

INFORME DE VEEDURÍA AL PACTO NACIONAL POR LA REFORMA EDUCATIVA 2016

Santo Domingo, República Dominicana

12 de Diciembre 2016



Coordinación general

Enrique Darwin Caraballo, Director Ejecutivo de EDUCA

José Alexander García, Responsable de Investigación y Desarrollo de EDUCA

Equipo técnico

Adagel Grullón, Consultora de investigación

Damaris Lara, Consultora de investigación

Katherine Javier, Consultora de investigación

Revisión por parte del Comité de Veeduría Social al Pacto Educativo

Alianza ONG

Asociación de Jóvenes Empresarios (ANJE)

Asociación de Industrias y Empresas de Haina y la Región Sur (AIEHAINA)

Consejo Económico y Social (CES)

EDUCA, Acción Empresarial por la Educación

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa República Dominicana (FLACSO-RD)

Federación Unitaria de Trabajadoras y Trabajadores de las Zonas Francas (FUTRAZONA)

Fundación Sur Futuro

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	4
Acrónimos	7
Introducción	8
CAPÍTULO I: Propuesta metodológica para la Veeduría Social al Pacto Educativo	9
Revisión de la Literatura	9
La veeduría social	9
Técnicas para la veeduría social	10
Condiciones básicas para la veeduría social al Pacto Educativo	11
Marco legal y normativo	14
Propuesta metodológica para la veeduría social	15
Evaluación de la Estrategia del Monitoreo del Pacto Educativo	18
Recopilación y análisis de la información	23
Incidencia pública y diálogo	34
CAPÍTULO II: Veeduría a los compromisos relacionados a Atención Integral a la Primera Infancia	35
Primera infancia y políticas de atención integral	35
Compromisos analizados	36
Alcance del análisis y metodología	38
Organización del Subsistema de Atención Integral a la Primera Infancia Dominicano	39
Veeduría a los compromisos	43
Análisis general a nivel estratégico	43
Cobertura y equidad	45
Infraestructura	55
Recursos Humanos	59
Currículo	66
Evaluación	71
Participación de la comunidad	73
Conclusiones	76
Sobre la estrategia metodológica para la veeduría social al Pacto Educativo	76
Veeduría social al subsistema de primera infancia en el nivel estratégico	78
Veeduría social al subsistema de primera infancia en el nivel operativo	80
Recomendaciones	84

Para el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación, y el establecimiento de las condiciones básicas para la veeduría social.....	84
Para el cumplimiento del Pacto para la Reforma Educativa	85
Referencias	88
Anexos	91
Anexo 1. Matriz de Seguimiento de los Compromisos asumidos en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030)	91
Anexo 2. Documentos producidos por el INAIPI	92

Resumen Ejecutivo

El objetivo de este informe es presentar los resultados de la primera veeduría social que se realiza al Pacto Nacional para la Reforma Educativa, firmado en abril de 2014. Con la puesta en vigencia del Pacto Educativo, se estableció la necesidad de desarrollar una estrategia para garantizar el cumplimiento de los compromisos suscritos. Esta contempló la creación de un Comité de Veeduría, espacio donde las instituciones y organizaciones firmantes sin responsabilidad directa en la ejecución de los compromisos, pueden ejercer el rol de auditoría que les confiere el Reglamento del Pacto. Este informe es producto de la labor que viene realizando este Comité, y se planteó dos objetivos fundamentales. El primero, proponer una estrategia metodológica para guiar el proceso de auditoría social del Pacto. El segundo, evaluar el nivel de cumplimiento de un conjunto de compromisos, relacionados al subsistema de Atención Integral a la Primera Infancia, aplicando la metodología propuesta.

El propósito de la veeduría o auditoría social es que la ciudadanía pueda vigilar, evaluar y dar seguimiento a la gestión y provisión de bienes y servicios públicos para garantizar la calidad y equidad de los mismos. De acuerdo a literatura especializada en el tema, la veeduría social puede implementarse en tres niveles: a) nivel de políticas, se audita las políticas prioritarias dictadas por el Gobierno, b) nivel estratégico, se evalúa la planeación y eficacia de las políticas trazadas; y, c) nivel operativo, se evalúa la cobertura y calidad de los servicios y bienes públicos entregados producto de la planeación e implementación de las políticas.

En este sentido, y debido a que el Pacto Educativo constituye un compromiso social en el nivel de políticas, para este informe se realizó la veeduría social en los niveles estratégico y operativo. Este proceso de auditoría constó de cuatro etapas o actividades, a saber: 1) evaluación de la estrategia de monitoreo del Pacto Educativo, 2) recopilación de información complementaria necesaria para realizar la veeduría, 3) análisis de la información recopilada, materializado en la presentación de este informe; e 4) incidencia pública para dar a conocer los resultados de la veeduría e influenciar positivamente la toma de decisiones.

Al evaluar la estrategia de monitoreo del Pacto Educativo se verificó que no se elaboraron planes de acción detallados para cada compromiso como lo estipula el Reglamento del Pacto. En adición, los instrumentos que fueron construidos para el adecuado seguimiento al Pacto –Matrices de seguimiento-, no fueron completados de manera homogénea por todas las instituciones con responsabilidad directa en la ejecución de los compromisos. Adicionalmente, se observó que un 20% de los compromisos no fueron reportados, y de aquellos que fueron reportados, el 38% no tenía metas definidas, el 37% no tenía responsables asignados, y el 10% no contenía indicadores para facilitar su seguimiento.

Para la recopilación de la información necesaria para llevar a cabo esta veeduría, y su posterior análisis, se elaboró una Matriz Guía con el objetivo de facilitar el proceso. En esta Matriz se presenta, para cada compromiso, la evaluación de los indicadores y fuentes de verificación asociados a los mismos, y se

sugieren indicadores adicionales para medir el avance de los compromisos, con sus respectivas fuentes de información.

Una vez definida la metodología que guiaría el proceso de veeduría, se procedió a aplicarla a un conjunto de diez compromisos relativos al subsistema de atención integral a la primera infancia. Para esto, se agruparon los compromisos en torno a seis ejes: a) cobertura y equidad, b) infraestructura, c) recursos humanos, d) currículo, e) evaluación, y f) participación de la comunidad.

Se partió con el análisis de la cobertura de educación inicial, donde se han registrado avances, aunque no en la medida necesaria para cubrir una mayoría significativa de la población en ese nivel. Entre 2012 y 2016, la matrícula de 0 a 5 años incrementó en un 31%. Sin embargo, este número apenas representaba el 30% de la población en ese grupo de edad. Una característica a destacar de la cobertura, es la concentración que presenta la matrícula, tanto por grupo de edad como por sector que la oferta. A agosto de 2016, apenas el 21% de los niños de 0 a 4 años se encontraban matriculados en educación inicial, frente a un 73% de los niños cursando el grado pre-primario (5 años). De este último grupo, el sector privado brindaba el servicio a un 34% de la matrícula, mientras que en el caso de los niños de 0 a 4 años esta proporción era de 53%.

En lo que respecta a la cobertura de los servicios de atención integral, aunque se triplicó entre 2012 y 2016, representaba apenas un 7% de la población de niños entre 0 y 5 años. En lo que respecta a equidad, se observó que algunos territorios de los de mayor nivel de vulnerabilidad, como es el caso de Pedernales y Monte Planta, todavía no cuentan con servicios de atención integral.

Un aspecto a resaltar son los avances en términos administrativos y de procesos que se dieron en el subsistema. La expansión de la cobertura de atención integral supuso la creación del INAIPI, el establecimiento de protocolos para el monitoreo de la salud, nutrición, educación y registro de los infantes, y el diseño de un modelo de atención que define tres modalidades de servicios: Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI), Centros de Base Familiar y Comunitaria (CAFI), y apoyo a experiencias de atención integral existentes. Estos servicios se suman a los ya ofertados a través de los Espacios Esperanza, las Estancias Infantiles de la AEISS y los Centros de Atención Integral (CIANI) del CONANI. El modelo de atención instalado, promueve el involucramiento de las familias a través de instancias formales de participación como los Comités de Padres, Madres y Tutores y los Comités de Seguimiento, aunque todavía no está en pleno funcionamiento.

A pesar de los avances producidos en materia de cobertura, de continuar con la tendencia de expansión de los servicios de atención integral, se llegaría a la meta en 2038, ocho años pasada la vigencia del Pacto Educativo. Uno de los factores que puede contribuir a explicar lo anterior, es el retraso en la ejecución del plan de infraestructura, donde todavía el 85% de los centros planificados están o en proceso de construcción o aún no han sido iniciados. En el ámbito de infraestructura, es también importante destacar que la diversidad de oferentes da lugar a heterogeneidades en la calidad de los espacios donde se ofrecen los servicios. En adición, limitaciones para la ubicación de espacios adecuados, en particular en zonas urbano-marginales, contribuyeron a la flexibilización en la adopción de los estándares definidos para garantizar la calidad de la infraestructura.

Se observa que el compromiso relacionado con la contratación adecuada de recursos humanos, en términos de cantidad y calidad, se ha venido cumpliendo en lo que respecta a cantidad de docentes incorporados. Aunque es preciso destacar que se observan deficiencias estructurales en el sistema educativo dominicano, que no siempre permiten garantizar la idoneidad de los docentes de atención integral en los roles que desempeñan, en términos de formación inicial y calidad. Uno de los compromisos que de ser acogido podría contribuir a elevar la calidad de los docentes en el subsistema de atención integral, son los concursos de oposición docente. No obstante, a la fecha, el proceso de ingreso para ocupar un cargo docente no supone someterse a dicho proceso.

En materia de currículo, los centros de atención integral afirmaron que vienen implementando el nuevo currículo de educación inicial desde su aprobación. De hecho, los docentes han sido capacitados tanto por el MINERD, como a nivel interno, con el objetivo de garantizar la efectiva puesta en operación de este instrumento. Aunque se observan oportunidades para la inclusión de contenidos relacionados a educación sexual en el currículo y, por ende, en las aulas.

En materia de evaluación, los proveedores de servicios de atención integral llevan a cabo procesos internos de evaluación. De igual forma, cuentan con entidades reguladores que se encargan de realizar la supervisión y evaluación con el fin de garantizar la calidad de los servicios. Sin embargo, a la fecha de realización de este informe, el INAPI acumula más de 20 meses de labor no evaluada. Un aspecto a considerar, es la existencia de dos entidades evaluadoras, lo que dificulta la estandarización de los servicios y el uso eficiente de los recursos públicos.

En función de las áreas evaluadas, el informe concluye con una serie de recomendaciones orientadas a promover el adecuado cumplimiento de los compromisos del Pacto Educativo. Debajo algunas de las principales recomendaciones:

- aseguramiento de los recursos, tanto humanos como económicos, requeridos para hacer sostenible este esfuerzo de veeduría a 2030, fecha de vigencia del Pacto Educativo;
- revisión del modelo de atención integral a la primera infancia, a fin de identificar áreas que permitan la optimización de recursos, manteniendo la calidad de los servicios. Lo que permitirá disponer de recursos que podrán ser destinados a la expansión de los servicios;
- instalación, en un plazo no mayor a 6 meses, del sistema de supervisión y evaluación de la calidad de los servicios que dispone el CONANI, en los centros de atención integral a la primera infancia;
- creación de mecanismos digitales que faciliten el reporte y la sistematización de denuncias de incumplimientos al Pacto, así como la comunicación de los resultados de la veeduría a la ciudadanía como herramienta para facilitar la incidencia en favor del eficiente desempeño de los centros educativos;
- promoción de alianzas público-privadas para acelerar la expansión de la cobertura en la atención integral a la primera infancia.

Acrónimos

AEISS	Administradora de Estancias Infantiles Salud Segura
APMAE	Asociación de Padres, Madres, Tutores y Amigos de la Escuela
CAFI	Centro Comunitario de Atención Integral a la Familia y la Infancia
CAIPI	Centro de Atención Integral a la Primera Infancia
CES	Consejo Económico y Social
CIANI	Centro Infantil de Atención Integral
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONANI	Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia
CONDEI	Consejo Nacional de Estancias Infantiles
CONESCyT	Consejo Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología
CTA	Comité Técnico de Apoyo a la implementación del Pacto Nacional para la Reforma Educativa
DIGEPEP	Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia
END	Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2012-2013
ENFT	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo
ENHOGAR	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples
IDSS	Instituto Dominicano de Seguridad Social
IDEICE	Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad
IES	Instituciones de Educación Superior
INAIFI	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
INDOTEL	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
JCE	Junta Central Electoral
MAP	Ministerio de Administración Pública
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MINERD	Ministerio de Educación de la República Dominicana
MISPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCS	Organización de la Sociedad Civil
PBFC	Programa de Base Familiar y Comunitaria
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
QEC	Quisqueya Empieza Contigo
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SIGOB	Sistema de Información Gubernamental
SNS	Seguro Nacional de Salud
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

Este documento constituye el primer Informe de Veeduría Social al Pacto Nacional por la Reforma Educativa, en lo adelante Pacto Educativo, y se realiza en conformidad con lo establecido en el compromiso 9.6 del mismo. El presente tiene como objetivo servir de insumo para la preparación del Informe Anual de Avance del Pacto, instrumento cuyo fin es facilitar el seguimiento al cumplimiento de los compromisos pactados.

El 01 abril de 2014, se firmó el Pacto Educativo, documento que recoge la voluntad de los diferentes sectores de la sociedad dominicana, en relación con las políticas educativas que han de conducir al país a alcanzar los niveles de calidad deseados hacia 2030. Para velar por el cumplimiento de los compromisos suscritos, el Pacto define el establecimiento de una estrategia de seguimiento y participación social, la cual mandata la creación de tres mecanismos y sus respectivos comités para hacerla operativa. Dichos comités se constituyen en uno de monitoreo y evaluación, uno de coordinación conjunta, y uno de veeduría social. A través de este último, se habilita la participación de las instituciones y organizaciones firmantes que no tienen responsabilidad directa en la ejecución de las acciones derivadas del Pacto, en este rol de vigilancia.

De esta manera, el 01 de abril de 2016, se creó el Comité de Veeduría Social, integrado por: Alianza ONG, Asociación de Jóvenes Empresarios (ANJE), Asociación de Industrias y Empresas de Haina y la Región Sur (AIEHAINA), Consejo Económico y Social (CES), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa República Dominicana (FLACSO-RD), Federación Unitaria de Trabajadores de la Zona Franca (FUTRAZONA), Fundación Sur Futuro y EDUCA, Acción Empresarial por la Educación, quien lo coordina.

Para este Informe, por ser el primero de su tipo, y contar con recursos de tiempo y financieros limitados, se ha tomado la decisión de que éste establezca los lineamientos para futuros informes. En consecuencia, el documento se plantea dos objetivos. El primero, establecer una propuesta metodológica para el análisis del cumplimiento de los compromisos del Pacto. El segundo, aplicar esta metodología a un conjunto de compromisos seleccionados relacionados con la atención integral en la primera infancia para el periodo abril 2014-agosto 2016.

En cuanto a la estructura el informe se organiza en tres capítulos. El primero, aborda el concepto de veeduría social, su importancia y presenta algunos de los instrumentos, técnicas y condiciones que posibilita su aplicación de manera efectiva. Adicionalmente, se define un enfoque metodológico y su propuesta de implementación al proceso de veeduría al Pacto. Para esto, se elaboró una matriz que agrupa los distintos compromisos y sus respectivos indicadores de seguimiento, y que a la vez sugiere un conjunto de indicadores complementarios y herramientas para el levantamiento de las informaciones necesarias para estos fines. Esta matriz se desprende, a su vez, de la estrategia que el Comité de Monitoreo y Evaluación utiliza para verificar la ejecución de las acciones derivadas del Pacto. En este apartado se interpela dicha matriz, y a la luz del análisis se recomiendan revisiones o ajustes posibles cuando se entiende pertinente.

En el segundo capítulo, se analiza el cumplimiento de un conjunto de compromisos seleccionados vinculados con la atención integral a la primera infancia. La selección de este subsistema para el ejercicio de aplicación de la metodología propuesta para la veeduría se debe fundamentalmente a tres razones. En primer término, por entender que las políticas públicas orientadas a mejorar los niveles de protección y atención integral de niños y niñas menores de 6 años de edad resultan en las inversiones públicas más rentables¹. En segundo lugar, porque desde el año 2013 el Gobierno Dominicano proclamó el Programa Quisqueya Empieza Contigo, con la vocación de constituir una política de Estado para la primera infancia. En tercer lugar, porque transcurrido los primeros tres años de aplicación de este Programa, el nivel de logro se encuentra distante de las metas originalmente previstas e interesa indagar e identificar las principales razones detrás de este nivel de desempeño.

Para este abordaje, se ha seleccionado un conjunto de 10 compromisos pactados en relación con la atención integral a la primera infancia, los cuales han sido, agrupados en 6 dimensiones para facilitar el análisis. Estos ejes son, cobertura y equidad, infraestructura, recursos humanos, currículo, evaluación, y participación de la comunidad. Cabe destacar que dadas las limitaciones citadas, la metodología de evaluación propuesta ha sido implementada de manera parcial.

Por último, en el tercer capítulo se presentan las principales conclusiones, y algunas recomendaciones a ser consideradas para futuros informes.

CAPÍTULO I: Propuesta metodológica para la Veeduría Social al Pacto Educativo

Revisión de la Literatura

La veeduría social

La veeduría o auditoría social² es un mecanismo democrático de participación ciudadana y control social que consiste en la vigilancia, monitoreo, evaluación y verificación de la gestión de las políticas, programas, proyectos y servicios públicos. Esto con el objetivo de incidir en la ejecución de los mismos, a fin de que sean tomadas decisiones en el mejor interés de los ciudadanos. Por tanto, el proceso de veeduría incluye el planteamiento de recomendaciones, la realización de denuncias justificadas, la difusión de información en los medios de comunicación, entre otras actividades de incidencia pública [(Banco Mundial en la República Dominicana, 2013) (Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, 2003)].

La veeduría social puede ser realizada por ciudadanos individuales u organizados que trabajan de forma independiente y autónoma, y no participan como gestores o ejecutores de las políticas públicas (Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, 2003). Por ende, la

¹ De acuerdo a UNICEF (2013), la inversión en la primera infancia es la más rentable que un país puede hacer para mejorar su desarrollo económico, sobre todo en países que están viviendo bono demográfico como la República Dominicana.

² Las terminologías veeduría y auditoría social se utilizarán de manera indistinta a lo largo del informe.

veeduría representa un mecanismo que contribuye tanto a fortalecer las capacidades ciudadanas y la gobernabilidad de una comunidad política, como a identificar la necesidad de medidas correctivas en la implementación de las políticas.

Uno de los supuestos que justifica la realización de veeduría social, es que a través de esta se dota a los ciudadanos de voz y participación en la gestión de las cuestiones públicas, lo que contribuye a que los responsables de la ejecución respondan de forma más adecuada a sus necesidades. La auditoría social también actúa como complemento a los mecanismos convencionales de control interno y rendición de cuentas, con que cuentan las autoridades públicas (Banco Mundial, 2013).

La veeduría puede ser realizada en tres niveles de gestión (Banco Mundial, 2005):

- **Nivel político.** Se vigila si las prioridades de políticas públicas son las adecuadas y logran los resultados esperados, así como si los valores y normas asumidos por las autoridades están alineadas con los de la ciudadanía.
- **Nivel estratégico.** Se analiza si las políticas son adecuadamente traducidas en planes, programas, proyectos y presupuestos a fin de lograr los productos y resultados esperados.
- **Nivel operativo.** La veeduría se enfoca en analizar si los servicios son provistos con eficacia y eficiencia, en todas sus dimensiones (accesibilidad, disponibilidad, efectividad, eficiencia, estándares y resultados).

Técnicas para la veeduría social

La literatura presenta un conjunto de técnicas que pueden ser utilizadas para realizar la veeduría social, tales como (Banco Mundial en la República Dominicana, 2013) (Banco Mundial, 2005) (Foro Socioeducativo, 2015):

- *Encuesta de seguimiento del gasto público.* La sociedad civil vigila la ejecución del presupuesto dando seguimiento al flujo de los recursos para la provisión de servicios públicos.
- *Tarjetas de Calificación Ciudadana.* Muestra el grado de satisfacción del beneficiario o de la beneficiaria en relación con un bien o servicio prestado.
- *Reporte Comunitario.* Una herramienta de monitoreo participativo que realizan los usuarios y proveedores de servicios públicos. Este instrumento recoge información de los usuarios sobre la gestión de los servicios a nivel local, identificando los obstáculos, problemas o situaciones encontrados por los usuarios al momento de utilizar los servicios para poder solucionarlos. Igualmente, se considera el punto de vista de los proveedores de los servicios públicos, permitiendo a estos identificar los problemas de gestión y cuellos de botella que afectan su desempeño adecuado. El análisis de ambos puntos de vista permite buscar soluciones viables de manera colaborativa.

Cabe destacar que para la efectiva aplicación de estas técnicas, el cumplimiento de un conjunto de condiciones debe ser asegurado por parte de las autoridades públicas y las organizaciones ciudadanas, las cuales serán desarrolladas a continuación.

Condiciones básicas para la veeduría social al Pacto Educativo

Para realizar veeduría social se deben crear las condiciones adecuadas que garanticen la eficacia y el éxito del proceso. En esta sección se presenta algunas de las condiciones, que de acuerdo a la literatura especializada en el tema, son imprescindibles para estos fines.

Acceso a la información pública. Es necesario contar con acceso a la información pública requerida para dar seguimiento y supervisar la implementación de las políticas públicas, la creación de nuevas infraestructuras, el desarrollo de proyectos de provisión de bienes o servicios públicos, en fin, toda aquella actividad que el Estado realiza para el bienestar de la sociedad (Banco Mundial, 2005). Adicionalmente, es importante tener al alcance información de las entidades del sector privado involucradas con el cumplimiento de alguno de los compromisos pactados.

Empoderamiento de la ciudadanía. Es de suma importancia que los ciudadanos estén conscientes de cuáles son sus derechos para poder exigir y expresar libremente cuales son las condiciones de los servicios públicos que reciben (CONAPOFA, 2007). El empoderamiento de la ciudadanía contribuirá a poner en marcha la veeduría social, y garantizar que esta tenga un impacto en la toma de decisiones de los hacedores de políticas, y en la calidad de los servicios públicos. Por otra parte, el Gobierno debe crear incentivos para que la ciudadanía ejerza auditoría social en todos los niveles, y a la vez le permita denunciar públicamente acerca de cualquier irregularidad encontrada.

Diálogo entre actores (veedores y responsables). Otro aspecto importante para la veeduría social, es establecer los escenarios adecuados para el diálogo entre los veedores y quienes son sujeto de la auditoría. Esto no solo contribuye con la transparencia y la eficiencia del proceso, también ayuda a que la veeduría social sea vista y entendida como un derecho de los ciudadanos, más que como un proceso de intervención al Gobierno (Banco Mundial, 2005). Por tanto, es necesario concientizar al sector público acerca de la importancia de la veeduría social, de su incidencia en las políticas públicas y del impacto en el bienestar de la sociedad, principalmente en el sector educativo, donde todos los miembros de la familia juegan un importante rol en el cumplimiento de las medidas (CONAPOFA, 2007). Lograr un acercamiento con todos los actores claves, responsables del cumplimiento de los compromisos del Pacto Educativo es uno de los puntos fundamentales para el éxito de la veeduría. Estos deberán proporcionar información relevante, para verificar el nivel de avance de las actividades relacionadas con cada compromiso.

Estrategia metodológica definida. Una vez dadas las condiciones básicas que permitan a la sociedad civil realizar auditorías al trabajo del Gobierno, se requiere desarrollar una serie de procedimientos para garantizar el uso adecuado de la estrategia metodológica a adoptar. Previo a definir la estrategia y metodología a utilizar, se debe recoger información acerca del sistema educativo y de su desempeño,

principalmente cuando se hará veeduría en el nivel de política (Banco Mundial, 2005). Esto permite conocer el estado del sector, la calidad de los servicios, el desempeño de los estudiantes, la cobertura a nivel nacional, el presupuesto disponible, entre otros temas, para identificar las necesidades del sistema educativo dominicano. Por otro lado se debe hacer un análisis de los principales desafíos que enfrenta el sector educativo en cuestión de veeduría social. Es importante verificar y revisar los sistemas actuales de rendición de cuentas dentro del sistema, las fortalezas y debilidades que presenta e identificar oportunidades de mejora. Este ejercicio facilitará y fortalecerá los mecanismos de auditoría social existentes, y los nuevos a implementar.

Recursos humanos suficientes. Luego de revisar y analizar los esfuerzos previamente realizados para auditar políticas y proyectos del Gobierno, se debe proceder al diseño de la estrategia de veeduría social. Esto implica identificar los recursos humanos con los que se cuenta, debido a que los procesos de veeduría no solo requieren de recolección de información y evidencias, también se debe contar con personal especializado que procese y analice la información obtenida. En algunos países, cuando las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con las capacidades técnicas, se apoyan de organizaciones de investigación reconocidas (think tanks) o en comités de expertos para el levantamiento y el análisis de la información (Banco Mundial, 2005).

Recursos financieros suficientes. Es necesario que el Comité de Veeduría Social del Pacto identifique las posibles fuentes de financiamiento dado que la sostenibilidad de la veeduría social dependerá de la capacidad financiera con que cuentan la sociedad civil para poner en marcha este tipo de proyectos (Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, 2003). En ese sentido, los organismos de cooperación internacional y el Estado desempeñan un papel crucial en la provisión de recursos financieros, sólo si no se generan conflictos de intereses (Berthin, 2011). Por tanto, es importante sensibilizar acerca del rol de la veeduría, no solo al Gobierno, también al sector privado de manera que se puedan crear alianzas para la realización de la auditoría social.

Selección adecuada de indicadores. Una vez identificados los recursos para realizar la veeduría social, se debe hacer un inventario de los tipos de informaciones con los que se cuenta. En ese sentido, una de las informaciones esenciales para el análisis es el conjunto de indicadores que se tomarán de referencia para dar seguimiento a la implementación del Pacto. Los indicadores se utilizan para medir el avance hacia el cumplimiento de un objetivo, y se refieren a aspectos específicos, observables y cuantificables (CEPAL, 2010). Se pueden dividir en indicadores de proceso, de producto, de resultados y de impacto (Figura 1) (Horsch, 1997).

Figura 1. Definición de los tipos de indicadores

Indicadores de proceso	Indicadores de producto	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
<ul style="list-style-type: none">• Miden las actividades requeridas para completar la provisión de los bienes y servicios. Por ejemplo: cantidad de actividades de capacitación realizadas.	<ul style="list-style-type: none">• Se refieren a la cantidad de bienes y servicios brindados. Por ejemplo: cantidad de certificados de participación otorgados.	<ul style="list-style-type: none">• Consisten en aquellos cambios resultantes de la provisión de los bienes y servicios. Por ejemplo: tasa de ocupación de las personas capacitadas.	<ul style="list-style-type: none">• Evalúan el efecto a largo plazo de la provisión de los bienes y servicios. Por ejemplo: probabilidad de obtener mayores ingresos al recibir mejor educación.

Fuente: Sistema de Indicadores de la Escuela de Educación de Harvard.

En adición, los indicadores definidos deben estar directamente relacionados con la consecución de los resultados esperados por las políticas o actividades implementadas, y las características medidas por el indicador deben estar alineadas con el logro de las metas de corto, mediano y largo plazo. Por consiguiente, es de suma importancia definir indicadores adecuados y oportunos que permita darle seguimiento a las actividades de los compromisos del Pacto Educativo. Por tanto, no solo son necesarios indicadores de resultados, también se requiere incluir indicadores de procesos, de producto y de impacto. Asimismo, se debe identificar la fuente de donde se tomarán los valores de los indicadores determinados como medio de verificación para la veeduría.

Recopilación de información complementaria. En línea con lo anterior, entre las informaciones secundarias que se deben tomar en cuenta para esta auditoría social están: los planes de acción de las instituciones con responsabilidad directa en la implementación del Pacto, presupuesto asignado para el desarrollo de las actividades, las memorias institucionales, entre otras. Por otro lado, se deben verificar las informaciones primarias que deben ser recolectadas, tales como nivel de satisfacción de los beneficiarios, las denuncias reportadas, percepción de la ciudadanía acerca de los servicios recibidos, y cualquier otro dato adicional que sea requerido.

Difusión de los resultados. Luego del análisis de información, es necesaria la difusión de los resultados de la veeduría para contribuir con el éxito de la misma, influir en la implementación de acciones para corregir anomalías detectadas, crear conciencia de la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y, elevar el nivel de compromiso de los gestores y proveedores de los servicios públicos con la calidad de estos (Foro Socioeducativo, 2015). Afianzar la percepción de la ciudadanía ante la veeduría social permite garantizar el involucramiento de los sectores interesados y los beneficiarios de las políticas del Pacto Educativo. Es de suma importancia que los mensajes que se transmiten estén relacionados con las prioridades y objetivos de las políticas educativas, y que se comuniquen de manera oportuna tomando en cuenta que deben ser de fácil comprensión para todos los públicos (Banco Mundial, 2005).

Medición del impacto. Por último, se deben crear los mecanismos eficaces para medir el impacto de la veeduría social y permitan dar seguimiento a los resultados, con el objetivo de monitorear que se cumplan con las posibles fallas encontradas, deficiencias, irregularidades, incumplimientos, entre otras. En consecuencia, se debe dedicar tiempo y recursos para empoderar a la población para que exija que se tomen las acciones necesarias para agilizar e implementar los cambios que el sistema educativo del país requiere.

Figura 2. Condiciones básicas necesarias para la realización de veeduría social



Fuente: Elaboración propia con base en la literatura consultada

Marco legal y normativo

La realización de la veeduría social al Pacto Educativo se estableció en el compromiso 9.0.4, donde se conviene: *“Establecer el mecanismo de veeduría social como el instrumento mediante el cual las instituciones y organizaciones firmantes que no tienen responsabilidad directa en la ejecución de las acciones derivadas del Pacto, verifican el cumplimiento de los compromisos asumidos por todos los actores y el logro de los objetivos propuestos.”*

Este mecanismo de participación social es legitimado por el marco legal nacional vigente en la República Dominicana. Esto, a pesar de que la veeduría social no es mencionada en la Carta Magna, como lo son otros instrumentos de participación social tales como el referendo, el plebiscito y el presupuesto participativo.

La veeduría social es un mecanismo que permite ejercer dos de los derechos conferidos a la ciudadanía en el Artículo 22 de la Constitución de la República Dominicana: *“Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto”* y *“Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.”*

El Artículo 15, de la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo estipula que deberá promoverse la participación social en la formulación, ejecución, auditoría y evaluación de las políticas públicas, mediante la creación de espacios y mecanismos institucionales que faciliten la corresponsabilidad ciudadana, la equidad de género, el acceso a la información y la transparencia.

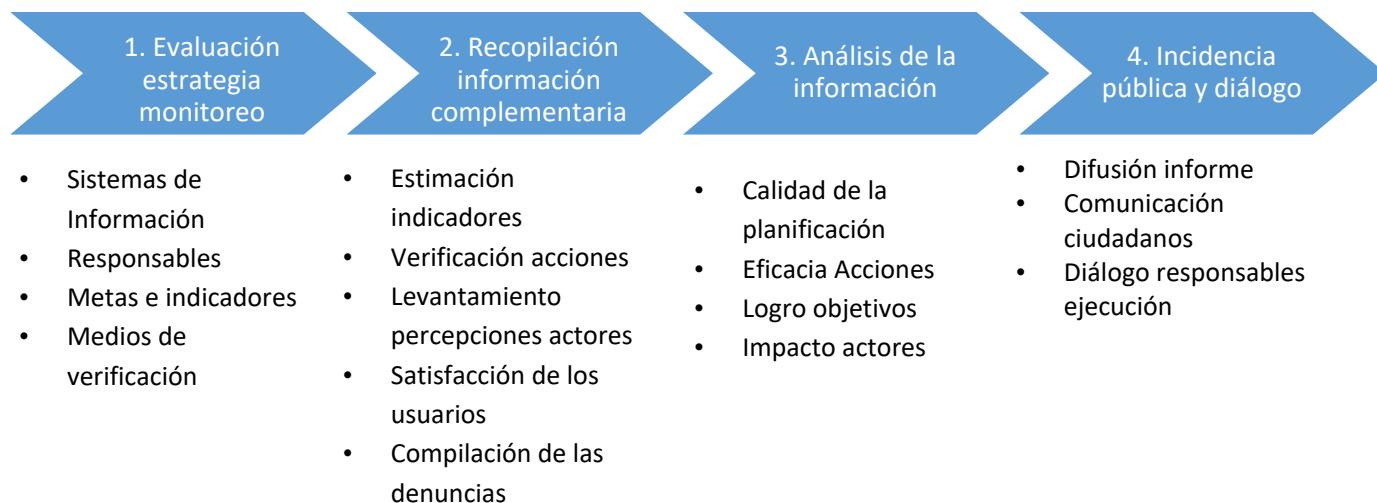
Por otro lado, en el Artículo 7 de la Ley No. 10- 04 de la Cámara de Cuentas se establece que *“...la sociedad dominicana, a través de sus entes auténticamente conformados y con representación legítima, tiene el derecho y la obligación de contribuir con los organismos de control externo e interno y con los especializados en la prevención e investigación de la corrupción, para que los recursos públicos sean utilizados dentro del marco de la ley, con transparencia, eficiencia, eficacia y economía. Para tales efectos, los organismos públicos deberán facilitarle la información pertinente y la asesoría y los mecanismos de coordinación, dentro del marco de su competencia”*.

Propuesta metodológica para la veeduría social

En esta sección se plantea la propuesta metodológica para la realización de la veeduría al Pacto Educativo. De acuerdo con la literatura consultada, la veeduría social puede implementarse en tres niveles: nivel de política, nivel estratégico y nivel operacional (Banco Mundial, 2005). El Pacto Educativo fue resultado de la auditoría social al Estado en el nivel de política, allí se dictaron las políticas públicas prioritarias para transformar el sector educativo del país, por lo que queda pendiente velar por su cumplimiento en el nivel estratégico y operacional.

En este sentido, para realizar la auditoría social al Pacto Educativo se propone una estrategia metodológica que consta de cuatro etapas o actividades, las cuales deberán realizarse para cada uno de los compromisos asumidos, a saber (Figura 3): 1) evaluación de la estrategia de monitoreo, 2) recopilación de información complementaria, 3) análisis de la información, y 4) incidencia pública y diálogo.

Figura 3. Representación de la estrategia metodológica para la veeduría del Pacto Educativo



Fuente: Elaboración propia con base en la literatura consultada.

1. Evaluación de la Estrategia de Monitoreo

La veeduría parte del análisis a la estrategia empleada por el Comité de Monitoreo y Evaluación³ para dar cuenta del avance en el cumplimiento de los compromisos. Este análisis tiene como objetivo no solo identificar oportunidades de mejora en la forma que se realiza el monitoreo, sino determinar cómo verificar los avances y logros reportados, y determinar cuáles informaciones complementarias el Comité de Veeduría debería recabar para realizar la auditoría social del Pacto.

2. Recopilación y procesamiento de información complementaria

Consiste en la recopilación y procesamiento de las informaciones primarias y secundarias, que permiten verificar y complementar el Informe de Monitoreo a los compromisos. Para facilitar este trabajo, se construyó una Matriz Guía para la Veeduría Social del Pacto Educativo⁴ (Tabla 1) a partir de los hallazgos en la evaluación de la estrategia de monitoreo. Esta matriz está compuesta por los siguientes elementos (Tabla 1):

- A. Identificación del compromiso. Presenta el apartado, el número y el texto del compromiso.
- B. Evaluación estrategia monitoreo. Muestra el análisis del monitoreo y evaluación del Pacto para cada compromiso.

³ El Comité de Monitoreo y Evaluación es el instrumento de seguimiento mediante el cual las instituciones y organismos compromisarios del Pacto aseguran la ejecución de las acciones derivadas para el cumplimiento de los compromisos, la detección de posibles retrasos, la generación de sinergias que faciliten el cumplimiento de los mismos y la realización de los ajustes en la planeación según se entienda pertinente (Artículo 5, Decreto 84-15).

⁴ La matriz elaborada no incluye el apartado 9 el cual se refiere a las estrategias de monitoreo, seguimiento y veeduría al Pacto Nacional para la Reforma Educativa.

- C. Propuesta Estrategia Veeduría. Indica cuáles otros indicadores los veedores deberían estimar con base en la información complementaria y cómo verificar de forma independiente las evidencias presentadas por el monitoreo.

Tabla 1. Extracto Matriz Guía para Veeduría Social del Pacto Educativo⁵

A. Identificación del compromiso			B. Evaluación monitoreo		C. Estrategia Veeduría			
Apartado	No.	Compromiso	Indicadores	Comentarios indicadores	Indicadores propuestos	Medios verificación	Tipo de información	Fuente
3. Sobre la democratización e igualdad de oportunidades para acceder a la educación desde el nivel inicial al nivel superior	3.2.4	Promover la oferta de educación superior a través de la modalidad virtual y la educación a distancia, siempre que cumplan con las condiciones requeridas para esta modalidad. Para tales fines, el gobierno dominicano, en acción coordinada con el sector privado, propiciará el aumento y acceso a conectividad y banda ancha a precios asequibles. Se considerará la posibilidad de que sea de acceso gratuito.	Sin indicadores	No se desarrolló en las matrices de seguimineto, sin embargo en el informe oficial se detallaron las actividades realizadas hasta la fecha. Con relación al acceso a conectividad y banda ancha a precios asequibles, no se reportaron actividades.	Porcentaje de estudiantes universitarios con acceso a internet	Encuestas de hogares: ENHOGAR, ENFT/ Estadísticas Indotel usoTICs	Resultados encuestas/ estadísticas	ONE/ Banco Central/ INDOTEL
					Precio/costo internet banda ancha para estudiantes	Datos oficiales empresas telecomunicaciones	Administrativas	INDOTEL
					Cantidad de estudiantes matriculados en la educación a distancia en las IES	Documento descriptivo de los programas de educación a distancia en las IES	Administrativas	MESCyT

Fuente: Elaboración propia con base en las Matrices de Seguimiento a los Compromisos del Pacto Educativo

3. Análisis de la información

La veeduría social en el nivel estratégico y operativo implica analizar la calidad de todas las estrategias implementadas para el cumplimiento de los compromisos, así como los resultados generados por estas. En este sentido, se propone que el análisis sea realizado en torno a la evaluación de los siguientes aspectos:

- *Calidad de la planificación.* Evaluación del grado en que los planes, programas y proyectos de los responsables de la ejecución contienen los elementos requeridos para una adecuada implementación.
- *Eficacia y pertinencia de las acciones.* Verificación independiente, a través de la recopilación de testimonios y consultas documentales, de las acciones reportadas por los responsables en los instrumentos de monitoreo y evaluación establecidos.

⁵ La Matriz Guía para la Veeduría Social del Pacto Educativo estará disponible en línea.

- *Avance en el logro de los objetivos.* Análisis de la evolución de los principales indicadores de resultados asociados a cada compromiso desde el punto de vista de su eficiencia y la equidad en los resultados entre los diferentes grupos poblacionales.
- *Impacto en los actores de la comunidad.* Medición del impacto de los servicios y el nivel de satisfacción que los beneficiarios exhiben.

4. Incidencia pública y diálogo

Por último, es necesaria la implementación de una estrategia de incidencia en la opinión pública y en las instancias de diálogo, haciendo uso de los hallazgos y recomendaciones del informe de veeduría. Esto con el objetivo de concientizar a la población acerca de la importancia de la auditoría social y de su impacto en la calidad de los servicios recibidos.

Evaluación de la Estrategia del Monitoreo del Pacto Educativo

En esta sección, se presenta la evaluación de la estrategia de monitoreo y evaluación del Pacto vigente⁶. El análisis se realiza a partir de los documentos provistos por el Comité Técnico de Apoyo⁷ (CTA), y las consultas realizadas a los técnicos del MEPyD que forman parte de este Comité. Los principales insumos para la realización de este análisis fueron: el Informe sobre la puesta en marcha de los Compromisos asumidos en el Pacto, la compilación de las Matrices de Seguimiento de los Compromisos (Tabla 1) y los Reportes de Avances de cada institución con responsabilidad directa en el cumplimiento del Pacto, ya sea pública o no pública.

Se procedió a revisar las informaciones que fueron suministradas, para determinar en qué medida estas facilitan la realización de la auditoría social. Para estos fines se analizó, de manera individual para cada compromiso, las metas e indicadores definidos, la fuente de donde se obtiene el valor de los indicadores, las actividades a desarrollar y los medios de verificación del estatus de estas, y los responsables vinculados a cada actividad (Tabla 2).

Tabla 2. Cantidad de compromisos por apartado con ausencia de indicadores, metas, responsables o medios de verificación

Apartados	Cantidad de compromisos				
	Sin indicadores	Sin Metas	Sin responsable identificado	Sin medios de verificación	No fueron reportados
Sobre la democratización e igualdad de oportunidades para acceder a la educación desde el nivel inicial al nivel superior	2	4	8	1	2
Sobre la calidad y pertinencia de los aprendizajes en todos los niveles del saber	3	11	11	4	3

⁶ Los resultados de este análisis son recogidos en la parte B de la Matriz Guía (Tabla 1).

⁷ El Comité Técnico de Apoyo es el organismo adscrito al Comité de Coordinación Conjunta encargado de realizar las labores técnicas y de secretaría que le sean asignadas (Artículo 13, Decreto 84-15).

Sobre la dignificación y desarrollo de la carrera docente	2	11	7		4
Sobre la instalación de una cultura de evaluación en el sistema educativo dominicano	1	7	5		2
Sobre la modernización de la gestión del sistema educativo dominicano para elevar su eficacia, transparencia y rendición de cuentas en el logro de los objetivos	2	5	6		4
Sobre el adecuado financiamiento y movilización de recursos para la educación	1				5
% del total	11%	38%	37%	5%	20%

Fuente: Elaboración propia con base en las matrices de seguimiento de compromisos del Pacto Educativo

Sistema de Información

Se entiende por sistema de información el conjunto de procedimientos necesarios para la recepción, análisis y producción de información para la toma de decisiones (Davis & Margrethe, 1989). El sistema de información para el monitoreo y evaluación al cumplimiento de los compromisos pactados, parte de la distribución de las matrices de seguimiento a los distintos actores vinculados a la ejecución del Pacto (Anexo 1), las cuales son un reflejo de los planes de acción realizados por estos. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 17 del Reglamento, cada institución pública u organización de la sociedad civil con responsabilidad directa en la ejecución de los compromisos, debe realizar un plan de acción, que incluya una matriz de seguimiento. En ese sentido, el modelo de matriz fue realizado y remitido a todas las instituciones por el CTA, según lo indica el Reglamento. Este debía presentar un formato estandarizado a fin de facilitar la unificación de las informaciones provistas por cada institución.

Como se muestra en el Anexo 1, las instituciones debían completar las matrices para cada compromiso con el que estuvieran involucrados, con información acerca de los indicadores de logro, metas, estrategias de intervención, resultados esperados, actividades en curso y medios de verificación de las actividades. En adición a la matriz, cada institución debía entregar al Comité de Coordinación Conjunta⁸ un reporte semestral acerca del avance de las actividades definidas en sus planes de acción (Artículo 23 del Reglamento). En este reporte cada entidad debe informar sobre las metas y actividades cumplidas e indicar a la vez cuales no han sido desarrolladas en el tiempo previsto.

Otro componente importante del sistema de información del monitoreo y evaluación del Pacto, es la compilación y unificación de todas las informaciones provistas por las instituciones, públicas y no

⁸ El Comité de Coordinación Conjunta, es el responsable de promover la continuidad y transparencia de los procesos, así como proponer a la Asamblea Plenaria del Pacto Nacional para la Reforma Educativa, metodologías de trabajo y acciones vinculadas a la implementación del Pacto (Artículo 7, Decreto 84-15).

públicas, para la realización de los dos reportes del año. El párrafo I del Artículo 23 del Reglamento establece que *“los reportes semestrales..., deberán ser enviados al Comité de Coordinación Conjunta en la primera semana del mes de febrero y en la primera semana del mes de agosto de cada año.”* En ese sentido, el CTA ha tenido dificultades para realizar plenamente las funciones que se le han otorgado. De acuerdo a las conversaciones sostenidas con el MEPyD, el Comité no cuenta con la participación de técnicos del Consejo Económico y Social⁹ (CES) como está estipulado en el Artículo 13 del Reglamento, obstaculizando el proceso de la elaboración del Informe Semestral de Monitoreo y Evaluación. Cada institución debe enviar los reportes de avances y las matrices semestralmente al CTA para que este pueda compilar la información para la elaboración del informe final. El MEPyD expresó, que el no contar con los técnicos del CES dentro del CTA ha dificultado el seguimiento a las entidades no públicas.

En adición, el MEPyD indica que para el informe anual de monitoreo resulta difícil determinar con precisión las actividades que han sido completadas previo a la fecha de entrega (septiembre), por lo que han recurrido a las Memorias Institucionales de las entidades públicas para complementar la información. Esto ocurre cuando las instituciones no completan las matrices correctamente, envían el reporte de avance inconcluso, o cuando no envían los documentos requeridos en el tiempo estipulado. El CTA ha optado también por completar las informaciones consultando directamente con los actores clave, a partir de lo reportado en el Sistema de Información Gubernamental (SIGOB) de acuerdo a lo establecido en el Artículo 22 del Reglamento: *“Las metas y actividades de los planes de acción de las entidades del sector público contempladas para el corto y mediano plazo, deberán ser incorporadas en el Sistema de Información Gubernamental, SIGOB.”*

En línea con lo descrito anteriormente, el MEPyD resalta la necesidad de estandarizar el proceso de recepción de información por parte de las entidades públicas y no públicas, de manera tal que los informes de avance de los compromisos sean más que un compendio de datos extraídos de las memorias institucionales. Estos deben representar el registro de todas las acciones específicas que las instituciones han realizado en torno al cumplimiento de cada compromiso. Adicionalmente, se debe implementar un mecanismo de seguimiento a las instituciones para que estas agilicen y remitan sus reportes y matrices en el tiempo estipulado para esto, y contribuyan con la elaboración oportuna del informe final. Por otro lado, el MEPyD reportó que existen marcadas diferencias en relación con el nivel de precisión con el que son completadas las matrices. Las instituciones que cuentan con planes operativos exhaustivos presentan matrices con un nivel de detalle adecuado, mientras que aquellas entidades que carecen de planes operativos detallados, les resulta difícil identificar cuáles de las actividades que realizan que ejercen efectivamente un impacto positivo en el cumplimiento de los

⁹ El Artículo 251 de la Constitución establece lo siguiente manera: *“La concertación social es un instrumento esencial para asegurar la participación organizada de empleadores y trabajadores y otras organizaciones de la sociedad en la construcción y fortalecimiento permanente de la paz social. Para promoverla habrá un Consejo Económico y Social, órgano consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social y laboral, cuya conformación y funcionamiento serán establecidos por la ley.”* En el Artículo 33 de la Estrategia Nacional de Desarrollo se establece que el *“Consejo Económico y Social deberá convertirse en el espacio para la discusión y concreción de pactos entre las distintas fuerzas económicas y sociales que permitan la adopción de políticas que por su naturaleza requieren un compromiso de Estado y el concurso solidario de toda la Nación.”*

compromisos. Como consecuencia, el compendio de todas las matrices refleja deficiencias con respecto a la cantidad y la calidad de las informaciones que presenta.

La ausencia de un sistema de información eficiente tanto por parte del que recibe la información como del que la remite, no solo genera atrasos, también genera resultados poco confiables. Como evidencia de esto se identificó que el 20% de los compromisos no fueron reportados en las matrices, afectando así el seguimiento adecuado al cumplimiento de estos (Tabla 2). Por ejemplo, el compromiso 3.2.4 *“Promover la oferta de educación superior a través de la modalidad virtual y la educación a distancia...”* (Tabla 1), no está en las matrices compiladas. Sin embargo, fue incluido en el reporte de actividades de las instituciones vinculadas. Por tanto, las actividades presentadas en el reporte presentan indicios de qué se está haciendo en torno al cumplimiento de este objetivo, pero no necesariamente refleja el nivel de avance del mismo.

En línea con lo descrito anteriormente, el MEPyD ha propuesto la implementación de una plataforma electrónica en la que las entidades puedan acceder directamente y completar las informaciones que les correspondan. Esto no solo permitiría automatizar el proceso de compilación, sino que también contribuiría a la estandarización del llenado de la matriz. A la fecha de la realización de este informe esta plataforma aún no se ha desarrollado.

RESPONSABLES CON EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS PACTADOS

De acuerdo a lo expresado en la sección anterior, es de suma importancia que todas las actividades detalladas en los planes de acción identifiquen quién o quiénes, serán los responsables del cumplimiento de las mismas. Solo de esta manera se puede realizar una auditoría social efectiva y que genere resultados orientados a corregir situaciones de retrasos, incumplimientos e irregularidades, deficiencias en la implementación de las diferentes actividades, y propiciar los procesos de retroalimentación. En ese sentido, la Matriz de Seguimiento de Compromisos contempla la inclusión de la institución responsable de cada actividad planificada. No obstante, el 37% de los compromisos no tienen identificado los responsables de la totalidad de las actividades reportadas (Tabla 2). En adición, el 22% solo tiene responsables para alguna de las actividades del compromiso, resultando en que más de la mitad de los compromisos no tiene responsables definidos para todas las actividades planificadas.

Sin una clara identificación de los responsables principales para cada compromiso contraído es altamente probable que las instituciones involucradas no adviertan o pierdan el liderazgo que se espera asuman para el logro esperado. En este tenor, MEPyD informó que más de una vez se ha tenido que explicar a algunas instituciones con responsabilidad directa en la ejecución de los compromisos del Pacto cuáles deberán ser los aportes que se espera estas proporcionen para el cumplimiento de los compromisos. El nivel de responsabilidad que la institución entiende que tiene con respecto al Pacto, también influyó en las dificultades presentadas en la compleción de las matrices. Además indicaron que *“...la idea del llenado de la matriz también era participativa, donde se dejó abierta para que el actor identificara cómo percibe quién es el responsable de esto, cómo se ve y cómo entiende que otros actores deben estar involucrados, es casi como un cuestionario”*. El diseño de la matriz fue concebido como un formulario, en el que las instituciones no tenían la obligación de completar todos los elementos. Más

bien aquellos que le corresponden a cada entidad tomando en cuenta la percepción que tienen sobre su nivel de involucramiento con respecto al Pacto.

Definición de metas y diseño de indicadores

Los indicadores de referencia adoptados para medir el cumplimiento del Pacto se toman de la Estrategia Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, la Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (IDEC) y del Foro Económico Mundial. De estas fuentes se utilizan indicadores de resultado y de impacto que miden el logro de los compromisos en el largo plazo. Adicionalmente, las instituciones suministran indicadores tanto de resultados como de procesos, según señala el MEPyD, quienes expresaron además que el tema de los indicadores presenta oportunidades de mejora debido a que deben definirse indicadores propios del Pacto en conjunto con los técnicos de las instituciones ejecutoras y el CTA.

Los indicadores son los elementos que presentan mayores debilidades en las matrices recibidas. El 11% de los compromisos no tiene indicadores definidos, en adición al 20% de los compromisos que no fueron reportados en las matrices, lo que dificulta en gran medida la evaluación y seguimiento al avance de los mismos (tabla 1). Por otro lado, existen compromisos con indicadores que no son medibles, o no se corresponden con lo que se pretende medir. Por ejemplo, el compromiso 3.1.1: *“Cumplir con lo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo en lo relativo a ofrecer educación pública gratuita, obligatoria y de calidad, en el Nivel Inicial a partir de los 3 años”* cuenta con 18 indicadores en la matriz de seguimiento, muchos de los cuales no están en línea con el cumplimiento del propio compromiso; para ilustrar el indicador *“Porcentaje de instituciones educativas intervenidas con programas de sensibilización en materia de medio ambiente”* no está directamente relacionado con el compromiso 3.1.1 y no aporta al monitoreo del mismo.

Por otro lado, continuando con el caso del compromiso 3.1.1 este contiene indicadores que se refieren a documentos específicos, como por ejemplo: Constitución de la República, Estadísticas Generales del sistema educativo y la Ley 01-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2012-2030. Estos pudieran ser medios de verificación para el cumplimiento de actividades, pero evidentemente no representan indicadores observables y medibles. En ese sentido, el MEPyD explicó que para alguno de los casos los indicadores de procesos se pueden referir a la entrega de un medio de verificación. No obstante, la manera adecuada de definir los indicadores de procesos es contabilizando las actividades, por ejemplo: Cantidad de actividades requeridas para finalizar el anteproyecto de Ley de Atención Integral a la Primera Infancia. De esta manera se puede evaluar el progreso antes de que se completen todas las actividades.

Cada compromiso debe tener al menos un indicador ya sea de proceso, producto, resultado o impacto; pero se sugiere no utilizar más de 5, en relación con lo expuesto en la primera sección del capítulo. En línea con lo anterior, el MEPyD expresa que no es correcto seleccionar indicadores de resultado exclusivamente, debido a que con estos sólo se podrá medir el avance en el largo plazo. De ahí la importancia de incluir indicadores de procesos -o de resultados intermedios- que permitan dar seguimiento a las actividades y observar cambios o mejoras cada año. En adición a esto, el MEPyD

plantea que no se deben definir indicadores de resultados diferentes para cada compromiso, debido a que muchos están alineados y su cumplimiento impacta en diferentes indicadores. Por ejemplo, como es el caso los compromisos referentes a cobertura y aquellos de infraestructura (por ejemplo, los compromisos 3.1.1 y el 3.1.2), donde el indicador “*tasa de asistencia o cobertura*” refleja el avance en ambos compromisos.

CÁLCULO, FUENTE Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN DEL INDICADOR

En relación con las fuentes o medios de verificación del indicador, las matrices de seguimiento no fueron diseñadas para proveer esta información. La variable “*verificación*” de las matrices corresponde al instrumento de revisión de las actividades realizadas. Por ende, se dificulta la comprobación o revisión del valor actual de los indicadores para aquellos que no corresponden a ninguno de los referentes mencionados anteriormente, como los de la END, que en su reglamento define cada indicador, cómo se calcula y su fuente. El MEPyD afirmó que es necesario trabajar en ese sentido, y que además se estipula la elaboración de fichas técnicas para cada indicador que incluya la fuente, criterio de medición y selección del indicador, entre otros aspectos importantes.

TEMPORALIDAD DE LAS METAS

El párrafo I del artículo 17 del Reglamento señala lo siguiente: “*Todos los planes de acción deberán identificar el horizonte temporal en el cual se estima serán cumplidos los compromisos asumidos en el Pacto, incluyendo corto, mediano y largo plazo. Por corto plazo se entiende un período menor a un (1) año, por mediano plazo de uno (1) a tres (3) años, por largo plazo un lapso mayor a tres (3) años.*” Además, se expresa en el párrafo III del mismo artículo, que los indicadores y metas definidos en estos planes deben ir en concordancia con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público del período correspondiente.

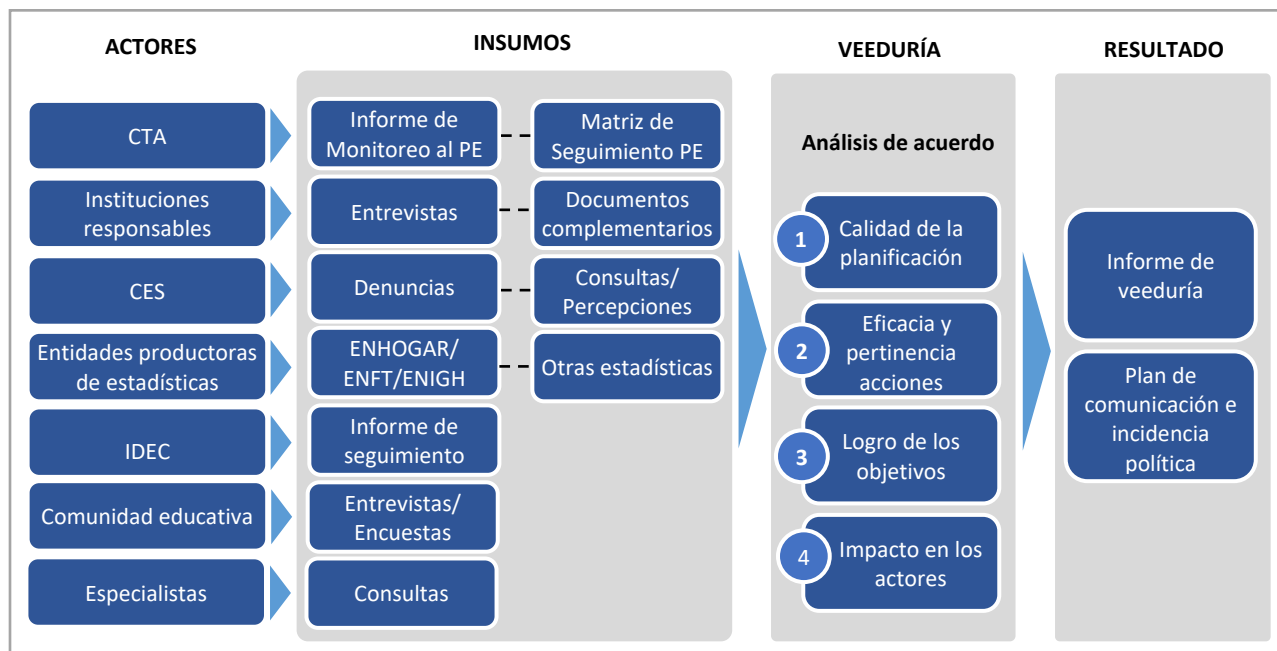
Los instrumentos para determinar si las actividades que se están desarrollando avanzan al ritmo adecuado, son los planes de acción elaborados por cada institución con responsabilidad directa en el logro de los compromisos. No obstante, algunos planes de acción no contemplan el horizonte temporal de los indicadores y metas establecidos. En este tenor, es importante señalar que apenas 3 de los 111 compromisos pactados establecen temporalidad para el cumplimiento de los mismos. Adicionalmente, el 37% de los compromisos no tienen metas definidas. Lo que es aún más preocupante es que existan compromisos sin indicadores ni metas definidas en la matriz de seguimiento, como por ejemplo el compromiso 3.4.5 “*Aplicar un sistema transparente de subsidios y becas para estudiantes de escasos recursos, bajo los principios de equidad y sobre la base de méritos académicos, y articulado con programas educativos prioritarios para la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo*”. Lo anterior constituye un gran reto para el Comité de Monitoreo y Evaluación, el Comité de Veeduría y al CTA a la hora de estimar los avances de los compromisos del Pacto.

Recopilación y análisis de la información

La recolección de información para la veeduría social al Pacto Educativo debe iniciar con la identificación de los actores vinculados al cumplimiento de los compromisos del Pacto. Además, es

necesario lograr un acercamiento con las entidades proveedoras de estadísticas nacionales, los especialistas o expertos en el tema educativo, y con toda la comunidad educativa incluyendo los docentes y las familias. La Figura 4 ilustra el proceso propuesto para la veeduría del Pacto Educativo, donde se resaltan los insumos a utilizar por cada tipo de actor vinculado al sector educativo, así como los resultados de la auditoría social.

Figura 4. Mapa de actores, insumos y proceso propuesto para la veeduría del Pacto Educativo



Se deberá realizar un plan para la recolección de las informaciones requeridas en función, de al menos, cuatro tipos de recursos:

1. *Documentos administrativos:* documentos y datos producidos u organizados por los actores responsables de la ejecución de los planes de acción y otros involucrados
2. *Resultados encuestas de hogares:* datos producidos por las Encuestas de Hogares realizadas periódicamente por la Oficina Nacional de Estadísticas y el Banco Central.
3. *Denuncias realizadas al CES:* informaciones recibidas por el CES directamente de la ciudadanía, de manera individual u organizada, relacionadas con el incumplimiento de los compromisos del Pacto Educativo.
4. *Percepciones actores:* informaciones recopiladas por el Comité de Veeduría directamente de los actores del sistema a través de sondeos, grupos focales y entrevistas a actores. Puede tratarse de la satisfacción con los servicios recibidos, en el caso de los usuarios, como de las percepciones relacionadas con el cambio de las prácticas de gestión en el caso de los proveedores.

Para cada una de estos tipos de información se puede consultar la Matriz Guía (Tabla 1) en la que se especifica cuáles informaciones deberán de ser recolectadas para cada uno de los compromisos del Pacto. Esto sin desmedro de cualquier otra información complementaria que los veedores consideren necesario recabar.

DOCUMENTOS E INFORMES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

La información administrativa servirá, principalmente, para verificar el cumplimiento de las acciones y evaluar los planes de acción, pero también para estimar algunos indicadores de resultados o impacto cuando no existan otras fuentes. El Comité de Veeduría se encargará de solicitar las informaciones formalmente a partir de noviembre de cada año, una vez definido el alcance del informe. La solicitud de información sería realizada tanto directamente a las Dependencias encargadas de dar seguimiento al Pacto Educativo en cada institución como a través de la Oficina de Libre Acceso a la Información Pública.

Con el fin de garantizar el cumplimiento con los plazos establecidos en el reglamento del Pacto Educativo, se sugiere realizar la recolección de las informaciones administrativas en el siguiente orden:

1. Obtener los documentos que dan cuenta del avance en el cumplimiento del Pacto Educativo tales como el Informe de Monitoreo elaborado por el Comité de Monitoreo y Evaluación y la versión actualizada de los planes de acción de cada institución.
2. Recabar los documentos administrativos necesarios para verificar las conclusiones de los planes de acción y estimar los indicadores de resultados especificados en la Matriz de Veeduría. Se trata de los datos, decisiones administrativas y documento que se refieren de forma específica a las acciones ejecutadas. Estas informaciones deben ser solicitados directamente a cada una de las entidades responsables de ejecutar acciones para el cumplimiento de los compromisos.

CONSIDERACIÓN DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES EN LA VEEDURÍA

Los resultados de las Encuestas de Hogares con representatividad nacional realizadas por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) y el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) serán utilizados por el Comité de Veeduría Social para estimar los indicadores de resultados de forma independiente. Se trata, principalmente, de la Encuesta Nacional de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) y la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), ambas de periodicidad anual. Estas encuestas permiten verificar los indicadores de acceso y la equidad en los servicios educativos entre las zonas rural y urbana y los hogares según su estrato socioeconómico.

Se recomienda solicitar las bases de datos sin procesar, a partir de las tabulaciones originales, de estas encuestas con el fin de permitir realizar cálculos independientes a la Oficina Nacional de Estadísticas. En la Matriz Guía se especifican los indicadores a ser calculados a partir de las encuestas con su descripción y desagregaciones.

RECEPCIÓN DE DENUNCIAS DE LA CIUDADANÍA

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Pacto Educativo, el CES es la entidad encargada de recabar y dar seguimiento a las denuncias elevadas por ciudadanos y/u organizaciones sobre el no cumplimiento de los compromisos del Pacto. Para la realización de la veeduría se solicitará la documentación de estas denuncias al CES, procurando contar con al menos las siguientes informaciones:

- Identidad e información de contacto de la persona que realiza la denuncias
- Compromisos a los que se refiere
- Documentos originales de las denuncias
- Consecuencias y seguimiento de las denuncias

CONSIDERACIÓN DE ACTORES CLAVE A PARTIR DE SUS PERCEPCIONES

Las percepciones de los actores serán utilizadas para medir el impacto del cumplimiento de los compromisos en los ciudadanos, pero también para tener el punto de vista de los tomadores de decisiones en el nivel estratégico y los proveedores de los servicios en los centros educativos, centros de formación y universidades. Debido a que la recolección de este tipo de información requiere el diseño de instrumentos y la realización de un trabajo de campo cuyo levantamiento se iniciará a más tardar el 10 de noviembre de cada año.

El Comité de Veeduría hará uso de una combinación de las siguientes técnicas de levantamiento de información:

- *Sondeo con base en tarjetas de percepciones o de calificación ciudadana.* Enfocado en determinar el acceso a los servicios y la satisfacción con los servicios educativos y complementarios de los usuarios (estudiantes, padres, madres y tutores). Se procurará que el trabajo de campo permita estimar indicadores válidos para la población de usuarios con las desagregaciones pertinentes para evaluar los indicadores desde el punto de vista de la equidad.
- *Grupos focales.* Con el objetivo de recoger información cualitativa sobre la experiencia de los usuarios y los proveedores de los servicios educativos.
- *Sondeos a proveedores de servicios.* Orientado a medir la calidad de los servicios y las prácticas de los actores encargados en garantizar el servicio educativo. Se procurará que el trabajo de campo permita estimar indicadores válidos para la población de usuarios con las desagregaciones pertinentes.
- *Entrevistas a tomadores de decisiones.* Con el propósito de recabar información sobre la implementación de las políticas en el nivel estratégico, identificar los factores determinantes

de la evolución de los resultados y recabar testimonios sobre la relación de las acciones reportadas en los informes de monitoreo y evaluación.

Consultas a expertos independientes. Para recabar la opinión de especialistas en los temas con complejidad técnica que no pueden ser observados directamente por los (as) usuarios (as). Por ejemplo, la seguridad de la infraestructura escolar o la correspondencia entre los presupuestos y las prioridades de las políticas educativas.

Tabla 3. Actividades para la recolección y procesamiento de información según eje de análisis y tipo de información

Eje análisis	Tipo información			
	Administrativas	Encuestas Hogares	Denuncias	Percepciones actores
Calidad de la planificación	Informe de seguimiento y monitoreo Planes de acción Memorias y otros documentos de planificación			Consultas a expertos independientes sobre la calidad de la planificación
Eficacia y pertinencia acciones	Registros y documentos evidencian ejecución acciones			Entrevistas a responsables de la ejecución (testimonios)
Logro objetivos	Estimación indicadores de resultados a partir de las bases de datos administrativas de las instituciones responsables	Estimación indicadores de resultados a partir de las encuestas de hogares		
Impacto actores	Estudios de impacto		Análisis de las denuncias realizadas al Consejo Económico y Social	Sondeo usuarios y/proveedores Grupos focales con usuarios de los servicios

Fuente: Elaboración propia

CÓMO UTILIZAR LA MATRIZ GUÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA VEEDURÍA

A continuación, se ilustra cómo utilizando la Matriz Guía pueden ser recabadas y analizadas las informaciones para realizar el análisis de veeduría de cada uno de los compromisos del Pacto. Se toman tres compromisos como ejemplo: el 3.2.4, el 4.1.3 y el 3.4.1.

VEEDURÍA AL COMPROMISO 3.2.4

El compromiso 3.2.4 establece lo siguiente: *“Promover la oferta de educación superior a través de la modalidad virtual y la educación a distancia, siempre que cumplan con las condiciones requeridas para*

esta modalidad. Para tales fines, el gobierno dominicano, en acción coordinada con el sector privado, propiciará el aumento y acceso a conectividad y banda ancha a precios asequibles. Se considerará la posibilidad de que sea de acceso gratuito.”

Calidad de la planificación

La veeduría de este compromiso deberá iniciar por evaluar la estrategia de monitoreo y evaluación utilizada y verificar si existen planes o proyectos que apunten al logro de los compromisos. Como se señala en la Matriz Guía, este compromiso no fue reportado en las matrices de seguimiento y, a pesar de que las actividades desarrolladas vinculadas a este compromiso se incluyeron en el Informe de Monitoreo, no se cuenta con un plan de implementación que indique cuándo y cómo se pretende cumplir con el compromiso.

Por tanto, una de las primeras recomendaciones derivadas de la veeduría a este compromiso, sería sugerir la inclusión de este en los planes de acción y las matrices de seguimiento, posterior a la identificación de los responsables de la ejecución del mismo. De esta manera, se podrá dar respuesta y solicitar justificación a la institución correspondiente acerca del incumplimiento de las actividades planificadas.

Eficacia y pertinencia de las acciones

El criterio de eficacia de las acciones implica que los veedores determinarán que las actividades planificadas contribuyan eficientemente al logro de los objetivos. Esto conlleva examinar y verificar las acciones reportadas en el Informe de Monitoreo y Evaluación del Pacto Educativo. En el caso del compromiso 3.2.4, se deberá confirmar mediante la revisión de los documentos administrativos y la recolección de testimonios de los actores del CONESCYT¹⁰ y las universidades, si se ha revisado el reglamento para la educación virtual y si se han aprobado los programas con apoyo virtual mencionados.

Tabla 4. Avances reportados para el compromiso 3.2.4

REPORTE ABRIL 2014-JUNIO 2015:

- 3.2.4.1.1. La UASD ha desplegado un modelo de enseñanza virtual, con el objetivo de tecnificar y adaptar la oferta a los nuevos requerimientos y reducir por esta vía la demanda de espacio físico en la sede central y en los centros regionales. Cada semestre y de manera permanente, UASD Educación Virtual está en continua comunicación con las diferentes escuelas de la academia, preparando técnicamente a los docentes que van a laborar como tutores virtuales, y en el mismo tenor, a profesores que prepararán los contenidos de las diferentes asignaturas que se ofrecerán de forma virtual.
- 3.2.4.1.2. Para el apoyo de la oferta de educación mediante la modalidad virtual y a distancia, el nivel de educación superior, con la conducción del MESCYT, se han estructurado acciones enfocadas en la aprobación de planes de estudios. Encaminándose a la fecha las siguientes acciones:
 - Se ha revisado el reglamento de educación a distancia para introducir la modalidad virtual.
 - Se ha aprobada por parte del CONESCYT la especialidad en Educación, primer ciclo en la modalidad presencial, auto-gestionada y virtual; la especialidad en Informática con orientación a la enseñanza

¹⁰ Máximo organismo normativo y de gobierno del sistema nacional de educación superior, ciencia y tecnología (Decreto Número 634-03).

en la modalidad presencial con apoyo virtual; la Especialidad en Educación, Mención Matemática y Física, en la modalidad a distancia con las sub-modalidades semi-presencial a distancia y virtual y la Especialidad en Biología con orientación a la enseñanza, en la modalidad a distancia.

- 3.2.4.2. Propiciar el aumento y acceso a conectividad y banda ancha a precios asequibles.

No se han reportado actividades referidas a esta línea de trabajo

Fuente: Informe sobre la puesta en marcha Compromisos asumidos en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa 2014-2030 Informe Abril 2014-2015

Avance en el logro de los objetivos

El análisis del logro de los objetivos deberá ser realizado con base en los tres indicadores propuestos por el Comité de Veeduría presentados en la parte “C” de la Matriz Guía. Los veedores procurarán realizar una estimación actualizada de cada uno de estos indicadores, utilizando los medios de verificación y recabando la información a través de las fuentes sugeridas (Tabla 5).

Tabla 5. Indicadores para la veeduría del compromiso 3.2.4

Indicadores	Medios de verificación	Fuente
Cantidad de estudiantes matriculados en la educación a distancia o modalidad virtual	Registro de la matriculación por tipo de programa en las IES	MESCyT
Porcentaje de estudiantes universitarios con acceso a internet	Resultados Encuestas de hogares: ENHOGAR y ENFT.	ENHOGAR
Precio/costo internet banda ancha para estudiantes	Datos oficiales empresas telecomunicaciones	INDOTEL
Satisfacción de los estudiantes con la educación en modalidad virtual y a distancia	Grupos focales y/o Sondeo en base a tarjeta de calificación ciudadana	Estudiantes universitarios

Fuente: Matriz Guía para la Veeduría de los Compromisos del Pacto Educativo

Para evaluar la eficiencia y la equidad de las acciones orientadas al logro de los objetivos, deberá analizarse la evolución de los indicadores en función de las metas establecidas para 2030. Además, deberá verificarse si las diferencias observadas entre los grupos poblacionales están justificadas por una estrategia de focalización diseñada con el propósito de atender a un conjunto de estudiantes en particular.

Debido a que aún no se han establecido metas que permitan evaluar la eficiencia en el logro de los objetivos para los indicadores del compromiso 3.2.4, se propone definirlos con base en los instrumentos oficiales de planificación y las mejores prácticas a nivel nacional e internacional. Por ejemplo, para evaluar el avance del indicador “Cantidad de estudiantes matriculados en la educación a distancia o modalidad virtual”, se puede tomar como valor de referencia el promedio de la matrícula en educación superior en países desarrollados. Para el caso del indicador “Porcentaje de estudiantes universitarios con acceso a Internet”, se deben revisar la END, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNSP) y los Programas de Gobierno, a fin de determinar el valor esperado a 2030.

Para evaluar la equidad, se realizará un análisis comparativo entre las poblaciones y territorios del valor de los indicadores. En caso de encontrarse diferencias, se consultarán los planes de acción y otros documentos de políticas, para determinar si se implementa una política de focalización que favorece a los grupos o territorios donde el valor del indicador es más favorable.

Los hallazgos del análisis de los indicadores de resultados asociados a cada compromiso, deberán ser validados con información cualitativa, recabada a través de entrevistas realizadas a los responsables de la ejecución de los compromisos. El análisis conjunto de estas informaciones, permitirá formular las conclusiones y recomendaciones sobre la eficiencia y la eficacia en el logro de los objetivos asociados a este compromiso.

Impacto en los actores

El criterio de impacto en los actores deberá ser evaluado partir del análisis de las denuncias realizadas por los afectados por el posible no cumplimiento del Pacto Educativo y la información primaria recabada a través de encuestas, sondeos de opinión y entrevistas a los actores en las comunidades educativas. El objetivo es determinar si los servicios se proveen con la calidad adecuada, y si existen dificultades para el acceso a estos.

En el caso del compromiso 3.4.2, se deben considerar todas las denuncias relacionadas con los servicios en la modalidad virtual o a distancia. También, se propone realizar un levantamiento haciendo uso de la tarjeta de calificación ciudadana, para de esta manera conocer la satisfacción de los estudiantes con los programas en modalidad a distancia o virtual existentes.

VEEDURÍA AL COMPROMISO 4.1.3

El compromiso 4.1.3 indica lo siguiente: *“Establecer la aplicación de pruebas de aptitud y consejería al finalizar el primer ciclo de educación secundaria, conforme a lo establecido en el marco de la revisión curricular, a fin de identificar intereses y posibilidades de ingreso de los y las estudiantes a las distintas modalidades y su correspondencia con las necesidades de competencias y capacidades humanas identificadas en los estudios prospectivos realizados.”*

Calidad de la planificación

Como se señala en la Matriz Guía, la estrategia para el logro de este compromiso figura en la matriz de seguimiento habiéndose definido dos indicadores de resultados (Tabla 6). Se recomienda verificar si existe una programación para el avance de estos indicadores y si existen documentos contentivos de las actividades a ser realizadas.

Los documentos administrativos que permitan evaluar la calidad de la planificación para el cumplimiento del compromiso deberán ser provistos por el MINERD, el actor identificado como responsable de la ejecución. Las siguientes áreas del MINERD son las involucradas con el cumplimiento de este compromiso: Dirección General de Currículo, Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa y Dirección de Orientación y Psicología.

Eficacia y pertinencia de las acciones

En el caso del compromiso 4.1.3 no se han reportado avances en el último Informe de Monitoreo. Se deberá, entonces, consultar con las instancias responsables del cumplimiento del compromiso, para indagar acerca de los factores que han dado lugar al no avance.

Tabla 6. Avances reportados para el compromiso 4.1.3

4.1.3. Establecer la aplicación de pruebas de aptitud y consejería al finalizar el primer ciclo de educación secundaria, conforme a lo establecido en el marco de la revisión curricular, a fin de identificar intereses y posibilidades de ingreso de los y las estudiantes a las distintas modalidades y su correspondencia con las necesidades de competencias y capacidades humanas identificadas en los estudios prospectivos realizados.

4.1.3.1. Aplicación de pruebas de aptitud y consejería para estudiantes del primer ciclo de educación secundaria

No se han reportado actividades referidas a esta línea de trabajo

Fuente: Informe sobre la puesta en marcha Compromisos asumidos en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa 2014-2030 Informe Abril 2014-2015

Avance en el logro de los objetivos

El análisis de veeduría del logro de los resultados del compromiso deberá ser realizado con base en los indicadores que se encuentran en la parte “C” de la Matriz Guía (Tabla 1). Los veedores deberán realizar una estimación actualizada de cada uno de los indicadores utilizando los medios de verificación y recabando la información en las fuentes sugeridas. En el caso del compromiso 4.1.3, es necesario recabar las informaciones y estadísticas producidas por el MINERD sobre la aplicación de pruebas de aptitud y consejería a los estudiantes del primer ciclo de educación secundaria.

Tabla 7. Indicadores propuestos para compromiso 4.1.3

Indicadores	Medios de verificación	Fuente
Cantidad de centros educativos que implementan un sistema de aplicación de pruebas de aptitud y consejería al finalizar el primer ciclo de educación secundaria	Registros sobre la aplicación de pruebas de aptitud y consejería en los centros educativos. Documentación MINERD/ Entrevistas a actores claves: Directores centros educativos, funcionarios MINERD, etc.	MINERD
Porcentaje de estudiantes de último año del primer ciclo de Media que toman pruebas de aptitud profesional.	Registros del número de estudiantes de 2do. Año de Media que toman pruebas de aptitud profesional	MINERD
Satisfacción de las familias con los servicios de consejería en el primer ciclo de educación secundaria	Grupos focales y/o Sondeo utilizando tarjetas de calificación ciudadana	Estudiantes primer ciclo educación secundaria

Fuente: Elaboración propia

Para evaluar la eficiencia y la equidad en el logro de los objetivos de este compromiso, deberá analizarse la evolución de los indicadores en función de las metas establecidas a 2030. La formulación del compromiso indica que el objetivo es alcanzar el 100% de los estudiantes inscritos en el primer ciclo del nivel secundaria. La eficiencia se deberá evaluar analizando si el ritmo en que avanza este indicador es coherente con el logro de esta meta en el largo plazo. Para evaluar la equidad en el logro de los

objetivos se deben calcular las diferencias en el porcentaje de cobertura tomando en cuenta el género, la zona de residencia (rural y urbana), situación de pobreza, situación de discapacidad y la provincia y el municipio de procedencia. Debido a que el objetivo es alcanzar a todos los y las estudiantes por igual, los veedores deberán percatarse sobre los grupos poblaciones y territorios para los cuales se observen rezagos.

Al igual que en el caso del compromiso anterior, los hallazgos de este análisis deben ser validados con información cualitativa recabada a través de entrevistas con los responsables de la ejecución de los compromisos. El análisis conjunto de estas informaciones permitirá formular las conclusiones y recomendaciones sobre la eficiencia y la eficacia en el logro de los objetivos asociados a este compromiso.

Impacto en actores

El criterio de impacto en los actores es evaluado a partir del análisis de las denuncias relacionadas con los servicios de consejería y pruebas de aptitud existentes para los estudiantes del nivel secundario. También, se evaluará esta variable realizando un sondeo mediante el uso de tarjetas de calificación ciudadana, descritas en la primera sección del capítulo. En adición, se propone la realización de grupos focales con estudiantes del nivel secundario. A través del uso de estas herramientas se debe recabar información cualitativa de los estudiantes sobre el acceso y calidad los servicios recibidos. Se tratará de identificar si el acceso a la consejería es equitativo y si los usuarios perciben que la orientación recibida tiene un valor agregado.

Elaboración del Informe de Veeduría

PLAN DE TRABAJO

El Comité de Veeduría Social debe realizar un informe anual tomando en cuenta lo establecido en el Artículo 15 del Reglamento: *“El Informe Semestral debe cortar al 30 de junio y el Informe Anual debe cortar al 31 de diciembre. Los integrantes del Comité de Monitoreo y Evaluación y el Comité de Veeduría, deberán enviar sus reportes a más tardar en la primera semana del mes de febrero y en la primera semana del mes de agosto de cada año.”* Por tanto, recomendamos que el proceso de elaboración del reporte inicie en noviembre a partir de la segunda entrega del Informe de Monitoreo.

Tabla 8. Calendario anual para la elaboración del Informe de Veeduría

Actividades	Fecha inicio	Fecha límite
1. Definición alcance informe	15 noviembre	15 diciembre
2. Recolección información	15 diciembre	30 abril
2.1. Informes semestrales de Monitoreo y evaluación y planes de acción	15 noviembre	15 diciembre
2.2. Otros documentos administrativos	15 enero	15 febrero
2.3. Resultados encuestas de hogares	15 enero	25 febrero
2.4. Sondeos, grupos focales, entrevistas y paneles de expertos	15 enero	31 Marzo
2.5. Denuncias	15 enero	30 abril
3. Análisis información	1 mayo	30 junio

4.	Elaboración Informe Veeduría	1ro julio	7 agosto
----	------------------------------	-----------	----------

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Trabajo (Decreto 84-15)

DEFINICIÓN DEL ALCANCE DEL INFORME

En el Pacto Educativo se asumieron 111 compromisos, distribuidos en 250 líneas de trabajo. Debido a la diversidad del contenido de los compromisos, se sugiere que los temas a cubrir en los informes de veeduría cada año sean divididos en dos secciones. En la primera, se presentaría un análisis básico de todos los compromisos del Pacto y se verificará el avance de los principales indicadores, así como las denuncias recibidas. En la segunda, se realizará la veeduría completa a un grupo seleccionado de compromisos a partir de los ejes de análisis definidos para la auditoría social del Pacto Educativo.

Tabla 9. Propuesta de estructura para el informe de veeduría por nivel y eje del análisis

Nivel	Eje análisis	Veeduría básica (Todos los compromisos)	Veeduría completa (Compromisos seleccionados)
Estratégico	Calidad de la Planificación	No se analiza	Evaluación de todos los planes de acción relacionados
Estratégico	Eficacia y pertinencia acciones	No se analiza	Verificación y evaluación de todas las acciones reportadas
Operativo	Logro objetivos	Análisis de indicadores	Análisis de todos los indicadores de producto, resultados e impacto
Operativo	Impacto actores	Análisis de denuncias recibidas	Sondeos a usuarios de servicios educativos sobre acceso y satisfacción con los mismos Percepción de los proveedores de los servicios Entrevistas a Tomadores de Decisiones Análisis denuncias recibidas

Fuente: Elaboración propia

Para la selección de los compromisos objeto para una veeduría completa, el Comité de Veeduría puede considerar dos alternativas: a) elegir un subsistema educativo para el cual se analicen todos los compromisos vinculados a este; o b) elegir un conjunto de compromisos a ser auditados. A modo de ejemplo, el Informe pudiera enfocarse en el cumplimiento de los compromisos del subsistema de formación técnico profesional, analizando los avances de todos los temas que el Pacto contempla relativo a este subsistema en los diversos apartados. Si se opta por realizar el Informe de acuerdo a la segunda opción, se podría proceder al análisis de los apartados 7 y 8 del documento del Pacto, realizando la auditoría a los compromisos contenidos en estos para todos los subsectores, subsistemas y niveles educativos.

El Comité de Veeduría puede realizar la selección de los compromisos a auditar cada año, considerando los siguientes aspectos:

- Restricciones presupuestarias y de recursos humanos;
- Relevancia de los temas en la opinión pública nacional;

- Frecuencia y gravedad de las denuncias recibidas para cada compromiso;
- Los compromisos seleccionados los años anteriores para procurar que la veeduría completa de cada uno sean realizada al menos cada tres años.

Incidencia pública y diálogo

Plan de comunicación e incidencia política

Dar a conocer los hallazgos es un elemento clave para el cumplimiento de los objetivos de la veeduría social. Se propone la implementación de un plan de comunicación y de incidencia política como eje transversal a la veeduría, cuyo propósito fundamental es concientizar a la población dominicana acerca de la importancia de dar seguimiento a la gestión y provisión de los servicios públicos para asegurar su calidad y equidad. Una buena estrategia de comunicación genera más apoyo de la comunidad lo que contribuirá al logro de los compromisos pactados (Berthin, 2011).

Los objetivos específicos de la estrategia de comunicación son:

- a) Socializar los compromisos que fueron pactados y las acciones que se vienen desarrollando
- b) Promover la participación de la comunidad en las auditorías sociales
- c) Difundir los hallazgos principales de la auditoría social
- d) Incidir públicamente en la toma de decisiones relativas al cumplimiento del Pacto Educativo.

El plan debe incluir diferentes actividades orientadas a dar a conocer por los medios de comunicación masivos qué es el Pacto Educativo, qué implica este Pacto, y cuáles son los distintos compromisos que fueron acordados. Es importante la socialización de las actividades en marcha de manera que la población esté pendiente a la culminación exitosa de estas. Además, al estar al tanto de cuáles son los compromisos que el Gobierno y las Organizaciones de la Sociedad Civil asumieron en 2014, los ciudadanos entenderán cuáles situaciones atentan en contra del cumplimiento del Pacto. En línea con lo descrito, el involucramiento de la comunidad es fundamental para el éxito de la veeduría social, por tanto fomentar la participación de los ciudadanos no solo en el reporte de denuncias, sino también en la colaboración con los sondeos y grupos focales a realizar, permitirán obtener los resultados esperados de la auditoría social.

Los principales hallazgos de la veeduría social deben ser difundidos de manera tal que promuevan la transparencia y la colaboración de todos los actores vinculados en el proceso. Como fue expuesto en los capítulos anteriores, la auditoría social más que una fiscalización del gobierno es el acto mediante el cual la ciudadanía participa en la implementación de las políticas públicas, velando por la eficiencia en su ejecución. Asimismo, los resultados obtenidos en conjunto con la participación de la población permitirán incidir en el cumplimiento de los compromisos del Pacto Educativo, y en la toma de decisiones de los hacedores de políticas públicas.

Mecanismos de retroalimentación

A partir de los resultados arrojados por la veeduría social, es importante determinar cuáles serán los mecanismos para identificar las acciones correctivas que deban ser ejecutadas. Se debe evaluar la creación de sistemas de sanciones o consecuencias al incumplimiento, la reasignación de presupuestos en los casos que sean necesarios, la puesta en marcha de planes de contingencia, entre otras actividades que como resultado de la auditoría requieran su implementación. En ese sentido, se propone la formación de una mesa de diálogo donde participen todas las instituciones ejecutoras del Pacto, en la que se puedan identificar estrategias que deben ser modificadas, las acciones que deben ser implementadas y el plan de trabajo a partir de las discusiones que generen. Los planes de trabajo elaborados deberán ser presentados en la Asamblea Plenaria del Pacto Educativo para su conocimiento, corrección, ampliación y aprobación.

CAPÍTULO II: Veeduría a los compromisos relacionados a Atención Integral a la Primera Infancia

En este capítulo se aplica la metodología propuesta a un conjunto de compromisos seleccionados relacionados con la atención integral a la primera infancia, para el periodo abril 2014-agosto 2016. Para esto, se estructura de la siguiente manera. Primero, se introduce el concepto de atención integral en la primera infancia, y su importancia. Segundo, se presenta la selección de compromisos a ser analizados. Tercero, se describe el alcance del informe y se detallan algunos aspectos metodológicos. Cuarto, se presenta como está organizado el subsistema, para luego pasar a evaluar el cumplimiento de los compromisos.

Primera infancia y políticas de atención integral

La primera infancia es la etapa inicial de la vida de cada ser humano. Esta comprende el periodo que va desde el nacimiento hasta cumplir los seis años de edad, y se caracteriza por ser una fase de notable sensibilidad en el desarrollo cognitivo, psicosocial y emocional (UNESCO, 2016) (Carnegie Corporation, 1994). Estudios demuestran, que durante esta etapa la estimulación temprana, la afectividad y una correcta alimentación y cuidado de salud, permiten garantizar que el niño se desarrolle en la máxima medida posible (Karoly, Kilburn, & Cannon, 2005)¹¹. Por tal razón, es de vital importancia sacar provecho de esta etapa crítica, a través de intervenciones que permitan garantizar el desarrollo oportuno del ser humano. Es en este contexto que surge el concepto de atención integral a la primera infancia, que se define como el *“conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer tanto las necesidades esenciales para preservar la vida, como aquellas que dicen relación con el desarrollo y aprendizaje humano...”* (Peralta & Fujimoto, 1998).

¹¹ Ver Currie & Thomas (2001), Grunewald & Rolnick (2006) y Bernal & Keane (2009).

La provisión de servicios de atención integral a la primera infancia se fundamenta en el marco legal dominicano vigente. La Constitución Dominicana, señala que la educación constituye un derecho fundamental de los seres humanos que el Estado Dominicano tiene como responsabilidad garantizar a sus ciudadanos y ciudadanas. El derecho a educación de calidad y a su universalización desde el Nivel Inicial, también queda reflejado en la Ley 12-1 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2012-2030. En esta, la educación se plantea como uno de los cuatro ejes en torno a los cuales las políticas públicas han de ser formuladas, a fin de lograr el desarrollo sostenible de la República Dominicana (Ley No. 12-1). Por su parte, el Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, presenta un enfoque más integral. Este establece que el Estado y la sociedad deben garantizar el disfrute pleno y efectivo de los derechos fundamentales a su población, desde su nacimiento hasta cumplir mayoría de edad, dentro de los cuales se encuentran el derecho a la salud, educación, alimentación y satisfacción de las necesidades básicas para su sustento y desarrollo (Ley No. 136-03).

Por otro lado, la inversión en primera infancia también se sustenta a partir del retorno que la misma ofrece. El impacto de estas políticas ha sido ampliamente estudiado, concluyéndose, prácticamente de manera consensuada, el retorno positivo que los programas de alta calidad y dirigidos a la audiencia correcta arrojan. La literatura especializada en el tema señala que las tasas de retorno en intervenciones de capital humano durante la primera infancia, son mayores que en otras etapas de la vida del ser humano (Heckman, 2000; UNICEF, 2013). Por lo que inversiones en esta etapa de la vida se traducen en ahorros significativos de los recursos públicos en el corto y mediano plazo, así como en una reducción en los costos asociados a las consecuencias potenciales de no invertir en primera infancia que podrían originar en el largo plazo (UNICEF, 2016).

Desde el año 2000, se observa un marcado interés en la región por desarrollar políticas de atención a la primera infancia, ya sea por motivos de naturaleza socioeconómica o con el objeto de aprovechar la capacidad de desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas en este periodo. Sin embargo, a pesar del evidente interés político de impulsar la atención integral a la primera infancia en la República Dominicana, el nivel de avance no ha sido el esperado¹². Considerando que la atención integral a primera infancia sienta las bases para el efectivo aprovechamiento de los aprendizajes, y dado los retrasos reportados en materia de cobertura, se entendió prudente concentrar los esfuerzos de veeduría del Pacto Educativo en este subsistema.

Compromisos analizados

Los compromisos a ser evaluados se seleccionaron a partir del análisis de los distintos ejes que componen el Pacto Educativo. Los compromisos suscritos se estructuran en torno a nueve ejes, de los cuales cuatro son de carácter general. El primero, que sienta las bases sobre las cuales se pactan todos los compromisos educativos. El segundo, que establece la definición compartida de educación en torno a la cual se pacta. El octavo, que hace referencia al financiamiento de la educación; y el noveno, que mandata la implementación, el monitoreo y la veeduría al Pacto Educativo. En el entendido de que

¹² Ver Observatorio del Presupuesto de Educación & Observatorio de Derecho a la Ciudad (2015).

estos ejes no son centrales al tema a tratar en el capítulo, los compromisos agrupados bajo estos no son considerados.

Los seis ejes restantes, comprenden una totalidad de 78 compromisos, de los cuales solo 3 son exclusivos de primera infancia y/o a la atención integral. Por tanto, para este informe se evalúan estos 3 compromisos (3.1.1, 3.1.2, 4.2.4) y otros 7 que fueron seleccionados por la relación que guardan con la atención integral a la primera infancia, y su importancia para el logro de los aprendizajes en este subsistema, estos son el 3.1.5, 3.1.4, 4.2.2, .5.2.1, 6.0.7, 6.0.9 y 7.0.14. Se evalúan entonces un total de 10 compromisos, los cuales son agrupados en 6 categorías para facilitar el análisis, a saber: cobertura y equidad, infraestructura, recursos humanos, currículo, evaluación, y participación de la comunidad. Es importante destacar que el compromiso 3.1.4, aborda tanto el tema de recursos humanos como el de infraestructura, y por tanto, es evaluado a partir de estos dos enfoques. La Tabla 10 presenta los compromisos evaluados según la categoría de análisis asignada.

Tabla 10. Compromisos de primera infancia por categoría de análisis

Eje	Número	Compromiso
Cobertura y Equidad	3.1.1	Cumplir con lo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo en lo relativo a ofrecer educación pública gratuita, obligatoria y de calidad, en el Nivel Inicial a partir de los 3 años.
	3.1.2	Ampliar la cobertura de la atención integral y la educación inicial a menores de 5 años, propiciando el establecimiento de centros de atención y educación integral, programas con base familiar y comunitaria, registro de nacimientos, promoción de la salud, apoyo nutricional, así como atención de niños y niñas con necesidades especiales, a través de distintos mecanismos tales como programas gubernamentales, acuerdos de cogestión con organizaciones de la sociedad civil, entre otros, avanzando hacia la universalidad de la atención integral.
Infraestructura	3.1.5	Asegurar que el desarrollo de la infraestructura educativa responda a la proyección de la población, atienda a criterios de accesibilidad para personas con discapacidad o con necesidades especiales, cumpla las normas nacionales de construcción con seguridad sísmica y de reducción de vulnerabilidad frente a otros riesgos, y cuente con adecuados servicios básicos de agua, electricidad, saneamiento y condiciones apropiadas de ventilación e iluminación.
	3.1.4	Construir el número de aulas y contratar el número de maestros con las cualificaciones requeridas que sean necesarios para impartir una educación de calidad que permitan dar cumplimiento al cronograma de universalización de la educación inicial, primaria y secundaria, en un plazo no mayor de 10 años, con especial énfasis en las áreas de concentración de población más vulnerable.
Recursos Humanos	5.2.1	Ampliar y fortalecer, a partir del año 2014, la política de ingreso a la carrera docente que permita la incorporación al sistema educativo de profesionales de alta calidad exclusivamente a través de concursos de oposición para todas las posiciones docentes, sin excepción alguna. Todo nombramiento que no sea producto del concurso será invalidado y deberá ser revocado.
	6.0.7	Promover procesos de certificación profesional del personal docente de todos los niveles, ciclos, modalidades y subsistemas, conforme a estándares de calidad nacionales e internacionales y respetando los derechos adquiridos de los docentes establecidos en la ley.
Currículo	4.2.2	Garantizar la calidad educativa a través de la apropiación y aplicación del currículo vigente por parte de los docentes en los diferentes contextos socioculturales, el desarrollo de estrategias de aprendizaje innovadoras y creativas, la ejecución de los planes de estudio, los programas de las áreas del conocimiento, la evaluación sistemática y objetiva; todo esto con el propósito de asegurar el desarrollo de competencias fundamentales. Dicha calidad será medida, esencialmente, por los resultados de los aprendizajes.
	4.2.4	Incorporar al currículo educativo, desde la primera infancia y con las estrategias pedagógicas adecuadas para cada nivel, la educación sexual –reproductiva, el conocimiento y prevención de las infecciones de transmisión sexual y el VIH, así como la formación en valores de respeto, igualdad y equidad de género, convivencia familiar, y maternidad y paternidad responsables.

Evaluación	6.0.9	Fortalecer los procesos de evaluación de la calidad de todos los centros que conforman el sistema educativo (preuniversitaria, superior y técnico-profesional) y reconocer a aquellos que logren niveles destacados de superación y mejora de la calidad.
Participación	7.0.14	Fortalecer la participación de la familia, la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil en la planificación, ejecución y evaluación de todo el proceso educativo, mediante el fortalecimiento de las estrategias e instancias de participación existentes, incluyendo las Juntas Regionales, de Distritos y de Centros Escolares; las Asociaciones de Padres, Madres y Amigos de la Escuela; los Consejos Escolares y otras formas de participación social y comunitaria que se vinculen a la escuela.

Fuente: Pacto Nacional para la Reforma Educativa

Alcance del análisis y metodología

En la República Dominicana, la primera infancia es atendida tanto por el sector público como por el sector privado, a través de dos tipos de oferta: educación preescolar y atención integral. La educación preescolar se ofrece a niños de 3 a 5 años en centros educativos públicos y/o privados. Mientras que la oferta de atención integral comprende las edades de 0 a 5 años, y tiene un enfoque más amplio, proveyendo servicios en los componentes de educación, salud y nutrición, y se ofrece tanto en espacios públicos destinados de manera exclusiva a esta labor, así como en centros privados. Esta auditoría social tiene como objeto de estudio el cumplimiento de los compromisos relacionados a la atención integral en primera infancia, a partir de la evaluación a los servicios provistos por el sector público.

En el funcionamiento de este subsistema a nivel público intervienen tres entidades, el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI), la Administradora de Estancias Infantiles de la Seguridad Social (AEISS) y la Vicepresidencia de la República. Los principales proveedores de los servicios de atención integral son el INAPI y la AEISS. Por tal razón, en este informe se analiza el cumplimiento de los compromisos, en mayor medida, en función de los avances reportados por estas dos instituciones. Cabe destacar, que para el análisis del eje de cobertura y equidad, específicamente del compromiso 3.1.1 que hace alusión a la cobertura en educación inicial total, se incluyen estadísticas tanto del sector privado, como de los Espacios de Esperanza que administra la Vicepresidencia.

Los compromisos agrupados bajo las categorías de análisis propuestas se evalúan considerando el alcance propuesto, y a partir de la metodología presentada en el capítulo anterior, esto es a nivel estratégico y operativo. Para esto, se analizan los distintos compromisos reportados en el Informe de Monitoreo al Pacto Educativo que realiza el CTA, así como en las Matrices de Seguimiento a los Compromisos del Pacto Educativo. De igual forma, se evalúan los diversos programas, planes, políticas, documentos y estadísticas oficiales publicadas por el MINERD, organismos adscritos y demás entidades públicas responsables de la provisión directa de bienes y servicios relativos a la atención integral en primera infancia.

Con el objetivo de profundizar en algunos aspectos, también se realizaron entrevistas a personalidades clave en el área, invitando a nueve entidades del sector público, de las cuales siete participaron. Adicionalmente, fueron contactadas trece organizaciones de la sociedad civil, de las cuales ocho participaron de entrevistas. También se realizó un grupo focal con madres de niños beneficiarios, y otro con un grupo de animadores y coordinadores que forman parte del personal que labora para los Programas de Base Familiar y Comunitaria (PBFC), ambos del sector Las Flores, San Cristóbal. Por

restricciones de tiempo, esta localidad fue seleccionada dado que permitía la rápida convocatoria de los participantes.

Tabla 11. Resumen entrevistas y grupos focales realizados

Método	Tipo de participante	Cantidad realizada
Entrevistas	Entidades públicas	7
	Entidades no públicas	8
Grupos Focales	Padres y madres	1
	Personal (Coordinadores y Animadores)	1

Fuente: Elaboración propia de los autores

Cabe destacar que dadas las limitaciones de tiempo y presupuesto, la metodología de evaluación propuesta en este informe no pudo ser implementada en su totalidad. Algunos de los indicadores sugeridos no fueron evaluados. Adicionalmente, las opiniones y percepciones recogidas no necesariamente reflejan la de todos los actores vinculados al subsistema de atención integral a la primera infancia. Sin embargo, el análisis realizado permite ilustrar a grandes rasgos, el estado de situación de la provisión de los servicios de atención integral, a la luz de los compromisos seleccionados.

Organización del Subsistema de Atención Integral a la Primera Infancia Dominicano

Hasta el año 2013, en la República Dominicana no existía un sistema de atención integral a la primera infancia, ni se contaba con un orden institucional adecuado para ejecutarlo. La atención integral provista por el Estado se hacía, en cierta medida, de manera desarticulada. Se contaba con tres entidades que supervisan estancias o centros de atención integral en paralelo, el CONANI, el Consejo Nacional de Estancias Infantiles (CONDEI) y la Vicepresidencia de la República, a través del programa Progresando con Solidaridad. En adición, en 2012 la cobertura pública era baja, abarcando apenas un 1.6% de la población de 0 a 4 años de edad (DIGEPEP, 2016; MINPRE, 2013; INAIPI, 2016).

En abril de ese año, se asume la atención integral a la primera infancia como política de Gobierno, con el lanzamiento del Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia, también conocido como Quisqueya Empieza Contigo (QEC)¹³. Este Plan queda formalizado con la emisión del Decreto Presidencial 102-13, que declara la protección y atención integral a la primera infancia como tema de alto interés nacional y ordena la creación del Sistema de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia como mecanismo para *“ordenar, articular, regular e integrar la oferta de servicios existentes en el país, dirigidos a la atención y protección de la Primera Infancia y ampliar la oferta en*

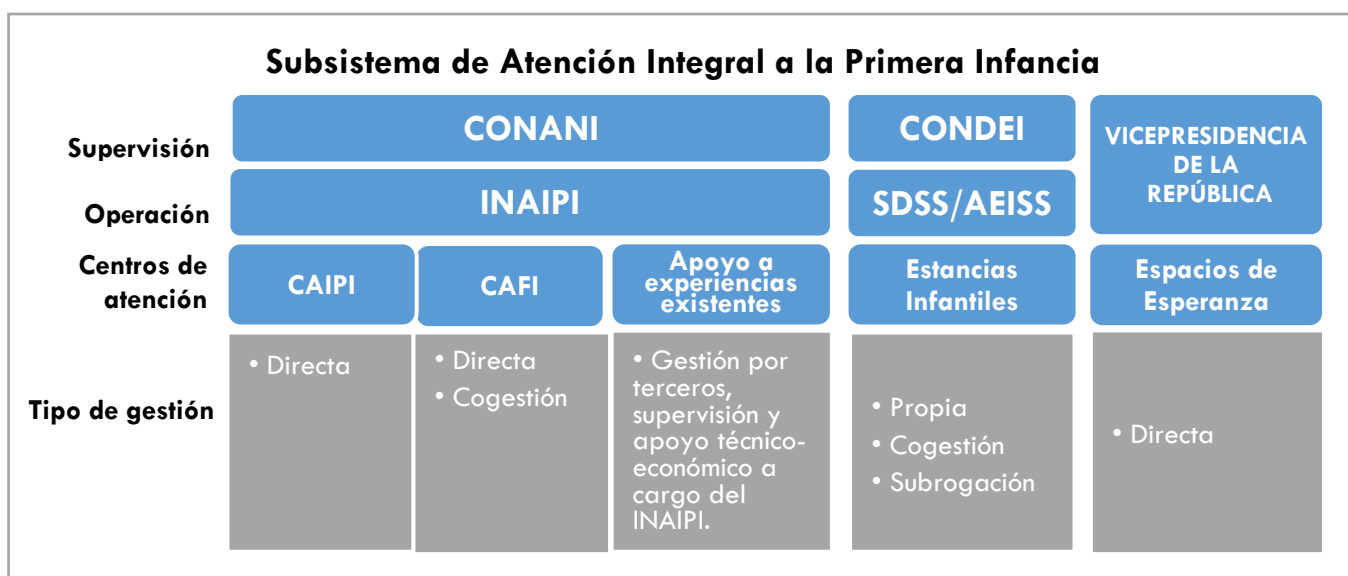
¹³ Este plan surge como uno de los tres componentes del programa Quisqueya Sin Miseria, estrategia impulsada desde la Presidencia de la República Dominicana en 2012, que busca dirigir acciones conducentes a reducir la pobreza y exclusión social, así como promover la participación ciudadana (DIGEPEP, 2016b).

cobertura y calidad, mediante la inclusión de un conjunto de estrategias de atención integral dirigidas a niños y niñas de 0 a 5 años de edad, sus familias y comunidades” (Decreto 102-13).

A partir de la emisión de este decreto, el CONANI queda designado como órgano rector del Subsistema, y se ordena la creación del INAIPI, entidad sobre la cual recae la responsabilidad de organizar y gestionar la provisión de los servicios a primera infancia. Lo anterior, sin incluir las estancias administradas por el SDSS ni por la Vicepresidencia de la República; que venían operando desde la década de los 80 y 2000 respectivamente (Decreto 102-13).

En la actualidad, los centros de atención integral a la primera infancia son operados por tres organismos: el INAIPI, la AEISS, y la Vicepresidencia de la República. A continuación se describen las distintas modalidades de servicios provistas a través de estos.

Figura 5. Esquema de la prestación de servicios de atención integral a la primera infancia



Fuente: Elaboración propia con base en Ley 87-01, MINPRE (2013), DIGEPEP (2016b), INAIPI (2016) y Progresando con Solidaridad (2016). Nota: El PBFC está conformado por los CAFI y el Apoyo a Experiencias Existentes.

Centros administrados por el INAIPI

Los centros administrados por el INAIPI se clasifican de acuerdo a la modalidad de servicio que ofrecen en: a) Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI), b) Centros de Atención Integral de Base Familiar y Comunitaria (CAFI), y c) Apoyo a experiencias existentes (DIGEPEP, 2016b). Estos dos últimos conforman lo que se conoce como Programa de Base Familiar y Comunitaria (PBFC) (INAIPI, 2016). Estos centros son supervisados por el CONANI, y tienen su base legal en el Decreto 102-13. Debajo se describen.

- **CAIPI.** Espacios que acogen a los niños entre 45 días de nacidos hasta los 5 años, que presentan mayor nivel de vulnerabilidad. Los centros funcionan en jornada extendida, de 7:30 a.m. a 5:00 p.m., y ofrecen los siguientes servicios: educación, salud y nutrición, asistencia a las familias en el cuidado integral de los niños a su cargo. Cada centro cuenta con personal especializado para proveer servicios de atención integral a esta población, y tiene la capacidad de atender a 226 niños (Observatorio del Presupuesto de Educación & Observatorio de Derecho a la Ciudad, 2015) (INAIPI, 2016). A partir de la creación del Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia, los CIANI, centros previamente gestionados por el CONANI, pasaron formar parte de esta modalidad (INAIPI, 2016).
- **CAFI.** Centros de base familiar y comunitaria, cuyo rol principal es apoyar a las familias en la educación de sus hijos, a través de la promoción de buenas prácticas de crianza. Para esto, se apoyan en distintas estrategias, tales como visitas al hogar, formación a las familias, padrinos y madrinan que acompañan a las gestantes en alto riesgo, y la estimulación y educación temprana en centro (MINPRE, 2013). Los niños que asisten a este tipo de centros, son aquellos que en sus hogares tienen condiciones mínimas garantizadas en términos de cuidado y alimentación (INAIPI, 2016). Por tal razón, las visitas se realizan de dos a tres veces por semana en forma rotativa.
- **Apoyo a Experiencias Existentes.** Surge con el propósito de fortalecer a las organizaciones comunitarias que tienen tradición trabajando en el tema, a través de la promoción de alianzas estratégicas con estas a largo plazo. A agosto 2016, se habían firmado acuerdos con 13 organizaciones socias y 83 organizaciones locales (DIGEPEP, 201c). Estos centros no son propiedad del INAIPI. Sin embargo, a través de la provisión de apoyo técnico y económico, se extiende el Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia definido, contribuyendo a elevar la calidad de los servicios que prestan estas organizaciones (INAIPI, 2016). Cabe destacar que el apoyo brindado es sujeto al cumplimiento de criterios de selección predefinidos, entre los cuales se encuentra un tiempo de operación mínimo de dos años, previo a la solicitud del apoyo.

Los centros de atención del INAIPI operan en redes, conformadas cada una por un CAIPI y cuatro CAFI. Estas redes cuentan con un equipo multidisciplinario que apoya el trabajo que se realiza en los centros y refuerzan el que realiza el personal de los CAFI en las comunidades. A la vez, facilitan la articulación entre las distintas entidades vinculadas a la provisión de los servicios de atención integral, tales como el MINERD, el MSP, SENASA y la JCE (INAIPI, 2016).

La gestión de los centros del INAIPI varía en función de la modalidad del servicio. Los CAIPI son gestionados en todos los casos de forma directa. Mientras que los CAFI operan bajo dos formas de gestión: a) directa, y b) cogestionados a través del INAIPI y asociaciones sin fines de lucro (Observatorio del Presupuesto de Educación & Observatorio de Derecho a la Ciudad, 2015). Mientras las Experiencias Existentes, son gestionadas por terceros, aunque apoyadas técnicamente por el INAIPI (INAIPI, 2016).

Centros administrados por la AEISS

En 2001, a través de la promulgación de la Ley 87-01, se observan esfuerzos orientados a fortalecer las políticas de atención integral a la primera infancia, con la creación del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). En su Artículo 128, esta ley establece que todos los afiliados al Seguro Familiar de Salud, tanto al régimen contributivo como al subsidiado, recibirán como parte de su cobertura los servicios de estancias infantiles. La supervisión de estos servicios queda a cargo del CONDEI a través del Artículo 137 de la referida ley, definida como la *“entidad responsable de formular las políticas, normas y procedimientos para la creación, diseño, construcción, habilitación, equipamiento y operación de las estancias Infantiles, así como supervisarlas y evaluarlas para el constante mejoramiento de su desempeño”* (Ley 87-01). Cabe destacar, que el CONDEI en su conformación está presidido por el CONANI, ente regulador de todo lo concerniente a estancias infantiles y guarderías dentro y fuera del SDSS (CONANI, 2011).

Para garantizar la adecuada prestación del servicio, se crea la Administradora de Estancias Infantiles de la Seguridad Social (AEISS) como estructura dependiente del SDSS. En este sentido, la AEISS actúa como coordinadora de las estancias, velando por la aplicación de los mandatos de la ley que la crea, y los establecidos por el CONDEI y el CONANI (CONDEI, 2016b).

Los centros operados por la AEISS reciben el nombre de **estancias infantiles** y responden a la supervisión del CONDEI. La Ley 87-01 es la que regula la operación de estos, a través de su Artículo 135. Las estancias están llamadas a entregar servicios de atención física, como alimentación y salud; servicios de salud materno-infantil; educación pre-escolar; actividades de desarrollo psico-social; y recreación. Estos servicios son provistos en centros que presenten alguno de los siguientes tipos de gestión: a) Propias, estancias de gestión única por la AEISS; b) Cogestionadas, gestionadas de forma conjunta por la AEISS con grupos empresariales, asociaciones sin fines de lucro u otros entes locales; c) Subrogadas, contratadas por la AEISS y gestionadas de forma independiente aunque supervisadas por el CONDEI y, por ende, sujetas al cumplimiento de las normativas que éste establece.

Centros administrados por la Vicepresidencia de la República

Los centros administrados por la Vicepresidencia de la República reciben el nombre de **Espacios de Esperanza**. Estos surgen como una de las líneas de acción del componente educativo del programa Progresando con Solidaridad, principal estrategia del gobierno dominicano para la reducción de la pobreza creada bajo el Decreto No. 488-12.

Los Espacios Esperanza son áreas destinadas al desarrollo infantil, dirigidos a niños y niñas de 3 y 4 años provenientes de comunidades marginadas y de extrema pobreza. En la generalidad de los casos, los beneficiarios provienen de zonas rurales, y de padres separados o familias en donde los padres no son los tutores. El trabajo de estos centros se concentra en estimular los siguientes cinco aspectos del desarrollo infantil: el desarrollo socio-emocional, el desarrollo cognitivo, el desarrollo físico y psicomotriz, el desarrollo del lenguaje y la comunicación, así como la salud y bienestar del niño o niña.

Los Espacios de Esperanza operan de 8:00 am a 6:00 pm, recibiendo a los niños en alguna de las dos jornadas establecidas, cada una compuesta de cuatro horas. En la actualidad, existen 68 centros esparcidos en todo el país (Progresando con Solidaridad, 2016).

Veeduría a los compromisos

Análisis general a nivel estratégico

La ampliación de la cobertura suponía el ordenamiento de los servicios de atención integral y la creación de nuevos servicios en caso de que fuese necesario. Para esto, previo a la firma del Pacto Educativo, se emitió el Decreto 102-13 que establece la creación de un Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia. A la fecha, se han presentado avances en algunas de las actividades que son neurálgicas para el establecimiento de este Sistema, entre estas: a) la creación del INAIPI, entidad llamada a organizar y gestionar la prestación de servicios integrales a la primera infancia; b) el fortalecimiento del rol del CONANI como órgano rector del sistema; c) el diseño de un modelo de atención integral a primera infancia; y d) avances en la estructuración de un anteproyecto de ley para la atención integral a la primera infancia.

En 2014, fue emitido el Decreto 461-14, bajo el cual se designa un director para el INAIPI, para que este iniciara con el desarrollo de la Red de Servicios de Atención a la Primera Infancia. Asimismo, se insta al MINERD a incorporar como órgano desconcentrado en su estructura al INAIPI, y a considerar en el presupuesto de 2015 las categorías necesarias para iniciar el establecimiento de la citada Red de Servicios, así como los demás componentes del Plan “Quisqueya Empieza Contigo” (MINERD, 2014b). En enero de 2015, el INAIPI deja iniciadas sus labores, constituyendo en tres áreas de trabajo, a saber, Planificación, Operaciones y Recursos Humanos (Observatorio del Presupuesto de Educación & Observatorio de Derecho a la Ciudad, 2015).

En materia administrativa y de desarrollo organizacional, el INAIPI ha avanzado en el diseño de la estructura de funcionamiento interno, aunque todavía no es oficialmente reconocida por el MAP, y en la elaboración de perfiles de puestos. En lo que respecta a la planificación, la entidad culminó su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2020, documento aún pendiente de publicación. El INAIPI también ha realizado avances en el diseño de un conjunto de guías, manuales, protocolos y fichas, generados a partir de la instalación del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia (Anexo 2). En la actualidad, el área de planificación se encuentra trabajando en el diseño de los procesos, políticas y procedimientos internos que acompañarán a la institución (INAIPI, 2016).

Por otro lado, el CONANI ha avanzado en fortalecer su función de rectoría, a través de la realización de su Plan Estratégico 2016-2020. Este Plan identifica un conjunto de debilidades al respecto, entre las cuales se destacan tres. La primera, es la falta de claridad en la delimitación de los roles de las distintas organizaciones involucradas en la provisión del servicio de atención integral. La segunda, es la débil articulación intersectorial en la formulación, evaluación e implementación de las políticas. La tercera,

es la diferencia en los estándares de calidad de los servicios provistos. Lo anterior, dificulta la coordinación, ejecución, seguimiento y rendición de cuentas de las políticas, planes, programas y proyectos (CONANI, 2016b).

Para abordar estas debilidades, el CONANI se plantea varios objetivos bajo la tercera línea estratégica de este Plan “Fortalecimiento institucional para la consolidación del rol rector”, entre los cuales se señalan los siguientes (CONANI, 2016b):

- Dotar al CONANI de los procesos, recursos y mecanismos que aseguren su ejercicio pleno como ente articulador y ejecutor de las directrices del Directorio Nacional¹⁴.
- Adecuar sus funciones, estructura y la de sus dependencias, a fin de asegurar el desarrollo de sus funciones inherentes.
- Fortalecer las competencias de su capital humano para contribuir con la implementación de las políticas en materia de niñez y adolescencia.
- Definir las competencias técnicas y directivas del personal necesarias para una gestión institucional eficiente.
- Implementar un sistema de evaluación del desempeño y capacitación del personal para una gestión orientada a resultados.

La reestructuración organizacional, uno de los principales objetivos luego del establecimiento del Sistema de Atención Integral, todavía no ha podido ser logrado. Al respecto, el CONANI indica que está a la espera de que la DIGEPEP promueva el acercamiento al Ministerio de Administración Pública (MAP) (CONANI, 2016a).

Adicionalmente, se trabajó en el establecimiento de un nuevo modelo de atención integral a la primera infancia. Para esto se contrataron expertos internacionales que colaboraron en la estructuración del mismo, considerando las necesidades particulares de los niños y su entorno familiar (DIGEPEP, 2016a). La creación del modelo de atención integral a la primera infancia consistió en definir la manera en cómo operarían los servicios, y cómo serían provistos a los niños y cuidadores, y en la definición de las modalidades de atención, a saber: CAIPI y PBFC (INAIPI, 2016).

Previo a la creación del INAIPI, el CONANI era quien ofrecía los servicios orientados a la primera infancia. Esta entidad contaba con un personal multidisciplinario (médicos, psicólogos, entre otros) que operaba dentro de un mismo centro, donde cada especialista ofrecía al niño un determinado servicio. En la actualidad, se tiene una visión más integral puesto que todos los servicios requeridos para el adecuado desarrollo del niño se rigen bajo una política de atención común (CONANI, 2016a). Así, el nuevo modelo procura proveer un servicio de atención integral a los niños, familias y comunidad, a través de varios componentes, y gracias a la articulación de las distintas unidades proveedoras del servicio. De igual forma, y para contribuir a la integralidad del enfoque, el modelo fue estructurado tomando en consideración políticas de derecho, género, y participación validadas a nivel internacional (INAIPI, 2016). Este cambio de paradigma supone un reto para el CONANI, que como entidad rectora,

¹⁴ Es la instancia de máxima decisión del CONANI (Ley 136-03, Art. 419 a 430).

pasará a supervisar un conjunto de centros que implementan un modelo con el cual no está familiarizado en la práctica.

Un elemento esencial para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección y Atención Integral, es la estructuración del anteproyecto de ley que crea el INAIPI. El primer Informe de Monitoreo del Pacto, realizado en fecha de junio 2015, lista esta actividad como una de las realizadas en el marco del compromiso 3.1.1. Sin embargo, para agosto 2016, el borrador de anteproyecto todavía se encontraba en fase de discusión.

De acuerdo a la DIGEPEP, entidad coordinadora de esta actividad, la conclusión del anteproyecto se ha retrasado debido a las dificultades que se presentaron para alcanzar consenso respecto a quien será la entidad reguladora del servicio, si el CONANI o el CONDEI. Al respecto, se han elaborado dos propuestas, las cuales se mantienen en discusión a la fecha de realización de este informe (DIGEPEP, 2016). La primera, establece que la habilitación y supervisión de los servicios de atención integral a la primera infancia financiados por el SDSS permanecerá bajo la supervisión del CONDEI. Mientras que los demás servicios serán habilitados y supervisados por el CONANI. La segunda, plantea que el CONANI asuma las funciones que realiza el CONDEI, y habilite y supervise todos los servicios de atención integral a la primera infancia, a través de una Dirección creada por este anteproyecto de ley para los fines (Anteproyecto de Ley que ordena el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia y crea el INAIPI, 2016). De ser adoptada la primera recomendación, la existencia de dos entidades con funciones paralelas, representa un reto en términos financieros, de coordinación y estandarización de los servicios, dificultando así la optimización de los recursos y el aseguramiento de la calidad.

Una vez finalicen las discusiones del anteproyecto, se tiene estipulado introducirlo en el Congreso en la segunda legislatura del año 2016. Entre los principales puntos incluidos en el anteproyecto se encuentran: a) la potencial ampliación del Directorio del CONANI, que dará seguimiento al diseño y ejecución de las políticas públicas de protección y atención integral a la primera infancia; b) la definición del sujeto de la ley (madres gestantes y niños de 0 a 6 años); c) la diferenciación entre los servicios sectoriales y los servicios de atención integral a primera infancia; d) la definición de obligaciones en cuanto a la prestación de servicios y la delimitación de responsabilidades; y e) el establecimiento de un sistema de información para medir los avances en materia de primera infancia (Anteproyecto de Ley que ordena el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia y crea el INAIPI, 2016).

Cobertura y equidad

En términos de cobertura y equidad en primera infancia, el Pacto suscribe dos compromisos, el 3.1.1 y el 3.1.2. El compromiso 3.1.1, llama a cumplir lo establecido en la END respecto a proveer educación de calidad y universal, enfatizando la inclusión de la población del Nivel Inicial a partir de los 3 años de edad. El compromiso 3.1.2, hace referencia a la cobertura de niños entre 0 y 5 años de edad, específicamente a través de la provisión de servicios de atención integral. Este último compromiso,

insta a la realización de acuerdos con organizaciones de la sociedad civil en aras de ir encaminando este tipo de atención hacia la universalización.

Para medir el progreso de estos compromisos, se definieron tres indicadores en la matriz de seguimiento: Tasa neta de cobertura del grado Pre-primario, Tasa de asistencia de niños y niñas de 3 a 5 años, y Cantidad de niños y niñas de 0 a 4 años beneficiados con atención integral y educación inicial de acuerdo a su edad. Desde el punto de vista estratégico, resulta difícil dar seguimiento al cumplimiento de estos compromisos cuando no se han definido metas para los mismos, ni estas han sido alineadas a la temporalidad del Pacto Educativo, a excepción de lo registrado en la END que registra metas quinquenales, hasta alcanzar un 100% de cobertura neta en educación inicial a 2030.

Por otro lado, el Plan QEC, documento oficial que delinea de manera más detallada los objetivos en materia de primera infancia trazados para el INAPI, define metas hasta el año 2016. Es importante resaltar que a raíz de la toma de posesión del nuevo Gobierno, están siendo definidas metas para el periodo 2016-2020. No obstante, todavía no alcanzan a alinearse a la temporalidad del Pacto Educativo. Uno de los factores que puede contribuir a explicar la no alineación en términos de temporalidad de las metas, es como estas se establecen. De acuerdo a distintas entidades involucradas con la provisión del servicio de atención a primera infancia, el Plan QEC surgió como una política de gobierno, y por tal razón las metas se desprenden del Poder Ejecutivo y de manera cuatrienal (DIGEPEP, 2016a; INAPI, 2016). De igual manera, las metas de cobertura que se traza el SDSS, se establecen en el PNPS 2013-2016, instrumento que aunque esté alineado con los objetivos y metas sectoriales, por su carácter de mediano plazo no permite la planificación más allá de ese cuatrienio (MEPyD, 2012).

Una situación similar se observa en términos de planificación presupuestaria. El Reglamento del Pacto Educativo establece en su Artículo 19, que todas las entidades públicas suscriptoras deberán contemplar la necesidad de recursos para los compromisos asumidos, hecho que se ve reflejado en las planificaciones operativas anuales de las distintas entidades. Sin embargo, el proceso de planificación presupuestaria del sector público es de temporalidad anual, y las provisiones de recursos se limitan a un corte cuatrienal. Por ende, se hace difícil prever la magnitud de recursos financieros requerida para el cabal cumplimiento de los compromisos del Pacto Educativo hasta su culminación, y por tanto estimar en qué medida se hace sostenible la incorporación de innovaciones en el servicio educativo al margen del Pacto.

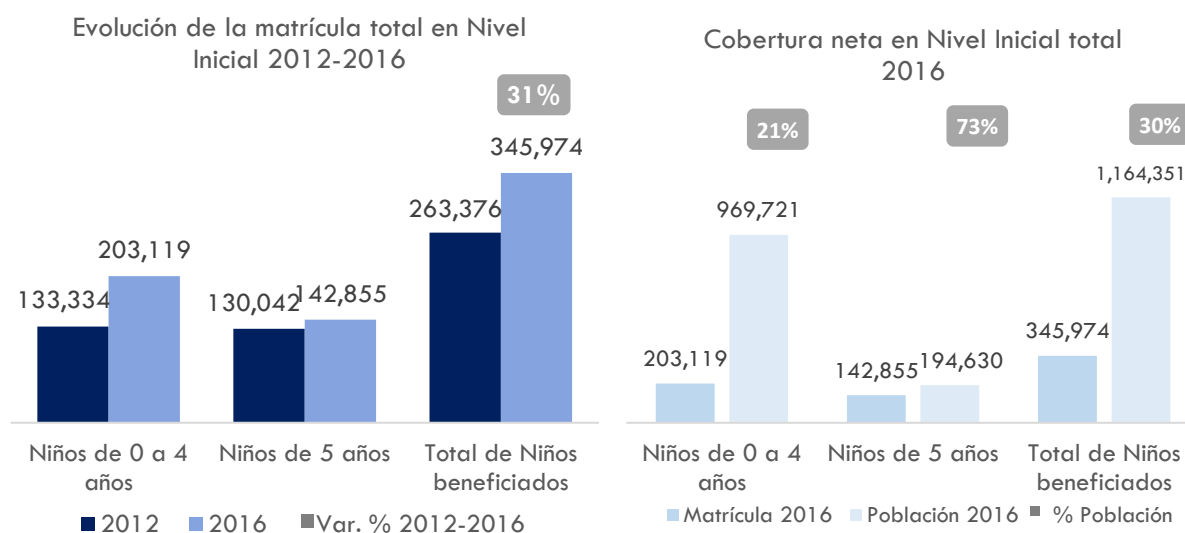
Cumplimiento de metas de cobertura

El compromiso 3.1.1 mandata ofrecer educación pública gratuita en el Nivel Inicial a partir de los 3 años de edad. Como se definió en el alcance del estudio, dado que el compromiso no hace distinción del tipo de oferta a través de la cual se provea el servicio educativo, en esta sección se analiza la cobertura en el Nivel Inicial en su totalidad. Es decir, en los preescolares y centros de atención integral, tanto del sector público como del sector privado. Luego, y en línea con el objeto de veeduría de este informe, el análisis de la cobertura se enfoca en los servicios públicos de atención integral.

El Pacto Educativo se firma en abril del año 2014, por lo que corresponde partir de 2013 para realizar el análisis de cobertura. Sin embargo, dado que se contaba con una línea base de 2012 para la mayoría de los datos, se procedió a tomar el periodo 2012-2016 para la evaluación de los compromisos relacionados a cobertura.

De 2012 a 2016, se registró un incremento importante en la matrícula de Nivel Inicial, la cual creció en un 31%, pasando de cubrir 263,376 niños de 0 a 5 años a un total de 345,974 en 2016 (Figura 6). Sin embargo, cuando se evalúa la cobertura a la luz del compromiso 3.1.2, que apunta hacia la universalización del servicio de atención integral y educación inicial, el nivel de logro es modesto. En efecto, a agosto de 2016 la matrícula en el Nivel Inicial, representaba apenas el 30% de la población entre 0 y 5 años de edad.

Figura 6. Evolución de la matrícula y cobertura neta en el Nivel Inicial

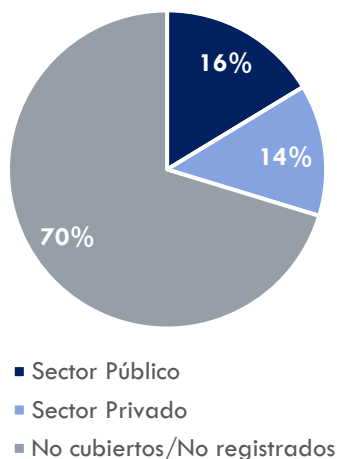


Fuente: Departamento de Planificación INAPI 2016, Depto. Planificación MINERD 2016 y proyecciones población ONE.

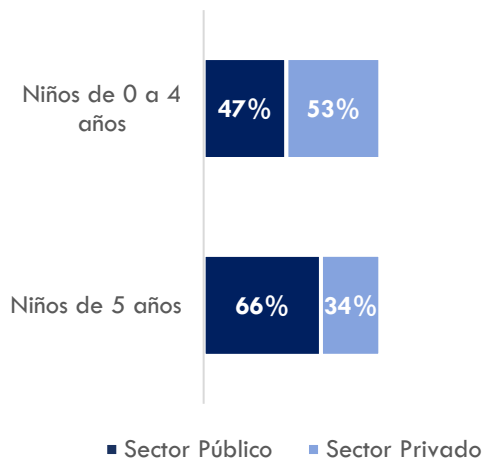
De la población entre 0 y 5 años, el 16% fue atendido por el sector público, número equivalente al 53% de los niños matriculados en educación inicial. Mientras que el 14% de la población en el mismo rango de edad asiste a centros educativos del sector privado, equivalente 47% de la población de 0 a 5 años matriculada (Figura 7).

Figura 7. Distribución de la matrícula en el Nivel Inicial

Distribución de la población de 0 a 5 años por asistencia según sector 2016



Distribución de la matrícula por sector según grupo de edad 2016



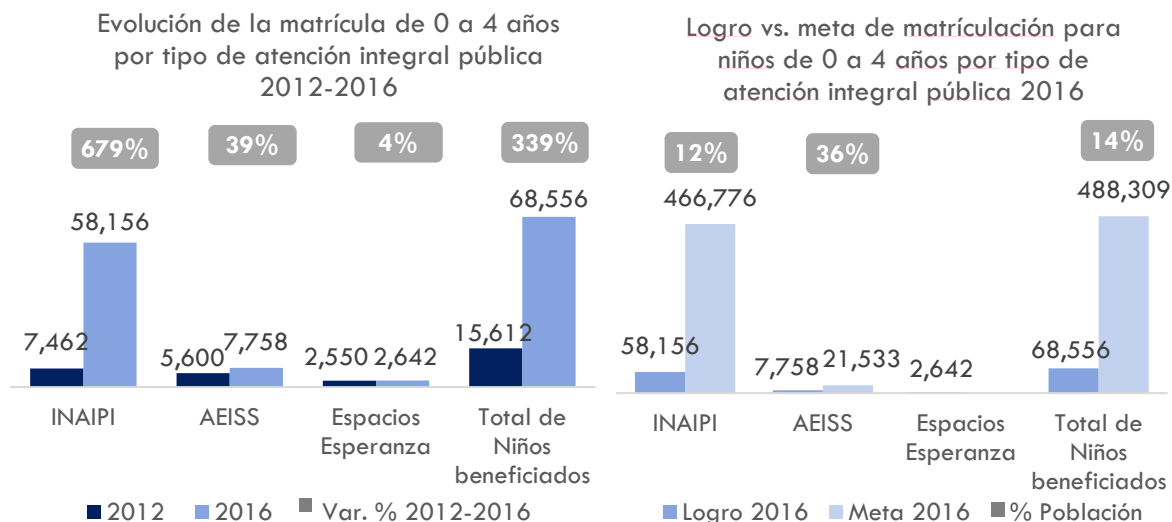
Fuente: Departamento de Planificación INAIPI 2016, Depto. Planificación MINERD 2016 y proyecciones población ONE.

Cuando se analiza la cobertura en el Nivel Inicial de 0 a 4 años, el logro es menor. Para agosto de 2016, los niños matriculados entre 0 y 4 años representaban un 21% de la población en este grupo de edad, donde el 11% asistía centros educativos privados, el 7% a centros públicos de atención integral y el 3% en centros educativos públicos tradicionales¹⁵. A diferencia de la cobertura entre niños de 0 a 5 años, donde el sector público tiene mayor participación en la provisión de servicios, en el grupo de niños de 4 años o menos, el sector privado es quien domina la oferta con una cobertura de 53%.

En lo que respecta a la cobertura en los centros de atención integral del sector público, se observa un aumento significativo entre 2012 y 2016. La matrícula entre 0 y 4 años se triplicó, alcanzando un total de 68,556 niños. Sin embargo, el logro obtenido apenas representa el 14% de la meta que el Plan QEC y el PNPSP se proponían en conjunto, la cual establecía la matriculación de 488,309 niños y niñas para 2016 (Figura 8).

¹⁵ Los datos del sector privado no contemplan las estancias y/o guarderías.

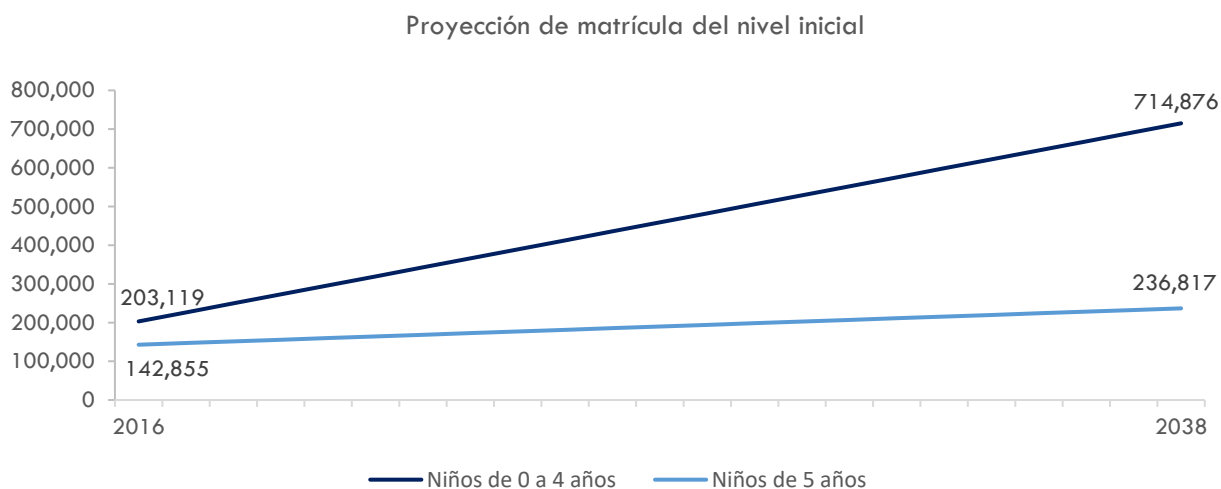
Figura 8. Evolución de la matrícula, logro y meta de matriculación en centros de atención integral pública de niños entre 0 y 4 años.



Fuente: Departamento de Planificación INAPI 2016 y Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016

Cabe destacar, que entre 2012 y 2015, se han incorporado en promedio 27,500 niños por año al Nivel Inicial. De mantenerse ese ritmo, no se lograría cumplir con el compromiso 3.1.2 relativo a la universalización de la educación en el Nivel Inicial a 2030. Para ese año la cobertura neta alcanzaría el 66% de los niños y niñas entre 0 y 5 años de edad, logrando la universalización en 2038 (Figura 9). Lo anterior supone la necesidad de adecuación del ritmo de expansión de la oferta, de manera que se pueda cumplir con lo establecido en el Pacto Educativo a 2030.

Figura 9. Proyección de la matrícula de niños y niñas entre 0 y 5 años de edad en el Nivel Inicial 2016-2038.



Fuente: Proyección lineal con base en el crecimiento promedio la matrícula del 2012 al 2016, y datos de población ONE.

Es importante señalar que para evaluar el nivel de logro en materia de cobertura se debe tomar en cuenta el tiempo que lleva operando el INAIPI. En este sentido, varias de las entidades vinculadas a la provisión del servicio, coincidieron en que el Plan QEC estableció metas muy ambiciosas, ya que no consideró el tiempo que tomaría crear la institución que pasaría a operar los servicios (CONANI, 2016a; INAIPI, 2016; Fe y Alegría, 2016). Al respecto, el INAIPI indicó lo siguiente: *“Se tenían las dos metas al mismo tiempo, la de construir la institución y la de empezar a dar servicios... Empezar a operar, es crear una institución pública, desde la silla hasta la mesa, la nómina, las estructuras... En enero 2015 [fecha en que el INAIPI inició a operar] no habían ni siquiera 10 personas [contratadas en el INAIPI], y se heredaron 52 servicios (Estancias CIANI)”* (INAIPI, 2016).

En adición, respecto al nivel de avance del subsistema en materia de cobertura, los actores consultados coinciden en que existen retrasos. El CONANI expresa que *“hay un claro rezago en el cumplimiento de las metas”* (CONANI, 2016a). Otros actores importantes de la comunidad educativa comparten el parecer del órgano rector, aunque unos son más optimistas que otros al emitir juicio. Por ejemplo, Plan International (2016), indica que *“El avance en cobertura es lento pero constante”*. Cabe destacar, que la ADP, un actor importante de la comunidad educativa, tiene limitado conocimiento del tema. En efecto, desconoce de la existencia del INAIPI. Sin embargo, coincide con los demás actores consultados, puesto que percibe retrasos en la cobertura de atención integral a la primera infancia (ADP, 2016).

Se tiene contemplado que el Apoyo a Experiencias Existentes tribute a incrementar la cobertura, sumando 28,684 niños y niñas. Esto representa el 6% de la meta para 2016 que tenía prevista el INAIPI, de alcanzar 466,766 niños y niñas (DIGEPEP, 2016c). Sin embargo, estos servicios no han empezado a proveerse oficialmente a través del INAIPI, puesto que se está trabajando en el remozamiento de los centros y en la preparación de las organizaciones con las cuales se sostienen acuerdos (INAIPI, 2016).

El retraso en las construcciones es la principal razón citada para explicar el bajo nivel de desempeño, factor atribuido mayormente a la falta de terrenos (DIGEPEP, 2016a; MINERD, 2016; INAIPI, 2016). Ante esto, el INAIPI argumenta que hacen todo cuanto está a su alcance para cumplir con la meta de cobertura, pero que las construcciones de los centros no dependen de ellos. Por su parte, el CONDEI cita que la ampliación de la cobertura se ha dificultado a causa de la falta de financiamiento. En efecto, sostiene que el per cápita asignado por usuario es de RD\$1,900 mensuales, monto que no satisface la provisión de los servicios en las estancias bajo su supervisión (CONDEI, 2016). A modo de referencia, se puede comparar esta asignación con lo que sería el costo operativo de servicios similares. Por ejemplo, este monto representa menos del 30% del costo operativo por niño atendido, que es de RD\$6,796 mensuales (AEISS, 2016).

Cabe destacar, que a diferencia del CONDEI, el INAIPI no ha visto impedida la expansión en su cobertura por motivos financieros. La entidad reportó, que dado el nivel de cobertura actual, los recursos provistos han sido suficientes para llevar a cabo su labor. Sin embargo, ven con dificultad la expansión de los servicios de cara a 2020. Para ese año, se plantean alcanzar una cobertura de 730,000 niños y niñas, lo que de acuerdo a proyecciones realizadas por el Departamento de Planificación de la entidad, supondrá una necesidad presupuestaria de RD\$19,600 millones, diez veces el presupuesto que le fue asignado en 2016 (INAIPI, 2016).

En la actualidad, el INAIPI es financiado con el presupuesto público educativo, que cada día se ve más ajustado con las innovaciones que se introducen al sistema, como la Jornada Escolar Extendida (INAIPI, 2016). Por tal razón, es importante que se reevalúe la forma en que están siendo financiados estos servicios, sobre todo aquellos no relativos a educación, como salud y registro de nacimiento, a fin de identificar sinergias entre las entidades involucradas. De esta manera, se espera contribuir a hacer un uso más eficiente de los recursos, y a reducir la posibilidad de comprometer el presupuesto educativo de los demás subsistemas educativos. Se recomienda consultar las disposiciones legales relativas al financiamiento de la atención integral a primera infancia, entre estas, la Ley 136-03 que establece la asignación de un mínimo del 2% del presupuesto nacional al CONANI, para ejecutar los programas de apoyo a servicios básicos, asistenciales, de protección especial y de garantía de derechos a la niñez y adolescencia (Ley 136-03).

Por otro lado, la expansión de la cobertura a través de los CAFI también ha enfrentado dificultades. Se planteaba la habilitación de 1000 centros como meta para 2016; sin embargo, a julio de ese año se contaba con apenas 117 unidades servicios (41 de cogestión y 76 de gestión directa). Una de las razones por las cuales se entendía el avance con este tipo de servicios iba a ser mayor, era porque no requerían de la construcción de infraestructura para operar, sino que podrían ser cogestionados operando en espacios disponibles de distintas organizaciones a lo interno de las comunidades. No obstante, en los hechos, la disponibilidad de espacios no ha sido la esperada. En ese sentido, el INAIPI expresa: *“Los CAFI que son cogestionados, y están supuestos a facilitar los locales para la provisión del servicio, no han cumplido con este rol”* (INAIPI, 2016). En consecuencia, la expansión de este tipo de servicios no se ha dado a la velocidad prevista.

Criterios de equidad en la provisión del servicio

Como se explicó en el capítulo anterior, el Plan QEC se enmarca dentro del Plan Nacional Quisqueya Sin Miseria, dirigido a combatir los niveles de pobreza y exclusión social. En sus orígenes, este Plan delimitó las zonas geográficas en las que concentraría sus esfuerzos, escogiendo un conjunto de 120 territorios. La selección de estas zonas obedeció a los siguientes criterios de vulnerabilidad: a) social (pobreza, analfabetismo adulto, inseguridad ciudadana); b) económica (nivel de desempleo, jefatura femenina, posibilidad de encadenamiento productivo); c) ambiental (exposición a cambio climático, problemas de agua y saneamiento) y d) de infancia (deserción escolar, nivel en Índice Derechos Infancia UNICEF-UCSD, explotación sexual y comercial, trata y tráfico) (DIGEPEP, 2016a). Puesto que la selección de territorios del programa de atención a la primera infancia se desprende de este Plan, se concluye que la ampliación de cobertura a través de estos centros responde a criterios de equidad. Respecto a las estancias infantiles que supervisa el CONDEI, las mismas están orientadas a atender los hijos de los y las trabajadoras afiliadas a la Seguridad Social y, por ende, son ubicadas en localidades que faciliten este objetivo, de acuerdo a la demanda de servicios (Ley 87-01; CONDEI, 2016).

Es importante precisar, que aunque todos los territorios seleccionados por el Plan QEC requieran de los servicios con prontitud dado el nivel de vulnerabilidad que les sucede, algunos son más vulnerables que otros, y por tanto deberían ser priorizados. No obstante, en los hechos todavía ciertos territorios de los de mayor nivel de vulnerabilidad no cuentan con servicios de atención integral, a pesar de que

está planificada su instalación. Este es el caso de Pedernales y Monte Plata, la segunda y sexta provincias más pobres del país medidas de acuerdo al Método de Índice de Calidad de Vida (ICV)¹⁶, en las cuales un 75% y 70% de los hogares son pobres, respectivamente. De acuerdo a actores consultados, estas dos provincias, junto a Hato Mayor y Santiago Rodríguez, territorios que también exhiben un nivel de pobreza por encima de la media nacional de 40.4%, se encuentran todavía en proceso (Morillo, 2014; Food for the Hungry, 2016; DIGEPEP, 2016c). A pesar de la voluntad expresa del Poder Ejecutivo de impulsar la atención integral a la primera infancia, razones ajenas a los actores públicos y privados directamente involucrados con el diseño y la implementación de esta política, que no pudieron ser validadas durante esta investigación, impidieron el avance de la disponibilidad de los servicios en estos territorios.

Cabe destacar, que una vez instalados los centros, criterios de equidad son aplicados para la incorporación de los niños y niñas a estos. De acuerdo a organizaciones de la sociedad civil, los niños atraviesan un proceso de depuración previo a ser integrados a los centros, que contribuye a garantizar sean beneficiados quienes más lo necesiten (Fundación Sur Futuro, 2016; Fe y Alegría, 2016). En palabras de una de las representantes de Fe y Alegría: *“Hay un equipo territorial, que hace un levantamiento serio”* para seleccionar a los niños beneficiarios. Sin embargo, aunque se han realizado esfuerzos por garantizar la equidad al momento de selección de los beneficiarios, la cantidad de centros todavía no es suficiente para la demanda. Al respecto, Fe y Alegría (2016) indica que *“todos lo necesitan, y todas calificarían,... se le está dando prioridad a quienes no tienen papeles, quienes viven en situaciones de mayor pobreza...”*. En consecuencia, se entiende que aunque en la planificación se apunte a promover la equidad, la ejecución todavía no permite afirmar que esta contribuya al logro ulterior del compromiso 3.1.2 del Pacto Educativo, que es la universalización de la atención integral, por lo que se asume un cumplimiento parcial del mismo.

Servicios de nutrición, salud y atención a la discapacidad

Con la puesta en marcha del Plan QEC, se desarrolló un modelo de atención a primera infancia integral, que incluía la provisión de servicios de nutrición, salud y atención a la discapacidad a los menores de 5 años. De acuerdo a la DIGEPEP, fueron establecidos protocolos de servicios para todas las áreas, incluyendo para estas (Ver Anexo 2). En conversaciones con el INAPI, la entidad corroboró este punto indicando que para los diversos componentes se tienen definidas políticas, guías y protocolos basadas en las políticas nacionales relativas a cada área. En ese sentido, señaló lo siguiente: *“El diseño de cada componente, de cada política, se realizó con el área rectora que le compete, el componente de salud con el Ministerio de Salud, el educativo con la Dirección de Inicial del MINERD, atención a la discapacidad con el Despacho de la Primera Dama, registro de nacimiento con la Junta Central Electoral. Se han definido protocolos de actuación en salud y alianzas. El servicio de salud se presta en las unidades de atención primaria... En el día a día los niños reciben una atención integral que incorpora todos los*

¹⁶ El Método ICV, es utilizado como medida principal de pobreza en la República Dominicana. Este se calcula a partir de un diseño metodológico que define la pobreza como un espacio multidimensional, mediante un conjunto de variables sociales, económicas, demográficas y de vulnerabilidad social previamente seleccionadas (Morillo, 2014).

componentes [nutrición, alimentación, seguimiento a la salud, desarrollo socioemocional propio y del contexto familiar, y protección]" (INAIPI, 2016).

Las estancias del CONDEI, por su parte, cuentan con un programa de apoyo nutricional, uno de salud y con un enfoque inclusivo para niños con discapacidad. Se proveen cuatro tiempos de comidas, con base en un menú diseñado por nutricionistas y de acuerdo a la dieta local. Respecto al servicio de salud, se realizan seguimientos de peso y talla, y se llevan a cabo evaluaciones visuales, auditivas y dentales. Lo anterior, se realiza para un posterior referimiento a los centros de salud. En cuanto a la inclusión de niños y niñas con necesidades educativas especiales, se contempla que cada salón cuenta con la disponibilidad de espacio para acoger a, al menos, un niño en esta situación (CONDEI, 2016). En consecuencia, se concluye que el compromiso 3.1.2 es cumplido en lo relativo a los componentes de salud, nutrición y atención a la discapacidad, tanto en los centros de atención integral como en las estancias, ya que las normativas necesarias para la prestación de estos servicios están siendo implementadas.

Es preciso destacar que dar seguimiento a la disponibilidad de estos servicios y a la calidad de su ejecución resulta difícil, puesto que no se definieron metas, ni indicadores, en la matriz de seguimiento para su evaluación. Sin embargo, se cuenta con la END que enumera cinco indicadores, con sus respectivas metas, que permiten medir el impacto de las políticas en materia de nutrición y salud, tales como: tasa de mortalidad menores de 5 años, tasa de mortalidad materna, tasa de desnutrición global en menores de 5 años (peso/edad), tasa de desnutrición aguda en menores de 5 años (peso/talla) y tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años (talla/edad).

Cabe destacar que si bien estos indicadores pueden servir de guía, su resultado puede verse impactado por diversos factores, por lo que aislar el impacto que los servicios de atención a la primera infancia tienen en los mismos no es tarea fácil. En consecuencia, para estimar el progreso en las citadas áreas, se recomienda analizar los datos desagregados por territorio. Esto en aras de contribuir a aislar el impacto que los centros de atención integral han ejercido en materia de salud y nutrición.

La información más actualizada de la que se dispone para evaluar el progreso de estos indicadores es de 2014. Sin embargo, el programa de atención integral a primera infancia empezó a brindar servicios en 2015. En consecuencia, se espera que el impacto de esta política comience a verse reflejado a partir de 2016, por lo que todavía no puede ser estimado. No obstante, es importante mencionar que de estos indicadores 3 lograron avances moderados pero sin alcanzar la meta pautada para ese año, mientras que los 2 restantes se deterioraron (MEPyD, 2015).¹⁷ Este bajo desempeño, representa un

¹⁷ El indicador 2.22-Tasa de mortalidad en menores de 5 años, experimentó "avance moderado persiste", es decir que creció en 2013 y 2014 respecto al año base, pero insuficiente para alcanzar la meta a 2014. Los indicadores 2.29-Tasa % de desnutrición aguda en menores de 5 años (peso/talla) y 2.30-Tasa % de desnutrición crónica en menores de 5 años (talla/edad), presentaron "aceleración moderada", es decir que en 2014 aceleraron su crecimiento pero este fue insuficiente para alcanzar la meta. Los indicadores 2.28-Tasa de desnutrición global en menores de 5 años (peso/edad) y 2.23-Tasa de mortalidad materna, mostraron "deterioro", es decir que había presentado mejoría o estancamiento respecto al año base, pero en 2014 empeoraron respecto a la situación existente en el año base (MEPyD, 2015).

reto importante que se debe tener presente al momento de implementación de las políticas de atención a la primera infancia definidas.

En lo que respecta al Informe de Monitoreo del Pacto Educativo, se reportaron diversas actividades relacionadas a los componentes de salud, nutrición o atención a la discapacidad que fueron verificadas a través de entrevistas. En entrevista con el MINERD y la DIGEPEP, por ejemplo, fue posible identificar la realización de un programa para el fomento a la lactancia materna. De hecho, fueron instaladas salas de lactancia¹⁸ en el edificio de Oficinas Gubernamentales donde tiene sede la DIGEPEP, en el Ministerio de Salud Pública, y se encuentra en proceso la instalación en varias sucursales y oficinas de Banreservas, así como en dos aeropuertos a través del Instituto Dominicano de Aviación Civil. De igual forma, fueron habilitados espacios en las estancias para que las madres lacten a sus hijos.

Sin embargo, todavía persisten desafíos en lo que respecta a promoción de la salud, de acuerdo a lo establecido en el compromiso 3.1.2. La DIGEPEP citó la articulación con el sector salud como uno de estos. Al decir de la DIGEPEP, *“hacen falta seguimientos a salud en materia de primera infancia, lactancia materna, parto limpio y humanizado, todos los temas que no son meramente educativos, es importante que la agenda de Palacio se apropie de eso y se le dé un seguimiento agresivo para incidir en todos los sectores de primera infancia”* (DIGEPEP, 2016a).

En materia de nutrición, un aspecto positivo que señalan los actores es el apoyo que se provee esta área. Tanto la sociedad civil como el INAIPI, indican que se realizó una labor de diseño de menú para implementar en los CAIPI, y que la alimentación provista es de calidad y los ingredientes de fácil acceso (Fe y Alegría, 2016; INAIPI, 2016; Fundación Sur Futuro, 2016). De igual forma, tanto representantes de la sociedad civil como las madres consultadas, resaltan las bondades de las charlas sobre la adecuada alimentación de los niños provistas (Madres beneficiarias, 2016; Save The Children, 2016, Sur Futuro, 2016).

Registro de nacimientos

De acuerdo a la DIGEPEP, se han establecido procedimientos para la realización de los registros de nacimientos oportunos y tardíos. Se tiene definido un personal que acompaña en este proceso, proveyendo asistencia en las gestiones para la obtención de los documentos necesarios para el registro (DIGEPEP, 2016a). La DIGEPEP también indica que se han realizado acuerdos con la JCE, MISPAS y SNS, con el propósito de agilizar los procesos de registro para niños de 0 a 5 años. Entre los avances citados refieren la declaración de 1,139 niños a través de operativos realizados por la JCE y/o la gestión de centros de atención. En adición, la implementación de una estrategia de registro oportuno en alianza con UNICEF en 20 hospitales priorizados, la cual representa el 70% de los partos a nivel nacional (DIGEPEP, 2016c). Iniciativas como esta han contribuido a que el subregistro en niños menores de 5 años de edad, haya reducido de 20% en 2010, a 12% en 2015 (MINPRE, 2016).

¹⁸ Conocidas en el marco del programa con el nombre de Salas Amigas de las Familias Lactantes.

A pesar de que han sido definidos procesos específicos y se han presentado avances significativos en el porcentaje de subregistros, en la ejecución permanecen dificultades. De hecho, la DIGEPEP señala el registro oportuno de nacimiento como uno de los principales retos que enfrenta el subsistema (DIGEPEP, 2016a). Mientras que organizaciones de la sociedad civil definen como grave el tema de registro de nacimiento, sobre todo en los territorios fronterizos (Centro Cultural Poveda, 2016; Food for the Hungry, 2016; Fundación Sur Futuro, 2016). Una de las principales razones que citan respecto al no avance de las declaraciones tardías, es la situación de registro de los padres. Muchos de los niños que no cuentan con acta de nacimiento, poseen padres que tampoco están registrados, por tal razón se complica adquirir los documentos para los menores.

Otro de los obstáculos citados, es el acceso a los centros de registro. En palabras de uno de los representantes de la sociedad civil: *“Si tu primer centro de atención primaria te queda a kilómetros de distancia es difícil que se saquen los papeles...El gobierno debe crear organismos en los distritos municipales para que vayan a comunidades y hagan levantamientos. Hay que buscar un sinnúmero de documentos, por lo que la gente no se registra. Pero si la Junta monta un stand y facilita el proceso es mucho más fácil”* (Food for the Hungry, 2016). Las declaraciones de la DIGEPEP también sugieren que las autoridades competentes pudieran agilizar los procesos de registro, cuando expresan lo siguiente: *“Hace falta el compromiso de la Junta para trabajar más agresivamente el servicio del registro oportuno”* (DIGEPEP, 2016a).

Infraestructura

Los compromisos evaluados para infraestructura son el 3.1.4 y el 3.1.5. El primero ordena la construcción del número de aulas requeridas para impartir una educación de calidad y universalizar de la educación inicial, en un plazo no mayor a 10 años, con énfasis en las zonas donde se concentra la población vulnerable. El segundo, señala que la infraestructura debe responder al crecimiento poblacional, atender a criterios de accesibilidad para aquellos estudiantes con discapacidad, y cumplir con las normas de calidad y servicios básicos establecidos.

Para dar seguimiento al cumplimiento de estos compromisos, se definieron dos indicadores: 1) Cantidad de aulas construidas, y 2) Cantidad de planteles escolares construidos de acuerdo a las normas nacionales de construcción y uso, y acceso de toda persona. En esta sección se analiza la evolución en el cumplimiento de los compromisos, a partir de los planes trazados desde el Gobierno, y las estadísticas y avances reportados por las entidades responsables, tanto en el Informe de Monitoreo como a través de otras fuentes oficiales

Diseño y planificación de las construcciones

Respecto a la veeduría en el nivel estratégico del compromiso 3.1.5, relativo a la calidad y accesibilidad de la infraestructura, para la construcción de los CAIPI se propuso un diseño amigable, realizado con

base en las mejores prácticas tanto locales como internacionales¹⁹ (INAPI, 2016; DIGEPEP, 2016; CONDEI, 2016). Al respecto, el MINERD agregó que este diseño arquitectónico no fue fortuito, sino el resultado de la labor conjunta entre arquitectos y educadores (MINERD, 2016). El CONANI, corroboró las opiniones emitidas por las diversas instituciones, indicando que para la creación de los nuevos espacios se diseñó una normativa y mediante concurso se seleccionó el modelo que cumplía con los criterios requeridos (CONANI, 2016).

Para la supervisión de la infraestructura de los CAFI, como son locales alquilados, se definieron estándares mínimos de construcción, necesarios para autorizar la operación en estos centros. Por ejemplo, el diseño previsto para los CAFI supone la disponibilidad de un espacio físico de 250m², y se procura alquilar viviendas cuyo techo no sea de planchas de zinc, puesto que esto supone un riesgo para los usuarios (INAPI, 2016).

No obstante, se observan debilidades en materia de calidad de la planificación. En primer lugar, no se cuenta con los indicadores suficientes, ni que presenten la información necesaria para dar un seguimiento adecuado al cumplimiento de los compromisos 3.1.4 y 3.1.5. Por ejemplo, no se dispone de indicadores que permitan contrastar la disponibilidad de infraestructura frente al crecimiento poblacional. Tampoco se cuenta con indicadores que posean un nivel de desagregación tal, que permitan estimar la calidad de los servicios básicos en los centros (agua, electricidad, saneamiento, ventilación e iluminación). En segundo lugar, la temporalidad de la planificación disponible se limita a 2016, por ende, no facilita el seguimiento del compromiso 3.1.4 en el mediano y largo plazo, que tiene miras a universalizar la educación inicial en un periodo de 10 años.

Por otro lado, las construcciones planificadas están enlazadas con las proyecciones de cobertura, y por ende, consideran el crecimiento poblacional. No obstante, tanto la planificación como las proyecciones de fuentes oficiales, presentan oportunidades de mejora. La cantidad de CAIPI a ser construidos se planifica utilizando como insumo información de los censos familiares que la ONE provee. En ocasiones, estos datos no reflejan la realidad en término de la cantidad de niños que residen en cada uno de los territorios priorizados, resultando en la no coincidencia entre la planificación y las necesidades de la comunidad (INAPI, 2016; DIGEPEP, 2016a).

En ese sentido, se puede concluir que a pesar de los esfuerzos realizados en el diseño de normativas orientadas a garantizar la calidad de la infraestructura, la planificación y los instrumentos de medición y monitoreo de las acciones relativas a los compromisos en cuestión, todavía presentan un importante espacio para mejora. Por tanto, los resultados de la veeduría en el nivel estratégico no permiten asegurar el cumplimiento de los compromisos 3.1.4 y 3.1.5.

Estatus de las construcciones

Para realizar el análisis en el nivel operativo, se parte del Plan QEC. En principios, este Plan trazó una meta de construcción de 250 CAIPI, que habrían de operar junto a otras 114 estancias existentes, para totalizar 364 centros a 2016 (MINPRE, 2013). Sin embargo, de 251 CAIPI sorteados, a la fecha apenas

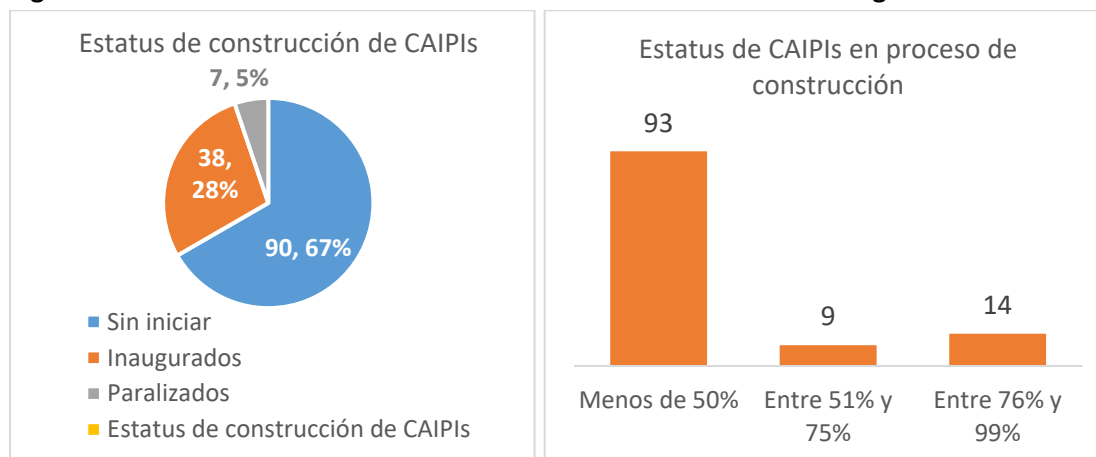
¹⁹ En el marco del Plan de Atención Integral a la Primera Infancia, se han realizado visitas a Perú, Cuba y Colombia para conocer de buenas prácticas en la materia (DIGEPEP, 2016).

han sido inaugurados 38 centros – de los cuales 6 no se encuentran operando-, representado un 15% de logro de la meta. Mientras que 90 centros, equivalente al 36% de la meta, todavía no han sido iniciados. El 46% de los centros se encuentra en proceso de construcción, equivalente a 116 centros, de los cuales el 80% presenta un avance en la construcción menor al 50% (Ver figura 10). Estos resultados no permiten afirmar el cumplimiento del compromiso 3.1.4 relativo a contar con el número de aulas requeridas para impartir una educación de calidad en el Nivel Inicial, y apuntar hacia su universalización.

El principal desafío citado para el avance de las construcciones, es la ubicación de los terrenos, sobre todo en las zonas urbano-marginales de Santo Domingo y Santiago, donde se concentra la mayoría de las construcciones (DIGEPEP, 2016a, INAIPI, 2016). Para sobreponerse a estos obstáculos, la DIGEPEP ha realizado algunos esfuerzos. Por ejemplo, a través de su departamento de infraestructura se ha articulado con los diferentes ayuntamientos para conseguir terrenos. La entidad se encarga de ubicar terrenos en las zonas objetivo, y presentar propuestas al MINERD. De igual forma, le dan seguimiento al avance de las construcciones. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para acelerar las compras. En los sectores donde los terrenos son escasos, los dueños se permiten sobrevaluar los precios, en el entendido de que la urgencia por construir pudiera llevar al MINERD a ceder ante el alza (DIGEPEP, 2016a, CONANI, 2016).

La falta de titularidad de los terrenos disponibles es otro de los factores que dificulta la adquisición. Las normas de compras y contrataciones no permiten este tipo de transacciones, los procesos son bastante rígidos de acuerdo a DIGEPEP, por lo que se tiene que recurrir a trámites legales extensos para lograr obtener el título, y luego poder proceder con la compra (DIGEPEP, 2016a). Una de las estrategias que un representante de la sociedad civil mencionó fue utilizada para facilitar la obtención de terrenos cuando se lanzó el Plan Nacional de Edificaciones Escolares, fue realizar trabajos de concientización en las comunidades respecto a la importancia de contar con un terreno para que los niños de la comunidad tuvieran un centro educativo disponible (Centro Cultural Poveda, 2016). En ese entonces, esta labor facilitó la ubicación de espacios y contribuyó a conseguir precios de mercado. Por lo tanto, se sugiere sea evaluada la posibilidad de aliarse con el tercer sector para que apoyen en la liberación de solares.

Figura 10. Estatus de construcción de la infraestructura de los CAIPI a Agosto 2016



Fuente: Elaboración propia con base en información provista por el INAIPI

Calidad de la infraestructura

Cuando se analiza el cumplimiento del compromiso 3.1.5 desde el nivel operativo, se hacen evidente las medidas tomadas con el propósito de mantener los estándares de calidad de construcción elevados. Los actores consultados señalaron que los centros de atención integral fueron construidos con lineamientos que utilizaron como base las normativas que el CONDEI posee para supervisar la construcción de estancias (INAIPI, 2016; DIGEPEP, 2016; CONDEI, 2016). Los espacios cuentan con ventilación suficiente, están bien iluminados y poseen una distribución que varía de acuerdo a las edades de los niños atendidos (INAIPI, 2016). En adición, la DIGEPEP cuenta con un equipo de ingenieros que apoya la supervisión de las obras para garantizar que las normas de calidad de las construcciones sean cumplidas. El único aspecto a trabajar señalado fue la gestión de riesgos, puesto que de acuerdo al CONDEI no se cuenta con los mecanismos para realizar esta labor (CONDEI, 2016).

En el caso de los CAFI, el INAIPI manifiesta que ha sido difícil conseguir locales con las especificaciones establecidas, por lo que han tenido que adaptarse a las realidades locales trabajando con espacios que rondan entre los 140m² y 160m², cuando la normativa establece que sean de 250m². Uno de los comentarios al respecto, es el siguiente: *“Encontrar una casa que tenga unas condiciones mínimas se nos ha hecho sumamente difícil, lo que hacemos es un proceso de remozamiento y readecuación de los locales posibles que encontramos en los territorios”* (INAIPI, 2016). En consecuencia, la no disponibilidad de terrenos ha llevado a que los CAFI sean instalados en locales de dos niveles, donde los niños son dispuestos en la planta de abajo y la oficina y actividades no centrales se organizan en la planta de arriba. Lo anterior, supone dificultades en materia de accesibilidad para las personas con discapacidades.

También se han destinado esfuerzos a mejorar la calidad de la infraestructura de Experiencias Existentes, las cuales todavía no han comenzado a operar bajo acuerdo con el INAIPI (INAIPI, 2016). Lo

expresado con anterioridad, da cuenta de que el INAIPI está trabajando con el propósito de garantizar infraestructura de centros adecuada y que favorezca a la calidad de la educación.

Por otro lado, actores consultados, tanto del sector público como no público, indican que la calidad de la infraestructura de los distintos centros es heterogénea, sobre todo en el caso de las estancias (Fe y Alegría, 2016; CONANI, 2016a). Es importante señalar, que se ha invertido una cantidad importante de recursos, en el remozamiento de los antiguos CIANI. Sin embargo, todavía se está en el proceso de remodelación. El CONANI señala que aunque muchos de los centros operados por la AEISS han mejorado gracias a la supervisión que realiza el CONDEI, otros todavía no poseen las condiciones adecuadas para brindar el servicio (CONANI, 2016a). En efecto, de acuerdo a los resultados de la evaluación que la Dirección de Supervisión y Control del CONDEI hiciera a 22 estancias durante el primer semestre de 2016, la calificación promedio otorgada a la planta física fue de 79 puntos sobre 100. Lo anterior sugiere que hay un espacio de mejora importante, aún más cuando se considera que 10 de las 22 estancias mostraron calificaciones por debajo de los 75 puntos (CONDEI, 2016b).

Aunque diversos actores consultados citan que los CAIPI cuentan con un nivel de calidad adecuado, este no pudo ser validado en campo, por tanto no se cuenta con evidencia suficiente para emitir juicio sobre la calidad de la infraestructura de los centros de atención integral. Respecto a las estancias infantiles, la misma evaluación del CONDEI señala que es mejorable, por ende, en este caso se permite concluir el no cumplimiento del compromiso 3.1.5.

Recursos Humanos

De los compromisos referentes a recursos humanos, el Pacto Educativo señala tres que son relevantes a primera infancia: el 3.1.4, relacionado a la contratación del número de maestros con las cualificaciones requeridas y necesarios para impartir educación de calidad; el 5.2.1 respecto a fortalecer la política de ingreso a la carrera docente para elevar la calidad del personal, y el 6.0.7, sobre la promoción de procesos de certificación profesional del personal docente.

En las matrices de seguimientos no se reportaron actividades en el marco de estos compromisos, relativas a atención integral primera infancia. Por tanto, no se disponen de indicadores que permitan monitorear el progreso en el área de recursos humanos para primera infancia partiendo de la matriz. En este sentido, se evalúa el progreso en el área de recursos humanos con base en el Informe de Monitoreo del Pacto y en las consultas realizadas a actores clave en el tema. El análisis se estructura en torno a cuatro ejes, el primero, en línea con el compromiso 3.1.4, que evalúa si los procesos de selección y contratación de personal instalados apuntan a garantizar la calidad de la educación. El segundo, se enfoca en evaluar los procesos formativos, tocando así el cumplimiento del compromiso 4.2.12. El tercero, evalúa el cumplimiento del compromiso 6.0.7 respecto a la promoción de procesos de certificación de los docentes. El cuarto, analiza la calidad y disponibilidad del personal pero haciendo alusión al mismo compromiso.

Procesos de reclutamiento y selección del personal

El INAIPI ha diseñado un sistema de reclutamiento y selección de personal, que define como transparente y orientado a la contratación basada en méritos profesionales. Para garantizar el cumplimiento de estas condiciones, se lleva a cabo un proceso de reclutamiento abierto, realizado a través de varias fuentes, incluyendo la página web del INAIPI, la recepción de hojas de vida en físico en las oficinas de la misma entidad, y en los territorios con el apoyo de las autoridades y líderes comunitarios. De igual forma, para las distintas posiciones requeridas en los centros se han definido perfiles de puestos, desde el portero, hasta los agentes educativos, contribuyendo a garantizar la idoneidad de los candidatos contratados.

Los candidatos que cumplen con el perfil, atraviesan un proceso de selección que consta de varias fases. La primera, consiste en la depuración de los candidatos. Esta es realizada por el Departamento de Recursos Humanos del INAIPI, que con base en los perfiles definidos, preseleccionan a quienes reúnen las condiciones. Estos candidatos, pasan a la fase de evaluación que consta de tres mecanismos: entrevistas, prueba técnica y prueba de competencias. Los candidatos que agotan esta fase exitosamente, pasan a conformar una terna que se lleva a un comité de evaluación. El comité de evaluación, integrado por el encargado del programa donde va a trabajar ese personal (CAFI o CAIPI), personal de la Dirección Técnica de Recursos Humanos y en ocasiones miembros de la Directiva del INAIPI, procede a la selección. Este proceso se lleva a cabo, tanto para los CAFI como para los CAIPI y generalmente se recluta todo el personal a la vez, es decir las 22 y 40 personas requeridas para iniciar operaciones, respectivamente (INAIPI, 2016).

De acuerdo a representantes de la sociedad civil, muchos de los animadores no poseen las capacidades y/o perfil requerido para llevar a cabo la labor que les ha sido encomendada (Fe y Alegría, 2016; Sur Futuro, 2016). Al indagar con el INAIPI sobre el tema, indicó que los animadores también atraviesan el mismo proceso riguroso de contratación que el resto del personal. En adición, las visitas que estos realizan a las familias están estructuradas, por lo que cada uno conoce su rol. *“Tratamos de que cumplen el perfil, los que no lo cumplen en términos de título...parte de los acuerdos que hacemos es que se vuelvan a inscribir en la carrera porque son personas que han sido muy recomendadas por el liderazgo local”* (INAIPI, 2016). Sin embargo, señalaron que sólo en el caso de los animadores que son voluntarios y trabajan con las ONGs, se pudiera presentar que algún perfil no vaya necesariamente en línea con lo definido, y aun para esas contrataciones se requiere que los voluntarios deben cumplir con cierto perfil, a saber: ser estudiantes de término o bachilleres, y participar en una etapa de entrenamiento.

A pesar que los animadores cuentan con cierto nivel de preparación, en muchas ocasiones la carrera que cursan o cursaron no está vinculada a temas educativos, agregan representantes de la sociedad civil (Fundación Sur Futuro, 2016; Food for the Hungry, 2016). Por otro lado, este personal no es sometido a pruebas psicológicas, lo que no permite determinar en qué medida son hábiles para ocupar el rol (Save the Children, 2016; INAIPI, 2016). En adición, el personal tampoco es entrenado en los

derechos de los niños, por lo que podrían estar implementando prácticas contrarias a las consideradas adecuadas, lo que representa una potencial amenaza para el efectivo desarrollo de los niños (Save the Children, 2016).

En consecuencia, aunque el proceso diseñado promueve la selección y contratación oportuna de personal capaz, y los procesos instalados están encaminados a elevar la calidad del personal contratado, todavía resta avanzar en la instalación de mecanismos que contribuyan a atraer los mejores talentos al servicio de atención integral. En ese sentido, el compromiso 5.2.1 del Pacto Educativo establece la necesidad de ampliar y fortalecer la política de ingreso a la carrera docente a través de concursos de oposición para todas las posiciones docentes, sin excepción. Sin embargo, todavía esta política de contratación no se ha extendido al subsistema de atención a la primera infancia. La estandarización de los procesos de contratación facilitaría la comparabilidad entre candidatos, contribuyendo así a incorporar aquellas personas más aptas para la labor, y por ende a elevar el nivel de calidad de la educación al que apunta lograr el compromiso número 3.1.4.

Formación y evaluación del personal

Uno de los aspectos fundamentales para garantizar la calidad del personal (Compromiso 3.1.4), y por ende, de la educación (Compromiso 3.1.1), es la formación del personal tanto docente, como no docente. De acuerdo al INAPI, en la República Dominicana no existen programas de formación inicial que contengan el enfoque de atención a la primera infancia. En lo que respecta a formación inicial, se cuenta con educadores, trabajadores sociales y psicólogos que poseen competencias generales en sus respectivas áreas, pero que no están entrenados en estimulación temprana. *“No hay instituciones formadoras que capaciten a la gente, ni que otorguen un título en atención a primera infancia. Las grandes acciones educativas estuvieron dirigidas a la población de 5 años. Por lo que hay especialidades y maestrías, pero todo focalizado a la educación preescolar, a la población de 5 años...Sale una persona formada por ejemplo del ISFODOSU, y lo pones a trabajar con un niño de 45 días de nacido, y más que cargarlo y darle leche no sé qué otra cosa va a hacer”,* indica el INAPI (INAPI, 2016).

La ADP coincide en que la formación que poseen los educadores que dan servicio a primera infancia, no es la adecuada. En ese sentido expresa lo siguiente: *“Es muy compleja [refiriéndose a la formación] y los mismos maestros que están asignados a esa tarea tienen un trabajo colosal, cuyos perfiles de egresados no se empatan con las competencias que deben tener para manejar a esos muchachos. Ese es un problema, las tareas cotidianas no se corresponden con la formación que han recibido.”* (ADP, 2016). Por tal razón, entienden que una de las debilidades en materia de formación desde el inicio del Pacto Educativo, ha sido que no se ha iniciado un proceso de formación riguroso en esta área.

Considerando la inexistencia de programas formativos en primera infancia, y para garantizar que el personal que ingresa en el INAPI posea un concepto más amplio de atención a primera infancia que el de guarderías o preescolar, la entidad se vio en la necesidad de diseñar un programa de formación,

tanto básica como continua. En ese sentido, la entidad agrega lo siguiente: *“las universidades tienen el know how del componente educativo, pero toda la parte de la atención integral como la salud, nutrición, el trabajo que hace el animador, el coordinador del centro, hacer la capacitación para un coordinador de un centro no es lo mismo que hacerla para el director de una escuela. Nosotros tenemos que tener el control de todo lo que se trabaja”* (INAIPI, 2016). Para llevar a cabo esta labor, el INAIPI cuenta con un Departamento de Formación que se encarga de incorporar la perspectiva de atención integral a los procesos formativos.

Todo el personal que se desempeña en el área de servicios, desde el portero hasta la persona encargada de coordinar los centros y los técnicos nacionales, provinciales y regionales, atraviesan el proceso formativo básico. Esta consiste en 120 horas de instrucción, estructurado en tres etapas. La primera, de inducción a las políticas de la institución y a los fundamentos del enfoque de atención integral. Las otras dos, más específicas e introducen al personal en su área de labor particular. Esta formación se diseña a lo interno de la institución, aunque se implementa a través de una institución formadora seleccionada por licitación. De acuerdo al INAIPI, la entidad no posee la capacidad para formar a la cantidad de personal requerida para la apertura de todos los centros, que a agosto 2016 sumaban 5412 personas.

Una vez agotada la base formativa básica, el personal atraviesa un periodo probatorio, y es evaluado al finalizar el mismo. Cabe destacar, que el periodo probatorio fue puesto posterior al inicio de las operaciones, por lo que no todo el personal fue sometido al mismo. Luego de iniciado el trabajo, se instala el proceso de acompañamiento.

Respecto al proceso formativo básico, representantes de la sociedad civil sugieren que a pesar de que el INAIPI exhibe una preocupación fuerte por la calidad de los servicios, hay oportunidades de mejora en materia formativa (Fe y Alegría, 2016; Fundación Sur Futuro, 2016). Uno de los puntos señalados, fue que algunos docentes no están llegando a los centros debidamente formados. Al respecto, se indica que dado el carácter masivo del programa de atención integral, y gran número de personas a entrenar producto de la cantidad de centros que se están aperturando a la vez, la estructura de la institución formadora seleccionada no dio abasto para cubrir las necesidades formativas de manera adecuada. De hecho, agregan que el INAIPI ha tenido que involucrarse de manera directa en la capacitación de personal, a fin de cubrir los déficits encontrados.

Por otro lado, el INAIPI indica que todavía persisten importantes desafíos en cuanto a la formación básica del personal. La entidad alega que la formación es un proceso cíclico que inicia con la apertura de cada centro. En consecuencia, señala que aunque existan guías, manuales y haya procedimientos establecidos, la aplicación de estos todavía no alcanza el nivel de consolidación que la entidad aspira. Uno de los principales retos que identifican para avanzar en este sentido, es el de elevar la calidad de los perfiles disponibles. Asimismo, agrega que resta también implementar sistemas de evaluación de desempeño, pero que ha sido considerado dentro de su planeación estratégica y se pondrán en operación entre 2016 y 2017.

En lo que respecta a formación continua, el INAIPI lleva ésta a cabo de manera interna y externa. Los procesos formativos consisten en pasantías, tutoriales que se trabajan por detección de necesidades en los terrenos, y en capacitaciones o actualizaciones permanentes. Este programa también contempla, que a partir de los 6 meses de recibida la formación básica, el personal ingrese en un proceso que le forme en tareas relativas a su rol, en las distintas instituciones formadoras. Esta iniciativa todavía no ha comenzado a desarrollarse, por el momento se realizó un acuerdo con Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) y se tiene pautado iniciar trámites con el INAFOCAM. Por otro lado, se ha contemplado un programa de formación para el personal administrativo/directivo del INAIPI, en temas de administración pública.

Por su parte, el personal de las estancias infantiles supervisadas por el CONDEI se somete a procesos de formación continua, a través de un plan que tiene definidas las áreas a impartir y competencias a desarrollar. La formación se realiza tanto de manera interna, como externa, y consiste en talleres, y en educación técnico profesional. Se identifican algunas debilidades en materia de formación, puesto que para acceder a ciertas capacitaciones, los docentes tienen que ser quienes las gestionen de manera individual, en ocasiones apoyándose del personal administrativo de las estancias que los enlaza con el INAFOCAM o demás entidades de formación (CONDEI, 2016). La falta de procedimientos establecidos para acceder a capacitaciones, no permite garantizar que todos los docentes tengan igualdad de oportunidades al respecto.

Certificación docente

En el marco del compromiso 6.0.7, relativo a la certificación docente, el Informe de Monitoreo del Pacto señala como actividad realizada la elaboración y aprobación por el Consejo Nacional de Educación de los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y el Desarrollo de la Carrera Docente. Estos establecen los comportamientos considerados apropiados y efectivos en términos pedagógicos, y tienen como propósito servir de referente para garantizar la profesionalización docente, con el objetivo de elevar la calidad educativa del país (MINERD, 2014a). De igual forma, establecen una ruta de procesos que debe ser agotada para el logro de la certificación docente, a saber: 1) formación inicial; 2) selección e ingreso mediante concurso; 3) inducción de docentes principiantes; 4) evaluación del desempeño docente; 5) postulación a convocatoria de prueba para certificación docente; 6) obtención de la certificación (Ver Figura 11).

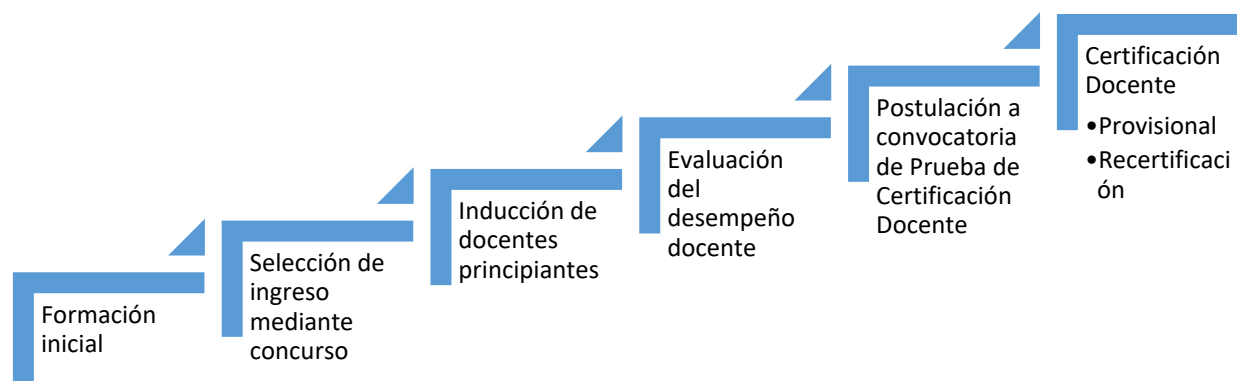
Cuando se evalúa el subsistema de atención integral a la primera infancia, en función de esta ruta de procesos, se pone en evidencia el largo trayecto que resta por recorrer previo a la instalación de esquemas de certificación docente. En primer lugar, la formación inicial como se mencionó en la sección anterior, todavía es débil. No existen programas específicos que aborden el tema de atención integral a la primera infancia, y los programas que existen, como el de educación inicial, tiene un enfoque en preescolar (5 años de edad). En adición, no se han implementado concursos de oposición

que regulen el ingreso de los docentes a este subsistema, es decir, ni a los centros operados por el INAIPI, ni a las estancias supervisadas por el CONDEI.

El proceso de inducción a docentes principiantes está siendo agotando en los CAPI y CAFI. Luego de la inducción, el personal del INAIPI atraviesa un periodo probatorio y es evaluado al final de este. No obstante, no se tiene instalado un proceso de evaluación continuo, ni tampoco un sistema de certificación que permita a aquellos docentes capacitados someterse a una prueba para optar por su certificación. Lo anterior también ocurre para el caso de las estancias operadas por la AEISS.

La aprobación de los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y el Desarrollo de la Carrera Docente, ciertamente representa un hito para el sistema educativo dominicano, puesto que sienta las bases para los procesos de evaluación y posterior certificación de los docentes. Sin embargo, la brecha en términos de implementación de la ruta de procesos hacia la certificación que se observa para el subsistema de primera infancia, pone de manifiesto debilidades importantes que imposibilitan el cumplimiento del compromiso 6.0.7 relativo a la promoción de procesos de certificación.

Figura 11: Ruta de Procesos Integrados de la Carrera Docente



Fuente: Extraído de los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y el Desarrollo de la Carrera Docente, Oficina de Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente, MINERD.

Calidad y disponibilidad del personal

El compromiso 3.1.4 del Pacto Educativo resalta dos aspectos clave en cuanto a la contratación de personal, que sean incorporados la cantidad de maestros necesarios y que estos posean las cualificaciones requeridas para impartir una educación de calidad. Sin embargo, de acuerdo a algunas de las entidades consultadas estos son algunos de los principales desafíos que el INAIPI enfrenta en materia de recursos humanos (DIGEPEP, 2016a, INAIPI, 2016; Fe y Alegría, 2016).

Las debilidades estructurales presentes en el sistema educativo dominicano, se ven reflejadas en la calidad de los recursos que egresan del mismo. Esta realidad queda evidenciada en la baja tasa de aprobación observada en el concurso de oposición docente celebrado en 2015. De los 36,844 postulantes provenientes de diversas áreas profesionales, solo 11,479 superaron la prueba, representando apenas el 31% (MINERD, 2015b). En esa línea, el INAIPI plantea lo siguiente: *“Se encuentran perfiles supuestamente profesionales, pero después la gente no tiene las habilidades y las competencias para desarrollar las funciones que le competen de acuerdo a su perfil... Es bastante complejo, y mucho más para nosotros, no hay referentes [refiriéndose al área de atención a la primera infancia]”* (INAIPI, 2016). Declaraciones de una de las representantes de la sociedad civil coinciden con lo antes expuesto: *“La gente que se ha reclutado es la que aparece en nuestro país... Como formadora me di cuenta de las bajas capacidades”* (Fe y Alegría, 2016). De hecho, agregan que la escasez de profesionales calificados es lo que ha motivado, en parte, la contratación de jóvenes universitarios que, en ocasiones, no están preparados para asumir el trabajo. Por tanto, el subsistema se enfrenta a un reto que hasta cierto punto trasciende su eje de acción.

En este sentido, algunas de las medidas previstas para contribuir a elevar la calidad de los recursos humanos, es la revisión de la oferta académica actual, puesto que reconocen que esta no garantiza que los docentes en formación sean capacitados en el área de primera infancia. Para esto, se han trazado un plan que inicia con la revisión de todos los programas relacionados a niñez, junto al MESCYT. Se espera que antes de concluir el año 2016, se inicie con la coordinación de estos trabajos (INAIPI, 2016). En ese sentido, INICIA Educación agrega que urge la implementación de mejoras en los planes de carrera para la formación en educación inicial, los cuales requieren fortalecer sus procesos de práctica y pasantía, e incluir seminarios y certificaciones en áreas de desarrollo neurológico de niños y niñas en primera infancia, de modo que la oferta académica no solo se concentre en los procesos de lectura y escritura, y en edades particulares como hasta ahora ha pasado (INICIA Educación, 2016).

En términos de disponibilidad, de acuerdo al INAIPI a nivel de centros se cuenta con personal docente suficiente. Las necesidades de reclutamiento se han ido completando a medida que los servicios se han ido inaugurando. Sin embargo, el proceso de reclutamiento de personal de supervisión a nivel provincial y regional todavía no ha sido completado. A julio de 2016, para este tipo de personal se presentaba un déficit de 73%, equivalente a 174 personas (Ver Tabla 12). En consecuencia, los servicios se están gestionando de manera centralizada, es decir, desde el INAIPI. Cabe destacar, que dentro de la planeación del INAIPI se tiene contemplada la habilitación de 5 oficinas regionales, que servirán de enlace entre la sede y las redes. Se tiene un acuerdo respecto a donde operarán estas redes, y se tiene definida la estructura de personal que la conformará, queda pendiente iniciar la labor de la contratación de personal. En el caso de las estancias infantiles operadas por la AEISS, la falta de personal es mínima. Aunque sí resaltaron que tienen déficits de trabajadores sociales y psicólogos, personal clave para llevar a cabo la labor social que se realiza con las familias, donde por ejemplo se cuenta con 3 o 4 trabajadores sociales para las 50 estancias (CONDEI, 2016).

Tabla 12. Necesidad de personal en Oficinas Regionales vs. Contrataciones a julio 2016

Tipo de personal	Contratado	Requerido	Déficit	Déficit %
Personal Administrativo para 5 Oficinas Regionales	18	83	65	78%
Técnicos Regionales	18	48	30	63%
Técnicos Provinciales	28	125	97	78%
Total Oficina Regional	64	238	174	73%

Fuente: INAPI, Departamento de Planificación 2015

Es importante mencionar, que respecto al cumplimiento de este compromiso, el Informe de Monitoreo del Pacto detalla la inclusión de 17,924 docentes. Sin embargo, estas contrataciones fueron realizadas para cubrir la demanda de Jornada Escolar Extendida de los nuevos centros educativos.

Currículo

Los compromisos 4.2.2 y 4.2.4 suscriben la aplicación del currículo educativo en todos los niveles y subsistemas educativos incluyendo el de primera infancia, y la inclusión en este de elementos de educación sexual y formación humana.

Las responsabilidades del diseño y la aplicación del currículo están contempladas en el marco legal y normativo educativo. En efecto, la Ley 66-97 le atribuye al Consejo Nacional de Educación (CNE), máximo organismo de decisión en materia de política educativa, la función de aprobar el currículo de los distintos niveles, modalidades y subsistemas de la educación preuniversitaria (Artículo 78, Ley 66-97). La responsabilidad del diseño del currículo queda a cargo del MINERD, quien también es responsable de ponerlo en ejecución, dictando políticas para su implementación y evaluando constantemente a fin de identificar y aplicar mejoras curriculares (Artículo 95, Ley 66-97). Las Direcciones de cada centro educativo público y privado, son las encargadas de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en su plantel, así como de las emanadas por los organismos superiores, incluyendo las referidas al currículo (Artículo 121, Ley 66-97).

En cuanto a primera infancia, el CNE y el MINERD son responsables de diseñar el currículo del Nivel Inicial a ser aplicado en todas las instituciones públicas y privadas que dan servicio educativo a la población entre 0 y 5 años. Los centros de atención a la primera infancia tienen la obligación de implementar el currículo, así como de colaborar en su evaluación para la mejora constante en su aplicación.

Actualización y aplicación del currículo

El compromiso 4.2.2, que refiere a la actualización y aplicación del currículo, esboza un plan de acción en la matriz de seguimiento. En este instrumento, se especifica que el compromiso sería logrado a través de la implementación de dos estrategias. La primera, responsabilidad del IDEICE, consiste en

coordinar la aplicación de pruebas internacionales como TERCE²⁰ y PISA²¹, donde se pueden medir los aprendizajes de los estudiantes, y realizar y financiar investigaciones acerca de la aplicación y el desarrollo del currículo. La segunda, responsabilidad del MINERD, es asegurar la efectiva aplicación del currículo vigente en todos los centros educativos. Los resultados de ambas estrategias serían medidos a través de los resultados de las Pruebas Nacionales en el nivel básico y medio.

La matriz de seguimiento permite identificar algunos aspectos positivos desde el punto de vista de la calidad de la planificación. Los instrumentos de planificación planteados especifican los responsables, resultados esperados, indicadores y actividades para el cumplimiento de este compromiso. En adición, las actividades e indicadores son verificables y coherentes entre sí. Entre los indicadores se encuentran los resultados de Pruebas Nacionales, los cuales tienen como ventaja que al estar contemplados en la Estrategia Nacional de Desarrollo, cuentan con metas quinquenales oficiales hasta el año 2030.

Sin embargo, se pueden identificar oportunidades de mejora. Como se especifica en la Matriz Guía (Tabla 1), los indicadores asociados al logro de estos compromisos previstos sólo hacen referencia a los resultados en las Pruebas Nacionales. Por lo tanto, es necesario incluir indicadores que permitan monitorear el cumplimiento del compromiso en el Nivel Inicial, incluyendo el subsistema de primera infancia y el primer ciclo del nivel primario. Se propone utilizar como indicador de veeduría los resultados de las pruebas diagnósticas realizadas en el 3er y 6to grado el nivel primario (ver Matriz Guía).

Es importante además, contar con indicadores que den cuenta del nivel de aplicación del currículo de los docentes en los centros de atención a la primera infancia y otras instituciones que den servicios educativos. Se propone, por consiguiente, hacer uso de los resultados de la evaluación de desempeño de los docentes, que deben incluir el nivel de dominio de los conceptos curriculares y de la práctica en el aula. Para la veeduría social, estas informaciones serían complementadas por una encuesta o grupo focal a los docentes en servicio, para conocer su punto de vista acerca de su dominio del currículo y su capacidad para implementarlo correctamente.

En cuanto a la eficacia y pertinencia de las acciones, el Informe de Monitoreo y Evaluación a diciembre de 2015 presenta varios avances en el cumplimiento de este compromiso. Se destacan dos logros importantes para el subsistema de primera infancia: a) la aprobación del diseño curricular del Nivel Inicial, y b) la capacitación de los docentes en la aplicación de este. El proceso de veeduría realizado permitió verificar estas acciones a través de testimonios de los actores y la revisión documental. El nuevo diseño curricular del Nivel Inicial fue aprobado por el Consejo Nacional de Educación, junto con el del nivel primario, el 15 de diciembre del año 2015, a través de la Ordenanza 01-2015. Esto es

²⁰ Pruebas de medida de logro de los aprendizajes a estudiantes del tercer grado del nivel de Primaria en las áreas de Lectura y Matemáticas realizado, y del sexto grado del nivel de Primaria en Lectura, realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (UNESCO, 2014).

²¹ Prueba estandarizada internacional llevada a cabo por la OCDE a estudiantes de 15 años, la cual mide el nivel en competencias de lectura, Matemáticas y Ciencias Naturales.

considerado un hito por lo actores: *“El currículo del Nivel Inicial fue el primero en completar el proceso de transformación bajo un enfoque por competencias”* (INICIA-Educación, 2016).

De acuerdo a algunos de los actores consultados, este es el currículo que se está implementando en las aulas. Según el CONANI, *“El currículo es universal y aplica a todas las organizaciones gobierno y no gobierno, se discutió y tuvo modificaciones. Es el único documento oficial, es el que se debe aplicar y es el que se está aplicando. Ellos suben sus adaptaciones y modificaciones adecuándolo a las edades que se están interviniendo”* (CONANI, 2016). Según el CONDEI *“las estancias tienen su proyecto curricular basado en el diseño curricular oficial adaptado al servicio de estancias infantiles.”* (CONDEI, 2016). En ese sentido, el INAIPI indica que el componente educativo de la atención integral a la primera infancia *“está basado en el currículo del MINERD del Nivel Inicial”*, y es, además, implementado en todos los CAIPs y CAFIs (INAIPI, 2016). En los centros de atención integral a la primera infancia que el INAIPI administra *“todo está escrito y definido”* en lo que se refiere a la aplicación del currículo oficial (INAIPI, 2016).

Sobre la aplicación del currículo en las estancias infantiles, los actores consultados de la AEISS corroboraron lo indicado por las instituciones rectores del subsistema: el proyecto curricular en las estancias infantiles está basado en el currículo oficial del Nivel Inicial (AEISS, 2016). El currículo aplicado en las estancias infantiles de la Seguridad Social plantea un programa educativo para niños a partir de los 18 meses y se enfoca en la estimulación temprana de los infantes para favorecer su desarrollo emocional e intelectual (AEISS, 2016).

Sin embargo, es importante destacar, que el diseño curricular aplicado en las estancias infantiles precede al currículo del Nivel Inicial de 2015. Esto tiene como consecuencia que aunque coherentes con los lineamientos oficiales, las estancias mantienen prácticas propias en cuanto a la aplicación del currículo. Por ejemplo, las estancias infantiles utilizan indicadores de resultados propios y que no están incluidos en las guías curriculares producidas por el MINERD.

En lo que respecta a la capacitación de los docentes en el nuevo currículo, según las Memorias Institucionales del MINERD, en 2015 se capacitaron 9,700 docentes del Nivel Inicial de los sectores público y privado. Estos fueron instruidos en planificación y evaluación por competencias, con el objetivo de fortalecer la práctica pedagógica y la calidad de los aprendizajes de los niños y niñas del Nivel Inicial (MINERD, 2016). En línea con lo anterior, tanto el INAIPI como la AEISS afirmaron que los docentes de los centros de atención integral a la primera infancia participaron en las jornadas de capacitación del nuevo currículo organizadas por el MINERD.

El CONDEI, en particular, expresó que el proceso implementado por el MINERD ha sido incluyente de los diferentes actores, y valoró que en el diseño del nuevo currículo se haya tomado como referencia la experiencia y los conocimientos acumulados de las estancias infantiles (CONDEI, 2016). La AEISS ha incluido las orientaciones del nuevo currículo en los manuales utilizados para la capacitación interna del personal (AEISS, 2016).

En los centros administrados por el INAPI, igualmente se capacita al personal en el currículo oficial en coordinación con el MINERD. En adición, el INAPI indica que desarrolla orientaciones curriculares, en las que les instruye a los educadores en las acciones vinculadas propiamente a atención integral que deben aplicar en su rutina diaria (INAPI, 2016). Estas guías adaptadas al currículo son aprobadas por el MINERD. Por otro lado, el entrenamiento al personal técnico y a los coordinadores del centro es realizado directamente por el MINERD. El resto del personal recibe las orientaciones sobre la aplicación del currículo durante la formación básica recibida al iniciar sus funciones. A todo el personal se les provee de guías y protocolos sobre cómo articular el currículo con los elementos de atención integral a la primera infancia (INAPI, 2016).

En lo que respecta al logro de los objetivos, todavía no se puede concluir si las acciones implementadas están generando los resultados e impactos esperados en las prácticas docentes. Esto debido, fundamentalmente, a dos razones. En primer lugar, la información disponible en las matrices de seguimiento no permite evaluar el impacto de la implementación de las actividades planificadas, dado que no se cuenta con indicadores de resultados de aprendizajes aplicables al Nivel Inicial. En segundo término, no se cuenta aún con un sistema de información que agrupe los resultados de la evaluación a los docentes sobre la aplicación del currículo.

Al respecto, la Dirección General del Nivel Inicial del MINERD señaló que en el currículo del Nivel Inicial se especifica la forma de evaluarlo a nivel del estudiante, mediante indicadores de logro por edad. Sin embargo, no se ha asumido oficialmente la construcción de un indicador o de un instrumento de medición estandarizado, que permita conocer el nivel del dominio de contenido de los docentes, a fin de generar estadísticas agregadas por territorio. Hasta ahora, el sistema educativo solo cuenta con las Pruebas Nacionales y las Pruebas Diagnósticas (MINERD, 2016).

En los centros de atención a la primera infancia se evalúa el cumplimiento del currículo como parte de la evaluación del servicio educativo; sin embargo, no cuenta con mecanismos para sistematizar esta información y construir indicadores. En efecto, el CONDEI monitorea trimestralmente y evalúa anualmente el cumplimiento del currículo en las estancias infantiles que administra (CONDEI, 2016). Los resultados de estas evaluaciones son utilizados para generar planes de acompañamiento y mejora, pero no alimentan un sistema informático que facilite la estimación de indicadores sobre cumplimiento del currículo en las estancias infantiles (CONDEI, 2016). Los mecanismos de monitoreo y evaluación de los servicios en el INAPI y el AEISS no están lo suficientemente desarrollados para producir indicadores de resultado sobre la aplicación del currículo. Los componentes de evaluación de la calidad y monitoreo del desempeño del INAPI están todavía en proceso de implementación (INAPI, 2016). En el caso del AEISS, los actores consultados señalaron que tienen planificado implementar un observatorio que permita producir indicadores de estos aspectos de forma sistemática con el apoyo de la Universidad de Harvard (AEISS, 2016).

Por último, es importante señalar que no se pudieron verificar las informaciones presentadas en el último Informe de Monitoreo acerca de la estrategia de producir investigaciones sobre la aplicación del currículo, la cual es responsabilidad del IDEICE. En el portal de este instituto, tampoco figuran investigaciones recientes sobre la aplicación del currículo a primera infancia.

Educación sexual y afectiva

El compromiso 4.2.4 suscribe lo siguiente *“Incorporar al currículo educativo, desde la primera infancia y con las estrategias pedagógicas adecuadas para cada nivel, la educación sexual –reproductiva, el conocimiento y prevención de las infecciones de transmisión sexual y el VIH, así como la formación en valores de respeto, igualdad y equidad de género, convivencia familiar, y maternidad y paternidad responsables”*.

En la matriz de seguimiento de este compromiso se indica que se implementarán cinco estrategias de las cuales cuatro serían implementadas por el MINERD y una por el Ministerio de la Mujer. Las estrategias bajo la responsabilidad del MINERD son: garantizar la integración al currículo de la educación sexual y afectiva, la capacitación de los docentes, la implementación en los centros educativos y la promoción de la equidad. El Ministerio de la Mujer, por su parte, deberá garantizar la transversalización de la perspectiva de género. Según el plan de acción formulado, los resultados esperados del cumplimiento de este compromiso son la reducción de las enfermedades de transmisión sexual como el VIH, la mejora de la equidad de género en la educación preuniversitaria, y la reducción del embarazo en adolescentes en los centros educativos. El avance en el logro de los objetivos se medirá a través de los siguientes indicadores: cantidad de centros educativos que han implementado la estrategia de educación sexual y reproductiva, y cantidad de centros educativos que promueven la equidad de género.

La evidencia recabada permite identificar algunos avances en cuanto a la definición de la estrategia que será utilizada para incorporar la educación sexual en el currículo del Nivel Inicial. No obstante, no se evidencian avances en materia de desarrollo curricular de primera infancia. En el Informe de Monitoreo se señala que se ha elaborado el documento *“Lineamientos del sistema educativo para la educación afectivo sexual en los centros educativos”*. En este documento se explica a nivel general cuál es el propósito fundamental de la Educación Sexual, cómo debe ser abordado este tema en el contexto educativo dominicano, y cómo se relaciona con los tres ejes de competencias del currículo dominicano. Sin embargo, en el documento *“Diseño Curricular para el Nivel Inicial”* elaborado en 2014 y aprobado por el CNE en diciembre de 2015, no se pudieron identificar contenidos relacionados con la educación sexual y afectiva en ninguno de los grados. Es importante recalcar que el compromiso es incluir en todo el currículo, desde el Nivel Inicial, contenidos adaptados a la etapa de desarrollo de los niños y niñas, incluyendo contenidos que sean adecuados para niños menores de 5 años. Por ejemplo, un manual elaborado por el sistema educativo español señala que la educación sexual en la primera infancia puede tener objetivos como conocer, aceptar y cuidar el propio cuerpo sexuado; y reconocer y valorar la diferencia sexual (Hernández Morales & Jaramillo , 2003).

El análisis de la opinión pública y de las percepciones de los actores consultados corrobora que la inclusión de la educación sexual no ha sido lograda. En agosto de 2015, la Directora de Orientación y Psicología, dio las siguientes declaraciones a la prensa: *“En la actualidad, el Ministerio de Educación está inmerso en el proceso de incorporar al currículo la educación sexual y se están elaborando las guías y materiales para los docentes de todos los niveles, modalidades y subsistemas”* (7 días, 2015). De acuerdo a las conversaciones sostenidas con el CONANI, se están realizando esfuerzos para incluir el

tema de la educación sexual y la formación en valores (CONANI, 2016). Sin embargo, según otros actores la *“Educación sexual no se aborda, es un tema sagrado. Muy delicado”* (Save the Children, 2016).

Evaluación

El compromiso 6.0.9 del Pacto Educativo, relacionado a la evaluación de los centros educativos, mandata lo siguiente: *“Fortalecer los procesos de evaluación de la calidad de todos los centros que conforman el sistema educativo (preuniversitaria, superior y técnico-profesional) y reconocer a aquellos que logren niveles destacados de superación y mejora de la calidad.”*

En la práctica no existe un único organismo que vele por los estándares del servicio brindado, lo que contribuye a heterogeneidad en la calidad de los servicios. Por un lado, se cuenta con el CONANI, encargado de la supervisión de los centros de atención integral operados por el INAIPI. Por otro lado, se tiene el grupo de estancias infantiles supervisadas por el CONDEI. La coexistencia de estos dos regímenes, no permite que criterios de evaluación homogéneos sean aplicados, a fin de garantizar la adecuada provisión del servicio (CONDEI, 2016).

El CONANI, es el organismo encargado de evaluar, fiscalizar y dar seguimiento a las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, este cuenta con el Directorio Nacional, como instancia de carácter interinstitucional e intersectorial responsable de la rectoría del Sistema de Protección (Ley 136-03) (CONANI, 2011). En efecto, una de las líneas de trabajo que establece el Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia, plantea el fortalecimiento y la concentración de funciones de rectoría en el CONANI, con el objetivo de evitar duplicidad de esfuerzos y asegurar la calidad en los servicios que ofrece tanto el sector público como el sector privado (Decreto 102-13). Para esto el Directorio Nacional, adscrito al Ministerio de la Presidencia, debe regular y supervisar la implementación de las políticas de primera infancia, a través del monitoreo y seguimiento a las instituciones del subsistema. Esta labor recae en la Oficina Técnica Nacional del CONANI, dependencia responsable de garantizar que los niños y niñas entre 0 y 5 años estén gozando de una atención integral de calidad (Decreto 102-13).

Sin embargo, en materia de ejercer el rol de supervisión y acompañamiento que le concierne, el CONANI todavía no presenta avances significativos. De acuerdo a conversaciones sostenidas con la gerencia de la entidad, la supervisión de los servicios de atención integral tendrá inicio formal en enero de 2017, puesto que se decidió dar un tiempo prudente para que las nuevos centros de atención (CAIPI y CAFI) fuesen instalados, y el INAIPI estuviese conformado y operando (CONANI, 2016a). Por otro lado, el MINERD, confirmó que a la fecha no se han realizado evaluaciones a los centros, y no se tienen programas al respecto (MINERD, 2016). Es importante destacar que el INAIPI está funcionando desde inicios de 2015, por lo que a la fecha de realización de este informe se acumulaban 20 meses de operación no supervisada por el CONANI, situación que supone el incumplimiento al compromiso 6.0.9.

En cuanto a las estancias infantiles, ya sean privadas u operadas por el AEISS, deben ser registradas a través del CONDEI, el cual es presidido por el CONANI. Este último, a su vez, se encarga de las

certificaciones de los programas gubernamentales y no gubernamentales que prestan algún tipo de servicio a la población de 0 y 5 años. El CONDEI expresó que las estancias infantiles se visitan al menos cuatro veces al año. Una vez al año, aquellas estancias que han sido acreditadas, se evalúan con el objetivo de conocer si cumplen con las condiciones para mantener su acreditación. En esta, 9 áreas son evaluadas: alimentación; educación inicial; salud materno infantil; gestión de riesgo, gestión administrativa; planta física; recursos humanos; psicología, familia & comunidad; y mobiliario, equipo & material educativo (CONDEI, 2016b). Entre enero y junio de 2016, el CONDEI realizó evaluaciones a 22 estancias. En general, los resultados fueron positivos, donde 6 tuvieron calificación de buena (De 80 a 85 puntos de 100), 3 de muy buena (De 85 a 90 puntos de 100), y 13 de excelente (De 90 a 100 puntos de 100). Es importante destacar que para esta investigación los resultados reportados por el CONDEI no pudieron ser validados (CONDEI, 2016b). En caso de incumplimiento de las condiciones para mantener la acreditación, el Reglamento sobre Financiamiento Gestión y Supervisión de la Prestación de Servicios de Estancias Infantiles, indica el curso de acción a seguir.

Por otro lado, a lo interno del INAPI se supervisan los centros en tres niveles: nacional, regional y provincial. Esta supervisión carece de planificación y estrategia para su implementación dada las limitaciones de recursos humanos. Adicionalmente, el INAPI afirma que existen debilidades en el sistema de evaluación por lo que están abogando por la conclusión y aprobación del proyecto de ley de Atención Integral a la Primera Infancia, de manera tal que se delimiten las funciones del INAPI y del CONANI. En línea con lo descrito, el INAPI indicó: *“Nosotros somos prestadores del servicio, no podemos ser juez y parte. Nosotros no nos podemos evaluar y acreditar a nosotros mismos. Esto es parte de los desafíos del sector, el ordenamiento del sistema. El mandato de la ley es que la entidad rectora es CONANI, el CONANI debería estar certificándonos y acreditándonos (...) Ese es el ideal, en la actualidad no está funcionando de esa manera.”* (INAPI, 2016).

Para fortalecer la calidad del sistema, el INAPI está desarrollando un sistema de gestión de calidad y monitoreo de procesos para los CAFI y los CAIPI. Ese sistema está orientado a promover la participación, debido a que contempla la inclusión de la percepción y el nivel de satisfacción de los usuarios con los servicios recibidos. La iniciativa se encuentra en la fase de diseño, lo que incluye el establecimiento de la metodología y detalles técnicos requeridos para su implementación.

En conclusión, el avance en torno a las evaluaciones de los CAIPI y CAFI, específicamente, ha sido limitado. Es importante señalar que el CONANI debe continuar con el fortalecimiento de su capacidad rectora a fin de ejercer eficientemente su función dentro de este subsistema. El hecho de que la supervisión a los centros por parte del CONANI no haya iniciado, no permite afirmar que un estándar mínimo de calidad fue garantizado durante el primer año y medio de operación de los servicios.

Un factor adicional que supone un reto importante en materia de evaluación, es el hecho de que el subsistema no cuenta con una herramienta que permita sistematizar la información que generan los centros, más allá de asistencia y el nombre de los niños. El INAPI está trabajando en este sentido. Sin embargo, de acuerdo al CONDEI, la AEISS no cuenta con un sistema de información (CONDEI, 2016).

Participación de la comunidad

En cumplimiento con el compromiso 7.0.14, se ha venido realizando una serie de actividades para promover la participación de la comunidad en el proceso educativo. Estas actividades se centran, en su mayoría, en el fortalecimiento de las Asociaciones de Padres, Madres y Amigos de la Escuela (APMAE)²². Sin embargo, hasta el momento, el rango de acción de la APMAE se ha limitado a los centros educativos. En consecuencia, el cumplimiento de este compromiso en lo que respecta a atención integral a la primera infancia, no puede ser evaluado partiendo de las actividades que lista el Informe del Monitoreo del Pacto Educativo. Por tanto, para evaluar el avance en materia de participación de la comunidad en la vida de los centros de atención integral, se parte de las consultas realizadas a algunos de los actores claves en el tema.

La participación comunitaria, fue un eje que se contempló desde la creación del modelo de atención integral a la primera infancia definido en el marco del Plan QEC. Anteriormente se mencionó como los centros se articulan en redes, compuestas por un CAIPI y 4 CAIPI. Las familias beneficiarias de los servicios de estos centros se organizan en al menos 10 núcleos, compuestos en promedio por 32 familias cada uno. Esos 10 núcleos cuentan con Comités de Padres, Madres y Tutores, uno por cada CAIPI y CAFI, los cuales están integrados por 5 personas miembro de las familias que conforman los núcleos. Estos Comités, aún en proceso de formación, apoyarán la supervisión del servicio, realizando veeduría, alertando sobre lo que ocurre y dando seguimiento al proceso de gestión. De esta manera, se busca hacer a los padres corresponsables de la calidad de servicios que se ofrecen (INAIPI, 2016).

Por otro lado, a cada núcleo le es asignado un animador, persona que se encarga de dar seguimiento tanto al desarrollo de los niños, como al involucramiento de los padres y madres en este proceso. Este animador realiza dos visitas por mes a cada familia, con duración de dos horas cada una. Es importante destacar, que cada núcleo queda abierto con el establecimiento de la red, por ende, todavía se encuentran en proceso de formación (INAIPI, 2016). Las visitas que realiza el personal del INAIPI son complementadas con capacitaciones a los padres, madres y tutores, en distintas áreas relativas a la crianza de los niños.

A parte del trabajo que se realiza con los padres, uno de los objetivos de estas redes es trabajar hacia lo interno de las comunidades, estableciendo vínculos con las distintas instituciones de la comunidad, como por ejemplo, alcaldías, iglesias, entre otros. Representantes de organizaciones de la sociedad civil consultadas entienden que estos trabajos de acercamiento se están realizando, y expresaron su aprobación al respecto (Fe y Alegría, 2016; Fundación Sur Futuro, 2016; Save The Children, 2016). De hecho, uno de los representantes de estas entidades manifestó, que de acuerdo al Manual de Gestión del Centro, estas son parte de las funciones de los directores, por ende, se contempla su realización, e

²² Institución apartidista, plural y sin fines de lucro creada con el propósito de auxiliar, reforzar y apoyar las labores docentes y administrativas en los Centros Educativos, procurando con ello el desarrollo institucional de dicho centro y la mejor educación para sus hijos e hijas. (Ordenanza No. 9'2000).

indicó lo siguiente: *“se está trabajando con la comunidad, y es la forma de poder rescatar la sociedad”* (Fe y Alegría, 2016).

Las madres consultadas para esta investigación, afirmaron que han recibido apoyo por parte de los animadores y que se sienten bastante satisfechas con el trabajo que estos realizan en sus hogares. Entre las actividades que los animadores realizan durante las visitas, señalan las siguientes: enseñanza de las vocales, los números, y los colores a los niños, y orientación acerca de la higiene y el cuidado del cuerpo. Manifiestan también que han recibido charlas de nutrición, alimentos nutritivos, y en distintas ocasiones les han otorgado suplementos y latas de leche para los niños (Madres beneficiarias, 2016). El MINERD es también testigo del buen testimonio de los padres, y se hace eco del mismo al expresar lo siguiente: *“Ha habido una retroalimentación de sentir positivo de las familias, de que no solamente han ayudado al niño sino también a ‘mi’ [refiriéndose a los padres] como familia”* (MINERD, 2016).

En línea con lo antes expuesto, uno de los representantes de la sociedad civil señala que dado los niveles de hacinamiento y precarias condiciones en que viven muchas de las familias beneficiarias de los servicios de atención integral, las capacitaciones deben extenderse a otros temas prioritarios, como el de salud sexual y reproductiva. Al respecto expresa: *“Si una madre vive en hacinamiento, o en situación de abuso, o no tiene conciencia de control de natalidad y salud sexual reproductiva, tu puedes estar haciendo todos los esfuerzos, pero si en esa casa, si en ese hogar esa base, cualquier trabajo se echa a perder”* (Fe y Alegría, 2016).

En adición a los Comités de Padres, Madres y Tutores, como parte del modelo se tiene contemplado la creación de Comités de Participación y Seguimiento, donde se pretende establecer un vínculo no solo con las familias sino con la comunidad. Este Comité estará integrado por funcionarios del INAPI y otros órganos públicos, el liderazgo local y una representación de los núcleos. Estos servirán como foros de coordinación y seguimiento a los planes de trabajo. Por el momento no han sido implementados, y esta labor se viene realizando de manera bilateral, es decir, a través de un vínculo directo del INAPI con cada órgano (INAPI, 2016).

Las estancias supervisadas por el CONDEI también contemplan espacios de participación de la comunidad. Se cuenta con Comités de Padres y Amigos de la Estancia, los cuales se reúnen de manera bimensual para apoyar la gestión y coordinación de las estancias, y en ocasiones realizan actividades pro recaudación de fondos además participan en una variedad de actividades como en la organización de jornadas patrióticas, las jornadas de prevención de riesgos, entre otras (AEISS, 2016).

Sin embargo, el nivel de participación en estos es todavía bajo, donde solo el 50% de los padres participa activamente de las reuniones (CONDEI, 2016). En palabras del CONDEI: *“Existen comités de padres que se reúnen cada dos meses, pero cuando se convocan las reuniones asisten las 5 madres más activas, y quizás un papa”*. Otro aspecto a destacar, es que los Comités de Padres y Madres no tienen las atribuciones de participar directamente en la gestión como las Juntas de Centro Educativo. No obstante, según los actores consultados en la AEISS, los padres y madres logran incidir en la gestión de

las estancias infantiles mediante recurriendo a otros recursos como las peticiones a las instituciones operadoras y rectoras de las instancias (AEISS, 2016).

Todavía es temprano para juzgar los avances en materia de participación de la comunidad, sin embargo, el solo hecho que desde la creación de las redes los padres pasen a ser organizados en núcleos y que se contemple la creación de comités que dan la oportunidad a las personas de la comunidad de vincularse con los centros, es un indicativo de que el modelo apunta a garantizar el involucramiento de estos. Sin embargo, el nivel de participación por debajo del esperado, tanto en los centros operados por el INAIPI como los operados por la AEISS, demuestra las amplias oportunidades de mejora en el área.

Es importante destacar, que el compromiso 7.0.14 también hace referencia al fortalecimiento de instancias de participación existentes, como Juntas Regionales y de Distritos. En el sistema educativo preuniversitario en general, la implementación de presupuestos descentralizados, constituye todavía un reto, donde menos de 5% de los recursos se manejan de esta manera (MINERD, 2015c). Este proceso de descentralización de los recursos de primera infancia no se tiene previsto, al menos en el mediano plazo. Sin embargo, la DIGEPEP lo señala como un desafío: *“El tema municipal es un desafío en este país, como se empoderan los municipios, como pudiéramos migrar hacia una situación donde haya una descentralización de fondos a nivel municipal, como la hay por ejemplo en Colombia”* (DIGEPEP, 2016a).

Conclusiones

Este primer Informe de Veeduría Social al Pacto Educativo, se propuso dos objetivos: plantear una propuesta metodológica para el proceso de veeduría social al Pacto Educativo, y aplicarla a un conjunto de compromisos asociados al subsistema de atención integral a la primera infancia. En este sentido, y con base en consultas realizadas a literatura especializada en el tema, y al marco normativo vigente en la República Dominicana, se evaluó el nivel de cumplimiento de 10 compromisos, agrupados en 6 categorías, a saber: cobertura y equidad, infraestructura, recursos humanos, currículo, evaluación, participación de la comunidad.

Para esto fueron evaluados los diversos programas, planes, políticas, documentos y estadísticas oficiales publicadas por el MINERD, organismos adscritos y demás entidades públicas responsables de la provisión directa de bienes y servicios relativos a la atención integral a la primera infancia. Adicionalmente, a fin de profundizar en algunos aspectos, se realizaron entrevistas y un grupo focal con actores clave. Es importante destacar, que dadas las limitaciones de tiempo y presupuesto, la metodología de evaluación propuesta en este informe no pudo ser implementada en su totalidad.

Sobre la estrategia metodológica para la veeduría social al Pacto Educativo

El enfoque propuesto contempla los niveles estratégico y operativo. El análisis nivel estratégico consiste en determinar si las políticas están siendo debidamente traducidas en planes, programas y proyectos, mientras que el nivel operativo se basa en evaluar si las actividades planificadas contribuyen de manera eficaz al logro de los objetivos a la provisión de servicios a la ciudadanía. De esto, se derivan cuatro grandes etapas o actividades como parte esencial del proceso de veeduría, a saber: 1) evaluación de la estrategia de monitoreo, 2) recopilación de información complementaria, 3) análisis de la información, y 4) incidencia pública y diálogo.

En línea con lo estipulado en el Reglamento del Pacto Educativo, la estrategia metodológica parte de la evaluación de los mecanismos de monitoreo y evaluación establecidos. Es necesario verificar las actividades reportadas para el cumplimiento de cada compromiso, los actores vinculados, los indicadores utilizados y las metas definidas, de manera tal que se pueda medir el avance de los compromisos. Este análisis debe verificar que los instrumentos de planificación definan para cada compromiso los elementos requeridos para su adecuado seguimiento. En adición, evaluar si se han establecido sistemas de información que permitan recabar y analizar las informaciones sobre la oportuna ejecución de las actividades y evolución de los indicadores.

Para este primer Informe de Veeduría Social se evaluaron los reportes de avances de las entidades públicas y no públicas, las matrices de seguimiento elaboradas por el Comité Técnico de Apoyo (CTA), y el último Informe de Monitoreo a junio 2015. Esto con el objetivo de determinar en qué medida la estrategia de monitoreo actual permite la adecuada implementación de la veeduría social al Pacto Educativo.

El análisis de la estrategia de monitoreo y evaluación, permitió evidenciar una serie de aspectos a mejorar. El Reglamento del Pacto Educativo estipula que cada institución con responsabilidad directa en el cumplimiento de los compromisos debe elaborar un plan de acción que incluya una matriz de seguimiento con la siguiente información: indicadores de logro, metas, estrategias de intervención, resultados esperados, actividades en curso y medios de verificación de las actividades. El Comité Técnico de apoyo elaboró un formato estandarizado de las matrices, y remitió a las entidades públicas y no públicas vinculadas al cumplimiento del Pacto, junto con instrucciones para su elaboración.

No obstante, los mecanismos establecidos para asegurar la correcta compleción y compilación de las matrices, no garantizaron un llenado homogéneo. En efecto, el 20% de los compromisos no fue reportado, dificultando la unificación de las informaciones y la medición del avance de los mismos. En adición, algunas de las matrices están ausentes de elementos necesarios para realizar el monitoreo y evaluación: el 10% de los compromisos reportados en las matrices de seguimiento no contienen indicadores, el 38% no tiene metas definidas, el 37% no tiene responsable asignado y el 5% no cuenta con medio de verificación para las actividades desarrolladas.

En relación a las metas, algunas no satisfacen las estipulaciones del Reglamento del Pacto Educativo, que indica deben ser definidas en el corto, mediano y largo plazo. Por ejemplo, se definen metas para el cuatrienio del Gobierno sin especificarse el alcance a 2030, limitando la planificación de los objetivos a cuatro años. Adicionalmente, para algunas de las metas no se especifica el periodo de tiempo en el que serán logradas, ni los criterios utilizados para su definición.

Por otro lado, el sistema de información para compilar y analizar tanto los informes de avance como las matrices de seguimiento, presenta dificultades. Junto con las matrices, cada institución debe enviar un informe de avance con el registro de todas las actividades realizadas. No obstante, no se han establecido formalmente plazos en los que las instituciones deben enviar sus documentaciones. Como consecuencia, han ocurrido retrasos en la elaboración de los Informes de Monitoreo del Pacto Educativo. Un aspecto que contribuye a estos problemas, es que el CTA no cuenta con la participación del personal técnico del Consejo Económico y Social (CES), quienes junto al MEPyD, están llamados a conformar este Comité.

Luego de evaluar los mecanismos de monitoreo y evaluación, se deberá recolectar y analizar las informaciones complementarias para la veeduría. Para orientar este ejercicio, se construyó la Matriz Guía para la Veeduría Social del Pacto Educativo en la que se especifican para cada compromiso los indicadores a ser construidos, así como sus medios de verificación.

Estos medios de verificación determinan el conjunto de informaciones a ser recopiladas, tanto de fuentes secundarias como de fuentes primarias, para realizar la auditoría social del cumplimiento de los compromisos. Las informaciones secundarias consisten, principalmente, en documentos administrativos de instituciones responsables, resultados de encuestas de hogares y otras estadísticas oficiales. Entre las informaciones de fuentes primarias se encuentran entrevistas, grupos focales y sondeos, a través de las cuales se recogen percepciones de los actores de la comunidad educativa. Por

ejemplo, a través de los usuarios (Estudiantes, Padres y Madres) se recabará información relacionada con su satisfacción en cuanto al acceso y calidad de los servicios educativos.

A partir de la información recolectada, se procederá con el análisis de la misma en línea con la metodología propuesta. En este sentido, se realizará el análisis a nivel estratégico y operativo, teniendo en cuenta los siguientes criterios: a) calidad de la estrategia, consiste en evaluar si la formulación de los planes ha sido realizada, y determinar si esta es coherente con el logro de los resultados; b) eficacia en la ejecución de las acciones, determinar si se ha avanzado en los planes según lo previsto; c) logro de los objetivos, se refiere al análisis de los indicadores de resultados, para evaluar si evolucionan al ritmo esperado y garantizando la equidad; y d) impacto en los actores en lo que respecta al acceso y satisfacción con los servicios educativos, y la evaluación de las prácticas educativas en las comunidades.

Como resultado de la veeduría se plantea la elaboración de un informe con los principales hallazgos, y la formulación e implementación de un plan de comunicación e incidencia política. Estos productos deben contribuir con la concienciación de la población. Lo anterior, con el objetivo de favorecer la participación informada de la población en sus comunidades educativa a fin de que estas velen por la calidad de los servicios que reciben; y de abogar para que los responsables de la ejecución de las políticas tomen acciones correctivas que favorezcan el cumplimiento efectivo de los compromisos del Pacto Educativo.

Veeduría social al subsistema de primera infancia en el nivel estratégico

En este nivel se analizaron dos aspectos, la calidad de la planificación, y la eficacia y pertinencia de las acciones. Para el primero, se evaluaron los planes, programas y proyectos vigentes y cómo estos contribuyen al logro de los compromisos. Para el segundo, se analizaron las acciones reportadas en los instrumentos de monitoreo y evaluación establecidos, validando su implementación con diversos actores involucrados en la provisión del servicio.

Hallazgos

- Los compromisos de cobertura y equidad se han contemplado en las matrices de seguimiento del Pacto, especificando indicadores tanto de producto como de resultado, así como metas de corto y mediano plazo. Se destaca como fortaleza, que al menos un indicador de cobertura educativa, el referido a la población de 0 a 5 años, así como los indicadores relacionados con la salud y nutrición infantil forman parte del sistema de indicadores de la END. Lo que implica que para estos han sido establecidas metas quinquenales hasta 2030, así como con metodologías de cálculo y medios de verificación oficiales. Además, se identificó que algunos indicadores de la matriz de seguimiento tienen metas para las que no se especifica el periodo de tiempo en el que sería cumplidas.
- El Plan QEC detalla las estrategias para el ordenamiento de los servicios de primera infancia y la expansión de la cobertura para el periodo 2012-2016. No obstante, está todavía pendiente de ser actualizado con la estrategia a ejecutar a partir de 2016. Por otro lado, las metas de cobertura para las estancias gestionadas por el SDSS, fueron trazadas en el PNPS 2013-2016, instrumento que

está alineado con los objetivos y metas sectoriales. Sin embargo, por su carácter de mediano plazo, este no permite la planificación más allá de ese cuatrienio.

- La estrategia de expansión de la cobertura que plantea el Plan QEC obedece a criterios de equidad. La selección del conjunto de territorios beneficiarios fue basada en un ejercicio de microplanificación orientado a garantizar la priorización de los territorios más vulnerables. También se definió un protocolo para la asignación de los servicios a los hogares, a lo interno de cada territorio, basado en la situación socioeconómica de la familia y la situación de vulnerabilidad en que se encuentren los niños.
- Se formularon estándares de construcción para las edificaciones con base en las mejores prácticas, tanto nacionales como internacionales. Para los locales alquilados, se definieron estándares mínimos para autorizar la operación en estos centros. Por ejemplo, el diseño previsto para los CAFI supone la disponibilidad de un espacio físico de 250m².
- Las matrices de seguimiento del Pacto Educativo para los compromisos agrupados en las categorías de recursos humanos, evaluación, currículo y participación no proveen los elementos suficientes para el monitoreo de estos en el subsistema de primera infancia. En el compromiso relacionado con la aplicación del currículo, por ejemplo, solo se incluyen indicadores de resultados de aprendizaje medidos a través de las Pruebas Nacionales, las cuales se aplican únicamente en los niveles Primario y Secundario.
- Se han producido algunos instrumentos de planificación relativos a recursos humanos. Tanto la AEISS como el INAIPI cuentan con normativas que rigen los procesos de contratación, y a la vez establecen estándares y metas. Sin embargo, estos evidencian oportunidades de mejora. Por ejemplo, los requerimientos de entrada para el personal que asiste en las estancias del SDSS, y aquellos que actúan de animadores como parte del PBFC, son mínimos, requiriendo apenas la culminación del nivel medio. Lo que contribuye a que, en ocasiones este personal no esté en la capacidad de realizar el trabajo que se le demanda de manera adecuada.
- Las normativas de selección no están homologadas con el sistema de reclutamiento basado en los concursos docentes que aplica al sistema educativo preuniversitario, lo que afecta el cumplimiento del compromiso 5.2.1 relacionado con el fortalecimiento de este mecanismo. Por otro lado, no se pudo evidenciar que en el subsistema de primera infancia se haya establecido una estrategia para la implementación del sistema de certificación del personal docente, según lo establecido en los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y el Desarrollo de la Carrera Docente.
- En lo que refiere a los instrumentos de programación de recursos financieros, la evidencia recabada indica que los presupuestos anuales han sido coherentes con las necesidades del INAIPI hasta la fecha. Sin embargo, la expansión de los servicios se enfrenta a un riesgo de sostenibilidad, dado que para garantizar su operación a 2020, el INAIPI requerirá 10 veces el presupuesto que le fue

asignado en 2016 y no se tiene constancia de una programación financiera plurianual oficial que contemple esta necesidad de recursos.

- Por otro lado, el esquema de financiamiento de las estancias gestionados por el SDSS no es coherente con los requerimientos del servicio, por lo que se dificulta la expansión de la cobertura por esta vía. Por ejemplo, la asignación per cápita que se hace a las estancias del SDSS representa menos del 30% del costo operativo por niño atendido, que es de RD\$6,796 mensuales.

Veeduría social al subsistema de primera infancia en el nivel operativo

En el análisis a nivel operativo, se evaluaron dos aspectos: el avance en el logro de los objetivos y el nivel de satisfacción de los beneficiarios de los servicios provistos. Para el primero, se analizó la evolución de los principales indicadores asociados a cada compromiso, y el nivel de cumplimiento de las metas que habían sido trazadas. En el caso de los compromisos que no contaban con metas e indicadores, se revisaron las actividades y acciones reportadas, y se analizó en qué medida estas contribuyen al logro de los objetivos. Para el segundo, por restricciones de tiempo y presupuesto, no se pudo verificar en su totalidad el nivel de satisfacción de los beneficiarios.

Hallazgos

- Se verificaron avances en el ordenamiento del subsistema de primera infancia, como por ejemplo, la creación del INAIPI, la designación del CONANI como órgano rector del sistema; el diseño de un modelo de atención integral a primera infancia; y avances en la estructuración de un anteproyecto de ley para la atención integral a la primera infancia. No obstante, aspectos claves para el ordenamiento del subsistema todavía están pendientes de ser definidos. Entre estos, finalizar el anteproyecto de ley marco, para lo que es necesario alcanzar un consenso respecto al rol que tendría el CONANI y el CONDEI en la regulación del subsistema. Igualmente, queda por definir la estructura organizativa oficial para el CONANI y el INAIPI a través del MAP.
- En lo que refiere a los objetivos de ampliación de la cobertura de los servicios de educación inicial, se observaron avances aunque no en la magnitud esperada. A agosto 2016, 345,974 niños y niñas entre 0 y 5 años eran atendidos por algún servicio público o privado, lo que representa un crecimiento de la matrícula de un 31%. Sin embargo, esta matrícula apenas representaba el 30% de la población en este rango de edad. La escolarización de los niños de 5 años en la educación pre-primaria, es responsable de la mayor proporción de cobertura, donde se observó una tasa de cobertura del 73%, mientras que para la población entre 0 y 4 años apenas alcanzó el 21%.
- La cobertura en los centros de atención integral del sector público, presentó un aumento significativo entre 2012 y 2016, donde la matrícula entre 0 y 4 años se triplicó, alcanzando un total de 68,556 niños. No obstante, este logro no fue suficiente para impulsar, en mayor medida, la cobertura en el nivel inicial, puesto que solo representaba el 7% de los niños atendidos entre 0 y 5 años. En adición, a pesar de los esfuerzos realizados por las entidades que proveen el servicio, la

atención integral pública apenas alcanzó el 14% de la meta de matriculación de 488,309 niños y niñas propuesta para 2016.

- Se observó un dominio del sector público en la provisión de educación inicial a los niños de 5 años de edad, donde solo el 34% asisten a algún centro privado. En el caso de los niños de 0 a 4 años, el sector privado es quien domina la oferta, donde el 53% asiste a centros educativos privados.
- Entre 2012 y 2015, se han incorporado en promedio 27,500 niños por año al Nivel Inicial. De continuar con el ritmo de crecimiento actual, se espera que a 2030, año de vencimiento del Pacto Educativo, la cobertura en educación inicial sea de un 66%. La universalización de la atención integral se alcanzaría para 2038, lo que supondría un incumplimiento del compromiso pactado al respecto.
- Se ha avanzado en el establecimiento de condiciones básicas para brindar los servicios en el componente de salud. En efecto, se verificó la existencia de diseño de normativas y protocolos tanto para el monitoreo del estado de salud de los infantes en los centros, como el aseguramiento de la atención sanitaria. Los protocolos vigentes en las estancias infantiles estipulan la realización de chequeos de peso y talla, así como de salud bucal, visual, auditiva y del lenguaje. En los centros operados por el INAPI, se han establecido protocolos para referir a los infantes a los centros de atención en salud en el marco de un acuerdo inter-institucional con las Unidades de Atención Primaria (UNAP) de cada localidad. Sin embargo, las madres con hijos beneficiarios consultadas, señalaron como uno de los principales retos en materia de primera infancia la falta de seguro de salud de los niños.
- El INAPI ha desarrollado normativas y protocolos para la provisión de alimentación en los CAPI, incluyendo, menús diarios con base en un análisis de los requerimientos nutricionales de acuerdo a la edad de los niños. Para la promoción de la lactancia materna se difunden mensajes educativos dirigidos a las familias, y en los CAPI se pone a disposición de las madres una sala de lactancia. Sobre los servicios de educación en nutrición, tanto representantes de la sociedad civil como los padres consultados, resaltan las bondades de las charlas provistas sobre la adecuada alimentación de los niños.
- Los centros de atención operados por el INAPI cuentan con los procedimientos, protocolos y el personal requerido para facilitar el registro de nacimientos. Además, se han definido convenios con los hospitales y la Junta Central Electoral. Estas iniciativas han contribuido a que el subregistro en niños menores de 5 años de edad, haya bajado de 20% en 2010 a 12% en 2015. Sin embargo, todavía persisten retos al respecto. Los actores consultados indicaron que la provisión de estos servicios es afectada por la incidencia de padres y madres sin registro civil, dificultando así el registro de sus hijos, por la lejanía de algunas localidades de los servicios y la complejidad de los procedimientos administrativo de la JCE.

- La baja cobertura de los servicios está vinculada, en parte, a demoras en la ejecución del programa de infraestructura. Según el Plan QEC, a 2016 debían estar construidos 250 CAIPI, no obstante, a agosto 2016 apenas habían sido inaugurados 38 centros, el 15% de lo planificado. Este retraso ha sido consecuencia de dificultades para la ubicación y adquisición de los terrenos, sobre todo, en las zonas urbano-marginales de Santo Domingo y Santiago, donde se concentra la mayoría de las construcciones
- Las dificultades para avanzar con las construcciones ha afectado la equidad en la expansión de la oferta, ya que la estrategia de priorización de los territorios vulnerables no ha podido ser implementada adecuadamente. En efecto, algunos territorios de los de mayor nivel de vulnerabilidad, como es el caso de Pedernales y Monte Plata, las segunda y sexta provincia más pobres del país, presentando un 75% y 70% de hogares en situación de pobreza respectivamente, todavía no cuentan con servicios de atención integral. A pesar de esto, la evidencia recogida indica que una vez disponible el servicio en un territorio, se realiza un trabajo apropiado de depuración de las familias para priorizar los niños y niñas más vulnerables.
- La mayoría de los actores consultados coincidió en que las nuevas edificaciones cumplen con las expectativas y estándares de calidad. Lo anterior no implica que no se hayan identificado aspectos del diseño de los planteles que puedan ser mejorados como, por ejemplo, la gestión de riesgos. La supervisión realizada por la DIGEPEP, a través de su equipo de ingenieros especialistas en cumplimiento de las normas de construcción, parece haber contribuido a la calidad de las nuevas edificaciones. Sin embargo, para esta investigación no fue posible la validación en campo de la infraestructura, por tanto, no se pueden emitir conclusiones definitivas respecto a la calidad de la misma.
- La calidad de la infraestructura de los centros que ofrecen servicios en plantas físicas que no son de reciente construcción, es más heterogénea. En el caso de los CAFI que operan en locales alquilados, ha sido difícil ubicar espacios que cumplan con los estándares. En este contexto, el INAIPI ha optado por utilizar plantas físicas con dimensiones inferiores a las mínimas requeridas o edificios de dos niveles. En cuanto a las estancias infantiles del SDSS, los resultados de las evaluaciones del CONDEI indican una alta variabilidad en las condiciones. En efecto, 10 de 22 de estancias evaluadas en el primer semestre de 2016, recibieron una calificación por debajo de 75 puntos de 100 en el renglón de infraestructura.
- En lo relacionado con las políticas de contratación de recursos humanos, se han logrado la mayoría de los objetivos cuantitativos, aunque persisten dificultades para garantizar el logro de los objetivos cualitativos. En efecto, los centros disponen de la cantidad de personal necesario para realizar su labor, con algunas excepciones. Por ejemplo, el INAIPI solo cuenta con el 37% del personal requerido para supervisión a nivel regional y con el 22% a nivel provincial. Mientras que en algunas de las estancias infantiles de SDSS existe un déficit de trabajadores sociales. Sin embargo, el principal reto ha sido garantizar la cualificación adecuada y el buen desempeño del

personal, debido a que en las Instituciones de Educación Superior nacionales, todavía no existe una oferta académica especializada en atención integral a la primera infancia y a que los sistemas de evaluación y certificación profesional del personal todavía no están en funcionamiento.

- Un nuevo diseño curricular para el Nivel Inicial fue aprobado en diciembre de 2015 por el Consejo Nacional de Educación. En adición, se confirmó que esfuerzos han sido realizados por los actores del subsistema para garantizar la implementación del currículo en los centros de atención a la primera infancia. De hecho, tanto el personal de estancias infantiles de la SDSS como de los centros operados por el INAPI participaron en las capacitaciones en la aplicación del currículo organizadas por el MINERD. También, se desarrollaron instrumentos para orientar a los centros en la construcción de proyectos curriculares propios, basados en el diseño oficial.
- La integración de educación sexual en el diseño curricular del Nivel Inicial, como estipula en el Pacto Educativo, no fue verificada. A pesar de que el MINERD ha desarrollado lineamientos generales para el desarrollo del currículo en esta área, todavía no se han definido los contenidos, estrategias e indicadores a ser utilizados para los y las estudiantes de 0 a 5 años. Los actores consultados coinciden en reconocer la importancia del tema, pero también la dificultad en abordarlo por las sensibilidades que genera.
- El nivel de aplicación del currículo en el subsistema en primera infancia no pudo ser evaluado porque aún no se han definido indicadores para la medición de los logros educativos de la población en el Nivel Inicial. En adición, si bien el servicio educativo de las estancias infantiles del SDSS es evaluado por el CONDEI, los instrumentos aplicados no recogen información sobre los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje, ni sobre la coherencia de las prácticas en las aulas con el currículo oficial.
- Los desafíos en el ámbito de aplicación del currículo están relacionados con el hecho de que el avance en la implementación del sistema de evaluación de la calidad de los servicios de centros de atención a la primera infancia ha sido limitado. El sistema de información del INAPI que recabaría datos sobre la calidad de los servicios y el desempeño del personal está aún en desarrollo. En adición, a está pendiente que el CONANI inicie la operación de sus actividades de supervisión y evaluación de la calidad de los servicios.
- El modelo de atención a la primera infancia apunta al fortalecimiento del involucramiento de las familias al establecer instancias formales de participación como los Comités de Padres, Madres y Tutores y los Comités de Seguimiento. Sin embargo, estos comités aún no están en pleno funcionamiento. En adición, el nivel de participación es menor al esperado, tanto en los centros operados por el INAPI, como en los operados por la AEISS, lo que demuestra las amplias oportunidades de mejora en el área.

Recomendaciones

Para el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación, y el establecimiento de las condiciones básicas para la veeduría social

1. Elaborar una guía para la elaboración y estandarización de los planes de acción del Pacto Educativo, a ser utilizada por todas las instituciones. Esta guía deberá establecer las siguientes disposiciones: 1) Identificar y asignar responsables directos para la implementación de las actividades detalladas en los planes, 2) Definir al menos un indicador para cada compromiso, ya sea de proceso, producto, resultado o impacto, 3) Definir fuentes de verificación de los indicadores, y 4) Establecer metas cuantificables y alcanzables para el corto, mediano y largo plazo hasta 2030.
2. Implementar una plataforma digital, en línea con lo sugerido por el MEPyD, que servirá para que las instituciones responsables puedan comunicar sus planes de acción, así como los informes de avance de estos. Se espera que esta aplicación contribuya a la eficiencia en la compilación y análisis de las informaciones en torno al cumplimiento de los compromisos y, por lo tanto, a una elaboración oportuna de los Informes de Monitoreo y Evaluación del Pacto por la Reforma Educativa.
3. Designar técnicos del CES, de carácter fijo, para las actividades de monitoreo y evaluación realizadas por el Comité Técnico de Apoyo del Pacto Educativo, según lo establecido en el Reglamento. Esta medida tiene el propósito de fortalecer la capacidad del Comité, tanto para contribuir a la mejora continua de los instrumentos de planificación utilizados, como para proveer el seguimiento y la asistencia técnica necesaria a las entidades responsables de ejecutar planes de acción para el cumplimiento de los compromisos.
4. Crear mecanismos digitales para la veeduría social al Pacto Educativo que habiliten la participación activa de la ciudadanía. Estos deben permitir el reporte de denuncias, su clasificación y seguimiento; la comunicación de los resultados de la veeduría y mensajes que deriven del Plan de Comunicación e Incidencia Política; entre otras actividades fundamentales para la realización de la auditoría social.
5. Establecer las condiciones para que las denuncias sobre el incumplimiento de los compromisos del Pacto Educativo recibidas por el Consejo Económico y Social, puedan ser tramitadas y procesadas oportunamente. Entre las principales condiciones a establecer se encuentran: la definición de los procedimientos administrativos a ser establecidos, la asignación del personal calificado necesario, y la definición de criterios para la clasificación de las denuncias recibidas.
6. Consensuar un marco único de indicadores de procesos, productos, resultados e impacto a ser utilizado tanto para el monitoreo del Pacto Educativo, como para la veeduría social a los compromisos suscritos.

7. Asegurar el financiamiento para la realización de la veeduría anual e integral del Pacto Educativo, a través de los organismos de cooperación internacional y el Estado, ya sea mediante una asignación presupuestaria por parte del MINERD, el MINPRE, o cualquier entidad vinculada al tema que esté en la capacidad de proveer apoyo.

Para el cumplimiento del Pacto para la Reforma Educativa

1. Estipular, en el Anteproyecto de Ley que ordena el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia y crea el INAIPI, un ordenamiento del subsistema que plantee un régimen único de rectoría y operación de los servicios de atención a la primera infancia. Esto implica el replanteo del estatus y funciones de las instituciones de la Seguridad Social asociadas a la operación y rectoría de los servicios, es decir, la AEISS y el CONDEI. Esta reforma deberá ser formulada con base en los resultados de un estudio independiente, que evalúe las propuestas de ordenamiento a partir de sus implicaciones en la eficiencia económica del subsistema, su posible impacto en la calidad de los servicios y las implicaciones legales, en particular, en la modificación de la Ley 87-01.
2. Revisar el modelo de atención integral a la primera infancia, de modo que se identifiquen áreas para la optimización de costos, sin afectar la calidad del servicio. Se recomienda evaluar todos los servicios, sobre todo aquellos no relativos a educación, tales como salud y registro de nacimiento, a fin de identificar posibles sinergias entre las entidades involucradas. De esta manera, se espera contribuir a hacer un uso más eficiente de los recursos, y a reducir la posibilidad de comprometer el presupuesto educativo de los demás subsistemas educativos para favorecer la sostenibilidad de estos servicios, considerando su expansión hacia la universalización.
3. Revisar las disposiciones legales relativas al financiamiento de la atención integral a la primera infancia, entre estas, la Ley 136-03 que establece la asignación de un mínimo del 2% del presupuesto nacional al CONANI, para ejecutar los programas de apoyo a servicios básicos, asistenciales, de protección especial y de garantía de derechos a la niñez y adolescencia.
4. Adoptar una programación plurianual única, en la que se especifiquen para el periodo 2016-2030 las metas anuales de cobertura, los requerimientos de financiamiento y las metas para los indicadores de resultados e impacto de las políticas, coherente con los instrumentos de planificación oficiales como la END y los PNPS. Esta formulación deberá resultar del consenso entre los diferentes actores del subsistema, tales como el MINPRE, el MEPyD, el CES y las instituciones rectoras y operadoras de los servicios. Para esto se deberán considerar todos los servicios de atención integral a la primera infancia, independientemente de su régimen de financiamiento.
5. Crear un sistema de información que facilite la integración de los datos de matrícula, financiamiento, costos operativos, entre otras informaciones relevantes de los distintos centros de

atención integral y centros educativos públicos que ofrecen Nivel Inicial a niños y niñas de 3 a 5 años.

6. Poner en funcionamiento, en un plazo no mayor a 6 meses, el sistema de supervisión y evaluación de la calidad de los servicios que dispone el CONANI, en los centros de atención integral a la primera infancia. Este sistema deberá incluir el desarrollo de indicadores e instrumentos de medición que permitan monitorear la calidad de los servicios educativos, incluyendo la aplicación del currículo y los logros de aprendizaje de los estudiantes. En adición, este sistema deberá permitir el monitoreo de la calidad de la gestión administrativa, así como el desempeño individual del personal.
7. Realizar las gestiones necesarias ante el MAP para formalizar las estructuras organizativas del INAIPI y el CONANI. Esto permitirá a ambas entidades implementar adecuadamente su política de contratación, y así contar con los recursos humanos requeridos para el adecuado cumplimiento de sus funciones.
8. Implementar un plan de contingencia con el propósito de agilizar la ejecución de los proyectos de infraestructura que se encuentran paralizados o presentan altos niveles de retraso. Las intervenciones incluidas en este plan deberán derivarse de un análisis cualitativo de los factores determinantes de la eficiencia en la ejecución, así como de los procedimientos administrativos de las instituciones públicas involucradas, la disponibilidad de financiamiento y la capacidad técnica de los contratistas. Se sugiere iniciar con aquellas obras ubicadas en territorios priorizados que presentan mayor nivel de vulnerabilidad, así como en aquellos donde las familias beneficiarias se encuentran identificadas.
9. Establecer como requisito para la contratación de animadores sociales, la posesión de una certificación de educación superior relevante. Las personas ejerciendo estas funciones cuya formación no satisfaga este estándar mínimo, deberán ser acompañadas para garantizar que alcancen el nivel educativo requerido en un plazo no mayor a 4 años. Se deberá considerar la posibilidad de financiar a estos estudiantes a través de becas otorgadas por el INAFOCAM o el MESCyT.
10. Integrar el personal docente contratado por el INAIPI y la AEISS al sistema de carrera docente, exigiendo para su contratación la aprobación de los concursos docentes, así como su participación en la evaluación de desempeño y en los procesos de desarrollo profesional. Esto sin detrimento de la aplicación de los criterios de contratación específicos definidos para los centros de atención integral a la primera infancia y las estancias infantiles.
11. Realizar una evaluación técnica de las edificaciones, tanto de los CAIPI como de las estancias infantiles, para determinar si estas cumplen con los estándares establecidos de gestión de riesgos

y accesibilidad a las personas con discapacidad. Los resultados de este estudio pueden servir para revisar los estándares utilizados de cara a la construcción de las nuevas edificaciones.

12. Diversificar, ampliar y revisar la oferta académica existente, relativa a la formación en educación en el Nivel Inicial de profesionales docentes y no docentes, poniendo especial atención en los programas de educación que se concentran en las edades de 0 a 4 años. El diseño de la nueva oferta debe estar sustentado en un análisis de los programas tradicionales y en los resultados de la evaluación de desempeño del personal que labora en los centros de atención integral. El financiamiento de estos programas, se puede garantizar a través de los programas de becas del MESCyT y el INAFOCAM.
13. Incluir en el convenio con la JCE, la instalación de más puntos de atención móviles para el registro oportuno de los niños y niñas, y continuar con la simplificación y del proceso. Esto con base en la realización de un estudio de accesibilidad.
14. Realizar un estudio cuantitativo para conocer la oferta privada dirigida a niños de 0 a 5 años, ya sea mediante estancias infantiles o centros educativos, y evaluar la calidad de los servicios que ofrecen de modo que se puedan implementar mejoras para garantizar su adecuada provisión.
15. Promover las alianzas público-privadas para la expansión de la cobertura en la atención integral a la primera infancia. Para estos acuerdos deberán priorizarse las estancias infantiles, puesto que los trabajadores de instituciones del sector privado son los principales beneficiarios de estos servicios.

Referencias

- ADP. (14 de Septiembre de 2016). Entrevista a Asociación Dominicana de Profesores. (D. Caraballo, Entrevistador)
- AEISS. (25 de Octubre de 2016). Entrevista a Dirección General de la Administradora de Estancias Infantiles de la Seguridad Social. (D. Lara, & K. Javier, Entrevistadores)
- Anteproyecto de Ley Que ordena el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia y crea el INAIPI. (2016). Santo Domingo, República Dominicana.
- Banco Mundial. (2005). *Social Accountability Sourcebook*.
- Banco Mundial en la República Dominicana. (2013). *Capacitación en Auditoría Social de Políticas Públicas*. Santo Domingo: Equipo de Sociedad Civil del Banco Mundial en la República Dominicana.
- Bernal, R., & Keane, M. (2009). *Child Care Choices and Children's Cognitive Achievement: The Case of Single Mothers*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Berthin, G. (2011). *Guía práctica para la auditoría social*. Panamá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Carnegie Corporation. (1994). *Starting points: The report of The Carnegie Task Force on meeting the needs of young children*. New York: Carnegie Corporation.
- Centro Cultural Poveda. (23 de Agosto de 2016). Entrevista a Centro Cultural Poveda. (A. Grullón, & K. Javier, Entrevistadores)
- CEPAL. (2010). *Lineamientos metodológicos para la construcción de indicadores de desempeño*.
- CONANI. (2011). *Lineamientos de Política Pública a Favor de la Primera Infancia*. Santo Domingo: CONANI.
- CONANI. (25 de Agosto de 2016a). Entrevista a Gerencia General, Gerencia de Políticas y Normas y Gerencia de Supervisión Técnica y Administrativa. (A. Grullón, & K. Javier, Entrevistadores)
- CONANI. (2016b). *Plan Estratégico Institucional 2016-2020*. Santo Domingo: CONANI.
- CONANI. (2016c). *CONANI. Nuestra Historia*. Obtenido de: <http://www.conani.gov.do/conani/post.php?p=historia>
- CONAPOFA. (2007). *Veeduría social, lo que todo ciudadano debe conocer*. Boletín No. 10.
- CONDEI. (30 de Agosto de 2016). Entrevista a Dirección de Control y Supervisión. (D. Lara, Entrevistadora)
- CONDEI. (2016b). Informe de Ejecución Primer Semestre 2016 Dirección de Control y Supervisión. Santo Domingo.
- Currie, J., & Thomas, D. (2001). Early Test Scores, School Quality and SES: Long Run Effects on Wage and Employment Outcomes. *Worker Wellbeing in a Changing Labor Market*, 103-132.
- Davis, Gordon B. & Margrethe, H. Olson. (1989). *Sistemas de Información Gerencial*. McGrawHill.
- Decreto 102-13. (s.f.). *Decreto 102-13 del 12 abril de 2013 que crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia*. Santo Domingo, República Dominicana.

- Decreto 84-15. *Decreto 84-15 del 6 de abril de 2015 que crea el Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Trabajo establecidos en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa*. Santo Domingo
- DIGEPEP. (24 de Agosto de 2016a). Entrevista Dirección Quisqueya Empieza Contigo. (K. Javier, Entrevistador)
- DIGEPEP. (20 de Agosto de 2016b). *Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia*. Obtenido de Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia: <http://digepep.gob.do/quisqueya-sin-miseria/quisqueya-empieza-contigo>
- DIGEPEP. (2016c). *Informe QEC 2012-2016*. DIGEPEP. Santo Domingo
- Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. (2003). *Voz, Ojos y Oídos Auditoría social en América Latina: Estudios de Caso sobre Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos*. Washington: Banco Mundial.
- Fe y Alegría. (23 de Agosto de 2016). Entrevista a Área Pedagógica (K. Javier, Entrevistador)
- Food for the Hungry. (23 de Agosto de 2016). Entrevista a Food for the Hungry. (A. Grullón, & K. Javier, Entrevistadores)
- Foro Socioeducativo (2015). *Guía para la Veeduría Social de las Políticas Educativas*. Santo Domingo.
- Grunewald, R. & Rolnick, A. (2006). A Proposal for Achieving High Returns on Early Childhood Development. *Working paper, Federal Reserve Bank of Minneapolis*.
- Heckman, J. (2000). Policies to Foster Human Capital. *National Bureau of Economic Research*.
- INAIPI. (25 de Agosto de 2016). Entrevista Departamento de Formación, Depto. de Planificación y Depto. Relaciones Interinstitucionales. (A. Grullón, K. Javier, & D. Lara, Entrevistadores)
- INICIA Educación. (19 de Septiembre de 2016). Entrevista a Dirección Administrativa. (A. Rodríguez, Entrevistador)
- Horsch, K. (1997). *System, Indicators: Definition and Use in a Results-Based Accountability*. Harvard Graduate School of Education.
- Karoly, L., Kilburn, R., & Cannon, J. (2005). *Early Childhood Interventions: Proven Results, Future Promise*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Ley 87-01. *Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ley No. 136-03. *Código para la protección de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes*
- Madres beneficiarias. (30 de Agosto de 2016). Entrevista madres beneficiarias del programa de base familiar y comunitaria de Las Flores, San Cristóbal. (A. Grullón, Entrevistador)
- MEPyD. (2012). *Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016*. Santo Domingo: MEPyD.
- MEPyD. (2015). *Informe de seguimiento a la Estrategia Nacional de Desarrollo 2012-2030*. Santo Domingo: MEPyD.
- MINERD. (2014a). *Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y el Desarrollo de la Carrera Docente*. Santo Domingo: Oficina de Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente.
- MINERD. (2014b). *Memorias Institucionales 2014*. Santo Domingo: MINERD.

- MINERD. (2015a). *Memorias Institucionales 2015*. Santo Domingo: MINERD.
- MINERD. (2015b). *Resultados Generales Concurso de Oposición Docente 2015*. Santo Domingo: MINERD.
- MINERD. (2015c). Base de datos rendición de cuentas recursos descentralizados. Santo Domingo: Dirección Descentralización Educativa.
- MINERD. (2015d). Plan Operativo Anual 2015
- MINERD. (24 de Agosto de 2016). Entrevista Dirección de Educación Inicial. (A. Grullón, & D. Lara, Entrevistadores)
- MINPRE. (2013). *Lineamientos Plan Quisqueya Empieza Contigo*. Santo Domingo: MINPRE.
- MINPRE. (2016). *Recuperando el tiempo perdido: Inversión pública en primera infancia 2012-2016*. Santo Domingo: MINPRE. Morillo, A. (2014). *El Mapa de la pobreza en la República Dominicana 2014*. Santo Domingo: MEPyD.
- Observatorio del Presupuesto de Educación; Observatorio de Derecho a la Ciudad. (2015). *Boletín No.14 Balance del presupuesto del MINERD enero-julio 2015 y resultados en atención integral a la primera infancia*. Santo Domingo: Observatorio del Presupuesto de Educación & Observatorio de Derecho a la Ciudad.
- Ordenanza No. 9'2000 que establece el Reglamento de las Asociaciones de Padres, Madres, Tutores y Amigos de la Escuela
- Peralta, V., & Fujimoto, G. (1998). *La Atención Integral de La Primera Infancia en América Latina: Ejes Centrales y los Desafíos para el Siglo XXI*. Santiago de Chile: OEA.
- Plan Decenal de Educación 2008-2018. (s.f.). Santo Domingo, República Dominicana.
- Plan Internacional. (22 de Agosto de 2016). Entrevista a Depto. Programas Por Ciclos de Vida. (A. Rodríguez, Entrevistador)
- Progresando con solidaridad (2016). *Espacios de Esperanza*. Obtenido de: <http://progresandoconsolidaridad.gob.do/proyectos/espacios-de-esperanza/>
- Save The Children. (23 de Agosto de 2016). Entrevista a Save The Children (A. Grullón, & K. Javier, Entrevistadores)
- Sur Futuro. (23 de Agosto de 2016). Entrevista a Sur Futuro. (A. Grullón, & K. Javier, Entrevistadores)
- UNESCO. (2016). *UNESCO*. Obtenido de <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/strengthening-education-systems/early-childhood/>
- UNESCO (2016b). Evaluación educativa LLECE. Obtenido de <http://www.unesco.org/new/en/santiago/education/educationassessment-llece/>
- UNICEF. (12 de Agosto de 2016). *UNICEF*. Obtenido de http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index_bigpicture.html
- UNICEF. (2013). *La inversión en la infancia: una condición indispensable para el desarrollo económico y social equitativo y sostenible*. Paraguay: Paraguay Debate.

Anexos

Anexo 1. Matriz de Seguimiento de los Compromisos asumidos en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030)

NOMBRE INSTITUCION/ORGANIZACION INFORMANTE											
Matriz de Seguimiento de los Compromisos asumidos en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030)											
Objetivo	3. Sobre la democratización e igualdad de oportunidades para acceder a la educación desde el nivel inicial al nivel superior										Área:
Compromiso	3.1.1. Cumplir con lo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo en lo relativo a ofrecer educación pública gratuita, obligatoria y de calidad, en el nivel inicial a partir de los 3 años.										Plazo:
Indicador de logro Compromiso	Meta al (año):		Meta al (año):		Valor:		Valor:		Realizar compromiso en desarrollo estrategia:		
Estrategia de intervención	Otros actores involucrados en desarrollo de estrategia (á epíse)										
Resultados (instituciones) esperados	Unidad (es) Responsable (s):		Unidad (es) Responsable (s):								
SEGUIMIENTO PRINCIPALES ACTIVIDADES											
Actividades	Fecha (mm-aa)	Estatus de la actividad *						Medio de verificación	Actividad pre-requisito		Comentarios (Causa de desviación, medidas a tomar, otros)
		2014		2do Semestre 2015		1er Semestre 2016			Actor responsable	Actividad requerida	
No	Descripción	Inicio	Término	2014	1er semestre 2015	2do Semestre 2015	1er Semestre 2016				
1				Progresión	Progresión	Progresión	Progresión				
2				Progresión	Progresión	Progresión	Progresión				
3				Progresión	Progresión	Progresión	Progresión				

*ATENCIÓN: (1) La columna relativa a Estatus de la actividad/Programación debe reportar si la actividad está programada para realizarse en el semestre: "SI" o "NO". (2) La columna relativa a Estatus de la actividad/Ejecución debe reportar si la actividad se encuentra en una de las siguientes situaciones: "N": No iniciada, "EP": En proceso y "C": Concluida.

Anexo 2. Documentos producidos por el INAIPI

Documentos Institucionales

Documento Descripción Programa CAIPI
Documento Descripción Programa PBFC
Manual Operativo para el Componente de Apoyo a Experiencias Existentes

Coordinación y Gestión Centros

Manual de Gestión y Funcionamiento de los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI)
Guía de Formación a Familias servicios CAIPI-CAFI
Manual de Gestión y Funcionamiento de los Centros de Atención Integral a la Familia (CAFI)

Proceso de Inscripción

Ficha de Registro de Niños y Niñas
Convenio De Participación: Centro de Atención Integral a La Infancia y La Familia
Informaciones Básicas para la Inscripción de los Niños y las Niñas

Servicio Educativo y Estimulación Temprana

Orientaciones Educativas para los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia CAIPI-CAFI
Guía de Atención Integral a la primera Infancia, para acompañamiento y atención a hogares con niñas y niños de 3 y 4 años
Reglamento para la sala de lactantes
Instrumento para monitoreo de orden, higiene y ambientación de salas
Instrumento de entrevistas con las familias
Instrumento de referimiento de casos
Instrumento de registro de faltas o incumplimientos
Instrumento de reporte de daño a mobiliario y recursos
Instrumento de reporte de accidentes
Instrumento de evaluación diagnóstica del desarrollo de los NN de 45 días a 4 años
Instrumentos de Evaluación del Desarrollo de los NN (5 instrumentos, 1 según edad)
Matriz de Planificación por Sala (5 matrices, 1 por sala según edad)
Matriz para el seguimiento al desarrollo de competencias de los niños y las niñas.
Asistencia CAIPI
Instrumento de revisión de "Instrumentos de evaluación"
Instrumento de evaluación de desempeño de Agentes y Asistentes
Instrumento de acompañamiento en un momento de la rutina (2 instrumentos, uno por agente y asistente)
Instrumento de revisión de matriz de planificación
Instrumento de solicitud de materiales gastables

ADS y Salud Emocional

Manual de Orientación de los Servicios de Desarrollo Social.
Manual de orientación para el desarrollo de los Servicios de Salud Emocional

Manual de Acompañamiento y Atención en Hogares
Protocolo de Entrevista a Familias
Protocolo para el manejo y abordaje de los casos de abuso y vulneración de derechos de niños y niñas.
Ficha de Registro Inicial NN al servicio de Salud Emocional
Formulario de Referimiento Interno y Externo de Agente de Salud Emocional y/o Coordinador/a a los Servicios Especializados.
Formulario de registro de visitas domiciliarias para Desarrollo Social
Registro de Visitas para Agentes de Desarrollo Social
Instrumento de Referimiento Interno (ADS)
Instrumento de Referimiento Externo (ADS)
Instrumento para Registro de Entrevistas
Instrumento para Seguimiento y Evaluación de Reuniones
Instrumento para seguimiento a animadores/as, madrinas y padrinos
Protocolo para el manejo y abordaje en casos de violencia intrafamiliar y de genero
Animador - Calendario quincenal de la animadora o animador comunitario
Animador - Formulario de vigilancia a la embarazada
Animador - Formulario de retiro del programa
Animador - Consentimiento informado para las visitas domiciliarias.
Animador - Formulario de registro de Visita Domiciliaria para Animadoras
Animador - Formulario de Seguimiento de Visitas Domiciliarias a las Familias

Salud y Nutrición

Manual de Funcionamiento y guía de actuación de los Servicios de Salud y Nutrición
Guía de Actuación del Plan de Alimentación de los Servicios de Salud y Nutrición
Manual de Salud Bucal
Instructivo de Llenado de Evaluación Inicial
Instructivo de Llenado Formulario de Referimiento Externo de Salud
Ruta para la vigilancia al crecimiento y desarrollo del NN
Formulario de Evaluación Inicial del Niño y la Niña (S1)
Formulario de Evaluación del Niño y la Niña Enfermo/a, Identificando los Signos de Peligro (S2)
Formulario de Seguimiento a la Salud del Niño y la Niña (S3)
Formulario de Referimiento Externo a los Servicios de Salud de la Red (S4)
Formulario de Registro Actividad Diaria Servicio de Salud
Ficha Odontológica NN
Consentimiento Informado para atención y referimiento
Instructivo de Llenado Formulario de Referimiento Externo Servicios de Salud de la Red.
Protocolos de abordaje para infestación de piojos
Protocolo para detección y atención en casos de desnutrición y sobrepeso
Propuesta promoción de Lactancia Materna