de habilidades no es un proceso de bienes sustitutos, sino, por el contrario, es un proceso de bienes complementarios, tanto para las habilidades cognitivas como para las habilidades no cognitivas, que se fortalece autónomamente (Cunha y Heckman 2007: 7).

En relación con la economía se ha encontrado que la inversión en primera infancia fomenta el progreso integral de las personas, potenciando sus procesos de aprendizaje y favoreciendo la disminución de las brechas sociales. Los efectos de una adecuada intervención en la primera infancia se aprecian no solo en el corto plazo, con mayores tasas de matrícula en la escuela y rendimiento académico, sino también en el mediano, con menores tasas de embarazo adolescente, y largo plazo, con niveles más altos de empleo y mayores salarios (Berlinski y Galiani 2008: 25; Berlinski et al. 2006: 3).

Finalmente, un factor determinante en el desarrollo de la primera infancia, a parte de la familia, es la acción del Estado para potenciar la formación del infante y reducir potenciales riesgos (Douglas y Currie 2010: 56). En ese sentido, la acción o inacción del Estado en políticas públicas para su población tiene implicancias directas sobre el bienestar de su ciudadanía. Evidentemente, es importante traer a colación la normativa nacional e internacional que sirve de base para colocar en la agenda pública a la primera infancia, que se analizará seguidamente.

Para Ecuador se destacan cinco estudios que analizan la importancia del desarrollo infantil temprano y el sistema de provisión de servicios de primera infancia. Por un lado, Schady encuentra que existe una relación significativa entre el nivel de educación de los padres, su vocabulario y el desarrollo cognitivo de los niños (Schady. 2011: 2305). Al mismo tiempo, Vásconez indica que hay una heterogeneidad de programas que conforman el sistema de desarrollo infantil, los cuales varían de acuerdo a la edad del niño objetivo, componentes, horario y local (Vásconez. 2012:18). En la misma línea, Berlinski y Schady hallan que el porcentaje de infantes atendidos en jardines de cuidado infantil se multiplicó por seis veces durante el periodo 2000-2010 (Berlinski y Schady, 2015: 96). A su vez, Rosero y Oosterbeek mediante una evaluación de impacto encuentran efectos diversos de los programas y aseveran que estos dependen crucialmente de su diseño y operación, lo cual es clave para las políticas públicas; por un lado el programa Creciendo con Nuestros Hijos tiene efectos positivos en desarrollo cognitivo, pero negativos en participación laboral de la mujer, mientras que los Centros Infantiles del Buen Vivir tienen resultados opuestos (Rosero y Oosterbeek. 2011: 1-4). Por último, estos resultados tienen relación con los que hallaron Araujo y sus coautores cuando analizan el tema de la calidad en los centros infantiles; en este estudio se encuentra que la formación profesional de los cuidadores y la infraestructura en el país es limitada (Araujo et al. 2015, 38).

## 2.1. Normativa relacionada a la primera infancia

A nivel internacional<sup>2</sup>, el reconocimiento de la infancia como un periodo crítico en la formación de la persona ha evolucionado positivamente, hasta la consideración de los niños y niñas como sujetos de derecho.

Primero, mediante la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU 1948: 5) se reconoce en su artículo 25 que “la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales”. Luego mediante la Declaración de los Derechos del Niño (ONU 1959: 1) en su principio II se postula que “el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad”. Posteriormente se suscribieron varios protocolos, pactos y convenciones ligados al tema de la niñez, y el hito determinante en este proceso es firma de la Convención de los Derechos del Niño.

La Convención de los Derechos del Niño “es el primer tratado vinculante a nivel internacional que reúne en un único texto los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del niño” (Roger et al. 2015:2). En ese sentido, tiene un principio fundamental que es “el interés superior del niño en todos los asuntos que le conciernan” (Roger 2013: 3).

Los Estados adheridos a la convención se comprometen a cumplirla. En ese sentido, en el artículo 4 se señala que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos” (ONU 1990: 3). Por lo tanto, la convención “reconoce el derecho que las niñas y los niños tienen a desarrollarse hasta el máximo de su potencial [...] al mismo tiempo que compromete a los Estados a tomar las medidas necesarias para que esto ocurra” (UNICEF 2005:11).

Una de las particularidades de la convención es el papel preponderante que le otorga a la familia “como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad” (ONU 1990: 1). Por lo tanto, citando a Foucault, “la familia es un instrumento privilegiado para el gobierno de las poblaciones” (Foucault 1999: 192).

El establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000 a nivel internacional fortalece el compromiso de las naciones con el desarrollo infantil. Asimismo, la Sesión Especial en favor de la Infancia del año 2002 genera compromisos con la intención de atender oportunamente a la infancia y propender al desarrollo de las capacidades de los niños en ambientes adecuados.

La implementación de la Convención de Derechos del Niño a nivel de cada país suscriptor necesitaba de cambios profundos en el sistema legislativo e institucional, donde se hacía imprescindible la “adecuación de los instrumentos jurídicos y políticos al nuevo marco conceptual” (Roger et al. 2015:3). En el Ecuador cerca de una década después de la firma de la Convención se promulga el Código de la Niñez y Adolescencia.

A su vez, el compromiso del Estado ecuatoriano con la Convención es ratificado en la nueva Carta Magna del Ecuador en 2008 donde se le otorga el rango de jurídico suprallegal.

## 3.- Primera Infancia en Ecuador

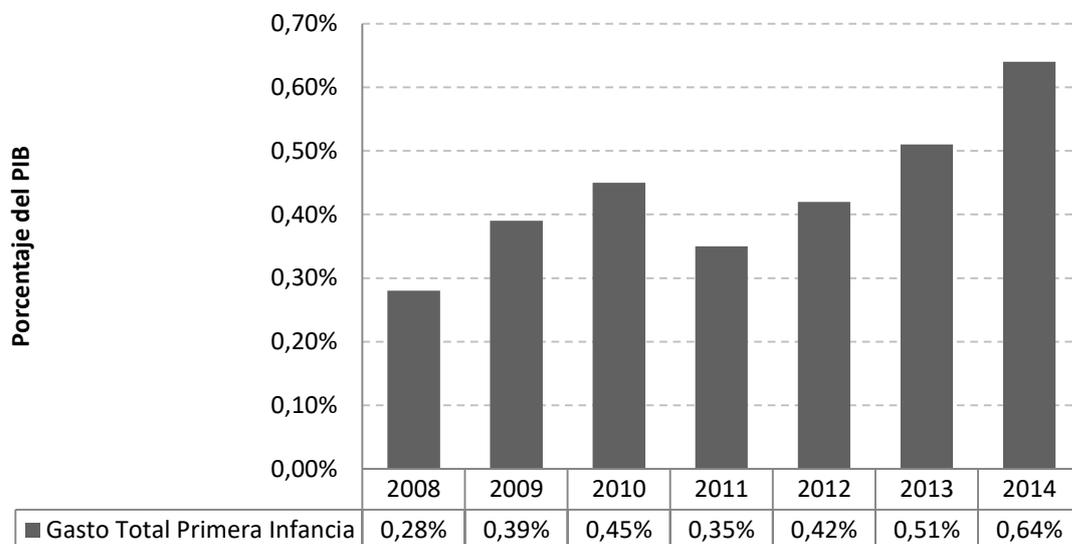
El Ecuador presenta un avance significativo en cuanto al destino de recursos, mediante gasto público, a la primera infancia. Para el año 2014 el gasto total de primera infancia representa cerca de 0.64% del

---

<sup>2</sup> Ferrajoli considera que las declaraciones internacionales “transforman el orden jurídico internacional, produciendo en él el paso del estado de naturaleza al estado civil: de sistema pacticio de relaciones bilaterales y paritarias entre Estados soberanos a verdadero *ordenamiento jurídico* de tipo confederal” (Ferrajoli 2008: 479).

PIB, cifra que si bien resulta bastante inferior al promedio de los países de la OECD, demuestra una tendencia positiva de reconocimiento a esta crucial etapa.

**Figura 1.** Gasto Total en Primera Infancia como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social  
Elaboración: Autor

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 considera a “las políticas de la primera infancia para el desarrollo integral como una prioridad de la política pública”. Específicamente desde la política y lineamiento 2.9 se pretende “garantizar el desarrollo integral a niños y niñas menores de 5 años” (Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: 127).

Para su implementación, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social ha creado la Estrategia Nacional para la Primera Infancia en el Ecuador, con el objetivo principal de “consolidar un modelo integral e intersectorial de atención a la primera infancia con enfoque territorial, intercultural y de género para asegurar el acceso, cobertura y calidad de los servicios, promoviendo la responsabilidad de la familia y la comunidad”.

Un factor determinante de la Estrategia es la intersectorialidad<sup>3</sup> que se requiere desde el Estado para aglutinar esfuerzos de distintos entes gubernamentales. Intervienen cinco instituciones principales: la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo ya que es la encargada de elaborar los planes de desarrollo, luego está el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social como supraministerio, que coordina a tres ministerios: Inclusión Económica y Social, Educación, y Salud. En el siguiente cuadro se resume los actores estatales:

**Figura 2.** Estrategia Intersectorial para la Primera Infancia.

<sup>3</sup> Lasswell asevera que el “enfoque (interdisciplinario) de políticas no implica dispersar la energía entre un conjunto de tópicos variados, sino más bien tratar los problemas fundamentales que surgen de la adaptación del hombre a la sociedad” (Lasswell. 1992a: 102). En la misma línea, Dror considera que existe una “ruptura de las fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de decisión” (Dror. 1992: 123). Asimismo, las ciencias políticas son “multidisciplinarias en sus enfoques intelectuales y prácticos”, y esto sucede ya que cada problema político tiene múltiples componentes relacionados con varias disciplinas académicas (deLeon y Vogenbeck. 2007: 4-5).



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social  
 Elaboración: Autor

Entre los programas implementados por el Estado ecuatoriano, sobresalen tres modalidades de atención: Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV), Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) y los Centros de Educación Inicial (CEI). Por un lado en los CIBV se atiende a niños de entre tres meses a cinco años, los cuales asisten diariamente a centros fijos. Por el otro, el CNH atiende a niños de entre cero y cinco años, los cuales permanecen en el hogar. Adicionalmente, los CEI atienden a niños de entre 3 y 5 años, los cuales asisten a centros fijos (Vásconez 2012: 18). Los dos primeros programas son manejados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, mientras que el tercero está a cargo del Ministerio de Educación. El Ministerio de Salud apoya en temas de nutrición a los tres programas.

#### 4.- Datos y metodología

##### Datos

Los datos usados corresponden a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), construida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC). La ECV es una encuesta de personas y hogares realizada durante el periodo 2013-2014. La muestra de 28.970 hogares resulta representativa a nivel nacional, urbano y rural, 24 provincias, 9 zonas de planificación y 4 ciudades auto-representadas (Quito, Guayaquil, Cuenca y Machala)<sup>4</sup>. La ventaja de trabajar con la ECV radica en que es una encuesta multipropósito que reúne información sobre diferentes aspectos y dimensiones del bienestar de los hogares.

##### Modelo

El modelo que se usa en este documento es un Probit<sup>5</sup> con el fin de estimar la probabilidad de asistencia a un centro de desarrollo inicial y tiene como variables dependientes varios controles de las características individuales, geográficas y del hogar. Con ello, el modelo estimado es:

$$Y_i = \rho * Características\ del\ menor_i + \alpha * Características\ de\ la\ madre_i +$$

<sup>4</sup> INEC (2015). Metodología de la Encuesta de Condiciones de Vida ECV 2013-2014, p 3-14.

<sup>5</sup> El modelo Probit pertenece a los modelos de elección binaria no lineal y permite estimar la probabilidad de ocurrencia de un evento. Los efectos marginales obtenidos por el Probit son similares a los marginales que se obtiene por Logit.

$$\beta * \text{Características del hogar}_i +$$

$$\theta \text{Características geográficas}_i + \varepsilon_i$$

donde Y es una variable *dummy* que toma el valor de 1 si el niño asiste a programa público de primera infancia y 0 si no lo hace. Entre las variables explicativas que se refieren a características del menor se encuentra la edad, género y grupo étnico minoritario; entre las características de la madre se encuentran los años de escolaridad, horas de cuidado del menor y si trabaja; entre las características del hogar está el número de personas, presencia del padre y pobreza por consumo; y, entre las características geográficas está el área de residencia y la región.

## 5.- Resultados

Las estimaciones de los efectos marginales utilizando el modelo Probit se presentan en el siguiente cuadro. Existen tres modelos que varían de acuerdo al grupo de niños incluidos. En el primero se toman en cuenta todos los menores que asisten a un programa público de primera infancia. En el segundo se incluye los menores que forman parte del programa Creciendo con Nuestros Hijos –CNH– (visita al hogar). En el tercero están los menores que asisten a los Centros Infantiles del Buen Vivir –CIBV–, Centros Infantiles, y otros (acuden a un centro físico fuera del hogar).

Los factores que tienen mayor importancia en la probabilidad de asistencia a los programas públicos de primera infancia de forma general, y específicamente para los CNH y CIBV, corresponden a las características geográficas de los hogares de los menores de cinco años. Se destaca que pertenecer a la región Costa aumenta la probabilidad de asistir a un CNH en 3%, mientras que crecer en la región Insular reduce la probabilidad de asistencia en 10%.

Por un lado, entre las características del menor, resulta interesante el hecho de que la asistencia a un Programa Público de Primera Infancia de manera general no esté ligada a temas de género. Entre los programas de visitas a los hogares CNH hay menor probabilidad de asistencia para aquellos que pertenecen a grupos minoritarios, mientras que sucede lo opuesto en los CIBV, donde, además, su probabilidad aumenta con el paso de la edad.

Entre las características de la madre se encuentra que el mayor nivel de escolaridad y si se encuentra trabajando tienen efectos positivos en la asistencia a los programas de primera infancia en los CIBV. Esto se podría explicar desde la teoría económica en relación al costo de oportunidad ya que las madres con mayor nivel de educación y/o trabajen están inmersas en el mercado laboral y reciben un salario, ante ello, el tiempo para cuidar a los menores se vuelve más escaso con lo que aumenta el uso de programas de primera infancia; a su vez, y en la misma línea, el menor número de horas de la madre al cuidado del niño aumenta la probabilidad de asistencia.

En cuanto a las características del hogar se aprecia que los hogares que se hallan en situación de pobreza por consumo tienen menos probabilidades de asistir a un CIBV en relación de aquellos que no son pobres. Las restricciones de oferta o el trabajo infantil pudieran ser unas de las causas de que los pobres tengan menores probabilidades de asistencia. El número de personas en el hogar y la presencia del padre no tienen influencia significativa.

En referencia a las características geográficas se observa que los hogares del área rural poseen mayor probabilidad de asistir a un CNH. En cuanto a la región, en la Sierra y Costa hay mayor probabilidad de asistencia a un CNH, mientras que su probabilidad es menor para asistir a un CIBV, en relación a la región Amazónica.

Como resultado del análisis por programa se puede apreciar que las distintas modalidades de atención afectan la asistencia del menor. Por un lado, los menores de etnias minoritarias tienen menor probabilidad que los mestizos de asistir a un CNH, a diferencia de un CIBV en donde su probabilidad es mayor. Por regiones, los menores de la Sierra y de la Costa poseen mayor probabilidad de asistir a un CNH en relación a los de la Amazonía, lo cual es inverso a lo que sucede con los CIBV.

**Tabla 1.** Factores que afectan la probabilidad de asistencia a un Programa Público de Primera Infancia. Específicamente a un Creciendo con Nuestros Hijos y a un Centro Infantil del Buen Vivir.

	Programa Público de Primera Infancia (1)		Creciendo con Nuestros Hijos (2)		Centro Infantil del Buen Vivir (3)	
<b>Características del menor</b>						
Edad (meses)	0.006 (0.00)	***	0.000 (0.00)		0.007 (0.00)	***
Mujer	0.001 (0.01)		-0.001 (0.01)		0.004 (0.01)	
Grupo étnico minoritario	-0.001 (0.01)		-0.045 (0.01)	***	0.044 (0.01)	***
<b>Características de la madre</b>						
Años de escolaridad	0.004 (0.00)	***	0.000 (0.00)		0.004 (0.01)	***
Horas de cuidado al menor	-0.002 (0.01)	***	-0.001 (0.00)	***	-0.002 (0.00)	***
Trabaja	0.022 (0.01)	**	0.000 (0.01)		0.029 (0.01)	***
<b>Características del hogar</b>						
Número de personas	-0.001 (0.00)		0.001 (0.00)		-0.002 (0.00)	
Presencia del padre	0.002 (0.01)		0.009 (0.01)		-0.010 (0.01)	
Pobreza por consumo	-0.019 (0.01)	*	-0.004 (0.01)		-0.021 (0.01)	**
<b>Características geográficas</b>						
Área Rural	0.024 (0.01)	**	0.037 (0.01)	***	-0.005 (0.01)	
Región Sierra	0.001 (0.01)		0.030 (0.01)	***	-0.019 (0.01)	*
Región Costa	0.034 (0.01)	***	0.106 (0.01)	***	-0.050 (0.01)	***
Región Insular	-0.098 (0.03)	***	-0.113 (0.02)	***	-0.040 (0.03)	
N	10776		8866		9511	
Probabilidad correctamente predicha	70.03		85.73		79.91	

Nota: La variable dependiente es binaria y toma el valor de 1 si el menor asiste a un Centro de Desarrollo Inicial Público. El reporte corresponde a los coeficientes marginales, obtenidos con dprobit.  
\* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

**Tabla 2.** Factores que afectan la probabilidad de asistencia a un Programa Público de Primera Infancia por edad.

	Menores de 3 años		Entre 3 y 5 años	
	(1)		(2)	
<b>Características del menor</b>				
Edad (meses)	0.011 (0.00)	***	0.003 (0.00)	***
Mujer	0.006 (0.01)		-0.005 (0.01)	
Grupo étnico minoritario	-0.010 (0.01)		0.013 (0.02)	
<b>Características de la madre</b>				
Años de escolaridad	0.003 (0.00)	**	0.006 (0.00)	***
Horas de cuidado al menor	-0.001 (0.00)		-0.003 (0.00)	***
Trabaja	0.039 (0.01)	***	-0.019 (0.02)	
<b>Características del hogar</b>				
Número de personas	0.002 (0.00)		-0.004 (0.00)	
Presencia del padre	-0.006 (0.01)		0.007 (0.02)	
Pobreza por consumo	0.003 (0.01)		-0.053 (0.02)	***
<b>Características geográficas</b>				
Área Rural	0.035 (0.01)	***	0.008 (0.02)	
Región Sierra	-0.002 (0.01)		0.006 (0.02)	
Región Costa	0.105 (0.02)	***	-0.074 (0.02)	***
Región Insular	-0.061 (0.04)		-0.156 (0.05)	***
N	6398		4378	
Probabilidad correctamente predicha	75.88		62.13	

Nota: La variable dependiente es binaria y toma el valor de 1 si el menor asiste a un Centro de Desarrollo Inicial Público. El reporte corresponde a los coeficientes marginales, obtenidos con dprobit. \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

## **Por edad y tipo de programa**

Tomando en cuenta la provisión de los servicios desde el sector público se ha procedido a separar el análisis de acuerdo a la edad del menor en dos grupos: menores de 3 años y menores entre 3 y 5 años. Como se observa en la tabla 2 la separación por edad permite conocer con mayor detalle los factores que afectan la asistencia a un programa público de primera infancia.

En este modelo general se mantiene la mayor importancia de los determinantes geográficos sobre la probabilidad de asistencia. Además, se encuentra que la edad afecta positivamente a la probabilidad de asistencia, lo cual tiene lógica ya que los padres tienen mayor confianza en servicios externos al hogar a medida que crece el menor, mientras que el género y el pertenecer a un grupo étnico minoritario no influyen significativamente. Asimismo, los años de escolaridad de la madre generan mayor probabilidad para ambos grupos, pero si la madre trabaja influye positivamente solamente en los menores de 3 años. La pobreza por consumo afecta negativamente solo a los menores entre 3 y 5 años, mientras que la presencia del padre y el número de personas no ejercen ningún efecto. Entre las características geográficas, el vivir en el área rural y en la región costa afecta positivamente a los menores de 3 años, mientras que crecer en la región insular reduce las probabilidades de asistencia a un programa.

## **6.- Conclusiones**

Este documento presenta información sobre las características y factores que determinan la asistencia a los programas públicos de primera infancia. Para ello, primero se contextualizó el origen de las políticas, la normativa vigente en el Ecuador y las características del país sobre el tema. Es interesante resaltar la estrategia intersectorial de primera infancia implementada en el país.

Utilizando los datos recientes de la ECV 2013-2014 se procedió a caracterizar a los factores que influyen en la asistencia a los programas. Las características individuales, de la madre, del hogar y geográficas resultaron importantes y significativas al determinar la probabilidad de asistencia. Entre ellas se destacan las características geográficas por la magnitud. Al descomponer el análisis entre los programas de visitas a los hogares y los de asistencia a un centro, por un lado, los menores de etnias minoritarias tienen menor probabilidad que los mestizos de asistir a un CNH, a diferencia de un CIBV en donde su probabilidad es mayor. Por regiones, los menores de la Sierra y de la Costa poseen mayor probabilidad de asistir a un CNH en relación a los de la Amazonía, lo cual es inverso a lo que sucede con los CIBV. Asimismo, al estudiar la asistencia por edad y programa se encontraron diferencias significativas entre grupos de edad.

Por último, el autor considera que las políticas públicas enfocadas en la primera infancia deben tomar en cuenta las particularidades vertidas en este estudio. En ese sentido habría que revisar por que la pobreza tiene influencia negativa en la asistencia a un centro para los menores entre 3 y 5 años. La intención de los programas de primera infancia tiende a satisfacer las necesidades especialmente de los grupos de hogares con recursos escasos, por lo que este resultado afecta la eficiencia del programa. A su vez, las políticas deben tener como núcleo no solo el aumento de cobertura, en lo cual se ha avanzado bastante durante la última década, sino, también, la calidad, lo cual se puede mejorar dotando de infraestructura adecuada y personal capacitado en pedagogía para que ayuden en esta etapa crítica a los menores de cinco años.

## **Bibliografía**

- Araujo, María Caridad; López-Boo, Florencia; Novella, Rafael; Schodt, Sara; Tomé, Romina. (2015). *La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador*. Washington: BID.
- Behrman, Jere; Engle, Patrice; Fernald, Lia. (2013). "Preschool Programs in Developing Countries". In *Education Policy in Developing Countries*. Pant Glewwe: 65-105. Chicago: University of Chicago Press.
- Berlinski, Samuel; Schady, Norbert. (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington: BID.
- Berlinski, Samuel; Galiani, Sebastian (2008). *Preschool and Maternal Labor Market Outcomes: Evidence from a Regression Discontinuity Design*. Londres: IFS.
- Berlinski, Samuel; Galiani, Sebastian; Gertler, Paul (2006). *The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance*. Michigan: William Davidson Institute.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2013). *Gestión de Políticas y Programas de Desarrollo Infantil Temprano*. Washington: BID.
- Charmandari, Evangelia; Tsigos, Constantine; Chrousos, George. (2005). *Endocrinology of the stress response*. En BID (2013). *Gestión de Políticas y Programas de Desarrollo Infantil Temprano*. Washington: BID.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (2004). *Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*. Quito: CNNA.
- Cunha, Flavio; Heckman, James (2007). *The Technology of Skill Formation*. Cambridge: NBER.
- deLeon Peter; Vogenbeck Danielle (2007). "The Policy Sciences at the Crossroads". En *Handbook of Public Policy Analysis*. Frank Fischer, Gerald Miller and Mara Sidney (Eds): 3-14. Boca Raton: CRC.
- Douglas, Almond; Currie, Janet (2010). *Human Capital Development Before Age Five*. Cambridge: NBER.
- Dror, Yehezkel. (1992). "Prolegómenos para las ciencias de políticas". En *El Estudio de las Políticas Públicas*. Luis Aguilar (Ed):119-147. México: Miguel Porrúa.
- Ferrajoli, Luigi. (2008). *Los niveles de la democracia. La democracia en la época de globalización*. En *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Roma: Trotta.
- Foucault, Michel (1999). *Estética, ética y hermenéutica*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- Heckman, James; Carneiro, Pedro (2003). *Human Capital Policy*. Cambridge: NBER.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2014a). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Indicadores Laborales*. Quito: INEC.
- \_\_\_\_\_ (2014b). *Reporte de Pobreza por Ingresos*. Quito: INEC.
- Landers, Cassie; Mercer, Raúl; Molina, Helia; Young, Eming. (2006). *Manual para la Promoción de Salud y Derechos del Niño*. En BID (2013). *Gestión de Políticas y Programas de Desarrollo Infantil Temprano*. Washington: BID.
- Lasswell, Harold. (1992). "La Orientación hacia las Políticas". En *El Estudio de las Políticas Públicas*. Luis Aguilar (Ed): 79-103. México: Miguel Ángel Porrúa.

- \_\_\_\_\_. (1992). "La concepción emergente de las ciencias de políticas". En *El Estudio de las Políticas Públicas*. Luis Aguilar (Ed): 105-117. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lombardi, Joan (2009). *Desarrollo de la Primera Infancia en Estados Unidos: Historia y tendencias actuales*. Presentación PPT para el II Simposio Interamericano: políticas y estrategias para una transición exitosa del niño hacia la socialización y la escuela. Valparaíso: OEA.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (2013). *Política Pública Desarrollo Infantil Integral*. Quito: MIES.
- O'Donnell, Guillermo (2004). *Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez Tesis para la Discusión*. Santiago: PNUD.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Paris: ONU.
- \_\_\_\_\_. (1959). *Declaración de los Derechos del Niño*. Paris: ONU.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Convención de los Derechos del Niño*. Paris: ONU.
- República del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Código de la Niñez y Adolescencia*. Quito: Registro Oficial.
- Roger, Camille (2013). *El enfoque de Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en América Latina*. Buenos Aires: SIPI.
- Roger, Camille; Hernández, Ximena; D'Alessandre, Vanesa; Sánchez, Yamila. (2015). *El itinerario de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos y políticos de los países latinoamericanos*. Buenos Aires: SIPI.
- Rosero, Jose; Oosterbeek, Hessel (2011). *Trade-Offs between Different Early Childhood Interventions: Evidence from Ecuador*. Tinbergen Institute Discussion Paper 11-102/3.
- Schady, Norbert (2006). *Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*. World Bank Policy Research Working Paper 3869.
- \_\_\_\_\_. (2011). "Parental Education, Vocabulary, and Cognitive Development in Early Childhood: Longitudinal Evidence from Ecuador." *American Journal of Public Health* Vol. 101(12): 2299-307.
- Schady, Norbert; Behrman, Jere; Araujo, Maria; Azuero, Rodrigo; Bernal, Raquel; Bravo, David; Lopez-Boo, Florencia; Macours, Karen; Marshall, Daniela; Paxson, Christina; Vakis, Renos. (2014). *Wealth gradients in early childhood cognitive development in five Latin American countries*. International Development Bank, Working Paper Series 482.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- SIPI (Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina) (2014a). *Hoja de Ruta-Ecuador*. Buenos Aires: UNESCO.
- \_\_\_\_\_. (2014b). *Tendencias recientes en la escolarización de la primera infancia*. Buenos Aires: UNESCO.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2010). *Atención y Educación de la Primera Infancia Informe Regional de América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2005). *Hacia una política pública en desarrollo infantil temprano*. Buenos Aires: UNICEF.

Vásconez, Alison (2012). *Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado*. Estudio de caso Ecuador. Santiago: CEPAL.