



Educación en la Infancia Temprana y Sistemas de Cuidados en los países de la OCDE (OECD): el tema de la Tradición y la Gobernanza^a

JOHN BENNETT, M.Ed., PhD^b

(Publicado en línea, en inglés, el 8 de julio de 2008)

(Puesto en línea, en español, el 26 de enero de 2010)

Tema

Jardines Infantiles (0-5 años)

Introducción

La serie de análisis políticos llevadas a cabo por la Junta directiva y Comité de Educación de la OCDE (OECD Education Directorate) de 1998-2006, muestra que la organización de los sistemas de la infancia temprana es extremadamente variada a través de los países ricos. No obstante, patrones distintivos de gobernanza emergen de esta diversidad.^{1,2} El texto siguiente describirá brevemente dos enfoques tradicionales al sistema de gobernanza, a saber, a través de la administración integrada (un ministerio o agencia a cargo) o dividida. La adopción de una u otra perspectiva dice mucho sobre la forma en que se entiende la infancia temprana en un país, y la importancia relativa otorgada por los gobiernos al diseño de políticas, financiamiento y normativa en este campo.

Una historia abreviada

Por razones históricas, las políticas nacionales para el “cuidado” y la “educación” de los más pequeños, se han desarrollado separadamente en la mayoría de los países. Para sintetizar una situación compleja que ha adoptado varias formas en diferentes países: desde por lo menos el siglo 18, muchas ciudades europeas habían establecido instituciones para el cuidado de niños vulnerables o abandonados. Estas instituciones, con frecuencia de carácter religioso o de caridad, se preocuparon de los niños de familias pobres o disfuncionales. En el siglo 19, se produjo un mayor desarrollo de estos servicios: los estados nación comenzaron a establecer “escuelas” para que los niños pequeños

^a Los países de la OCDE son esencialmente los países más ricos del mundo. En total son 30 países, situados principalmente en Europa pero también en América del Norte (Canadá, México y Estados Unidos) y en la región Asia Pacífico (Australia, Japón, Corea, y Nueva Zelanda).

^b El Dr. John Bennett fue líder del proyecto de las recientes revisiones de la OCDE de políticas de infancia temprana, responsable de la organización de las revisiones de cada país, la recopilación de información por país y la publicación de los informes nacionales. Es co-autor de los dos volúmenes de Starting Strong, el primero¹ con la Dra. Michelle Neuman (de los Estados Unidos) y el segundo² con el Profesor de Cátedra Collette Taylor (Australia). Actualmente, es investigador jefe de la red nacional Starting Strong para la OCDE (OECD Starting Strong country network): bennett.paris@gmail.com. Las opiniones expresadas en este texto son de su responsabilidad y no deberían atribuirse a la OCDE o a la Red Starting Strong de la OECD.

asistieran antes de ingresar a la educación formal. Tal es el caso de Suecia en 1836 y Francia 1881^c. Los propósitos de estas dos instituciones fueron diferentes: se percibía el cuidado de niños como un ejercicio de protección social, en tanto que las escuelas infantiles tenían objetivos educativos, y se creaban para brindar una oportunidad de educación temprana para los hijos de las clases más acomodadas y/o para introducir el lenguaje nacional oficial y la cultura a niños que hablan una segunda lengua o *patois*. Con la aparición del estado moderno y la extensión de su responsabilidad con los más pequeños, los servicios de cuidados se asignaron a los ministerios del área social o de salud, y las escuelas de “infantes”, a los ministerios de instrucción pública o educación. La fragmentación de la responsabilidad ha continuado siendo la situación de gobernanza *de facto* en muchos de los países miembros de la OCDE.

A diferencia de muchos otros países, las naciones nórdicas desarrollaron más sus sistemas de infancia temprana durante el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Desde la década de 1950, un número creciente de mujeres comenzaron a acceder al mercado laboral en estos países, trayendo como consecuencia un aumento de la demanda de servicios de cuidado infantil. Dado que tanto las escuelas infantiles como los servicios de cuidado sociales originales fueron administrados a nivel local, las administraciones locales combinaron estos servicios, en nombre de la eficiencia, generalmente bajo la responsabilidad de asuntos sociales. Un nuevo sector integrado apareció, administrado a nivel nacional por el ministerio del área social. A la vez, se produjo un desarrollo paralelo en el mismo período en la zona de influencia soviética, con países que integraban los servicios de los niños, a menudo dependientes del Ministerio de Educación. Más recientemente, otros países han seguido el ejemplo. Influidos por una creciente preocupación para dar forma a la noción de aprendizaje a lo largo de la vida, Islandia (1976), Nueva Zelanda (1989), España (1990), Eslovenia (1993), Suecia (1996), Gran Bretaña y Escocia (1998), Noruega (2005) y Holanda (2007) han orientado los servicios tempranos al ámbito de la educación, con mayor o menor éxito, dependiendo del país.

Consecuencias de un sistema dividido de gobernanza

En países con una administración de carteras dividida, la responsabilidad de los servicios se fragmenta en diversos ministerios. Esta fragmentación de responsabilidades de los servicios, parece estar más centrada en las divisiones tradicionales del gobierno que en las necesidades reales de las familias y los niños pequeños. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Oficina de Contabilidad General (US General Accounting Office) destacó que en el año 1999, 69 programas federales proporcionaron o apoyaron la educación y los jardines infantiles para los niños menores de 5 años. Nueve agencias y departamentos federales distintos administraron estos programas, aunque la mayoría fueron operados bajo el Departamento de Salud y Servicios Humanos (US Department of Health and Human Services) y el Departamento de Educación de los Estados Unidos (US

^cEl término “escuela de infantes” es un término equivocado. Los servicios de cuidado, de hecho, eran servicios para los infantes o bebés (del latín *infans*, un niño sin discurso) así como para los niños mayores, en tanto que las “escuelas de infantes” normalmente estaban dirigidas a niños de 4 a 6 años de edad.

Department of Education).^{d,3} En general, a través de los países de la OCDE, las diferencias de auspicios y de conceptualización se han traducido en dos niveles de organización de servicios: el “jardín infantil” para los más pequeños seguido por la “educación pre-primaria” para los niños de tres, cuatro o cinco años de edad. El resultado a menudo es una fragmentación de los servicios y una falta de coherencia hacia los niños y sus familias. Las instituciones de cuidado y de educación temprana difieren significativamente en sus requisitos de financiamiento, procedimientos operacionales, marcos regulatorios, entrenamiento para personal y calificaciones.¹

Los servicios de jardín infantil, en particular, sufren por esta división del patrocinio: tienden a ser menos desarrollados en términos de cobertura y, en algunos países, el campo de estos programas es un mosaico de proveedores privados y de familias individuales que proporcionan servicios de cuidado. Los padres no siempre pueden costear estos servicios, por ello, los grupos de bajos ingresos a menudo están excluidos del acceso al jardín infantil, a menos que haya disponibilidad de servicios de calidad financiados por el gobierno. Con frecuencia, el personal –en su mayoría femenino– no cuenta con las calificaciones necesarias, perciben bajos sueldos, y pueden no tener contrato de trabajo ni seguro. En el área de los proveedores privados, una tendencia actual es que los servicios más pequeños sean adquiridos por empresas de mayor escala, algunas de las cuales presionan por mayor desregulación de este campo.

Bajo los gobiernos que perciben el cuidado temprano como una responsabilidad privada de los padres, y no una tarea pública, se puede apreciar una fragmentación mayor de los jardines infantiles. A menudo, éste ha sido el enfoque de las economías de libre mercado (de los países revisados por la OCDE: Australia, Canadá, Irlanda, Corea, Holanda, Reino Unido y los Estados Unidos). Estos países generalmente reconocen la responsabilidad gubernamental de la educación preescolar entre los 3 y los 5 años (dependiendo del país), en particular para los niños con antecedentes desventajosos o de riesgo. Por el contrario, los cuidados para niños menores de 3 años se consideran como responsabilidad parental y (dependiendo del sueldo y/o la necesidad de estimular la participación de las mujeres en

^d En los Estados Unidos, se pudo percibir un fuerte movimiento hacia la integración de los servicios durante la última década. En mayo de 2004, Georgia creó el Departamento del Cuidado infantil temprano y el Aprendizaje (Department of Early Care and Learning), una agencia gubernamental integrada, para encargarse más efectivamente de los diversos servicios estatales para la infancia temprana. En forma similar, en abril de 2005, el Estado de Massachusetts fusionó la Oficina de la Preparación Escolar del Departamento de Educación (Department of Education’s Office of School Readiness) con la Oficina de Servicios de Cuidado de Niños de Massachusetts (Massachusetts’ Office of Child Care Services) en una oficina consolidada para la educación y el cuidado tempranos. En 2006, el Estado de Washington reunió, bajo el recientemente creado Departamento de Aprendizaje Temprano (Department of Early Learning), diversos servicios de Educación y Cuidados Tempranos (*Early Childhood Education and Care, ECEC*), incluyendo el programa Head Start, el cuidado de niños, los preescolares públicos, y un pequeño programa de lectura temprano. Además, se han creado diversas estructuras integradas de gobernanza (por ejemplo, gabinetes de gobernadores para niños, consejos de gobernanza público/privada, consejos inter-agencias) para crear la política de ECEC (Educación y Cuidados a la Infancia Temprana) y supervisar su implementación.⁴

el mercado laboral) los padres pueden o no ser apoyados para adquirir este servicio en el mercado.^e

Para aumentar la integración de los servicios de la infancia temprana desde el nacimiento hasta los seis años de edad, las revisiones *Starting Strong* de la OCDE hicieron las siguientes sugerencias a los gobiernos preocupados de proporcionar un sistema más coherente de servicios de infancia temprana a padres que trabajan:

- Establecer un marco político coordinado para los más pequeños a niveles centralizados y descentralizados.
- Asignar a un ministerio para los más pequeños que pueda ser responsable de la política global, en tanto que trabaja en cooperación con otros departamentos y sectores.
- Adoptar un enfoque participativo y colaborativo para realizar reformas.
- Forjar lazos sólidos entre los servicios, profesionales y padres de cada comunidad.

Servicios Integrados

Los países que han integrado sus servicios bajo un ministerio o agencia, generalmente logran servicios mejor coordinados y planificados y de más alta calidad. Por ejemplo, en los países nórdicos, las autoridades municipales garantizan el suministro de servicios integrados ya sea directamente o a través de proveedores contratados, los que deben cumplir con las regulaciones públicas y normas de calidad. Existen servicios subsidiados que están ampliamente disponibles para los padres. Los docentes, con formación universitaria, forman parte del personal de los establecimientos, tienen contrato y una remuneración casi equivalente a los docentes de educación primaria. Los servicios en los países nórdicos hasta ahora han evitado las debilidades de los sistemas públicos de educación temprana de las economías de libre mercado, los cuales, debido a su estrecha conexión con la enseñanza básica, a menudo implementan una muy inadecuada proporción niños-personal y no están disponibles para jornada completa, ni durante todo el año. Así, los países nórdicos que han transferido la responsabilidad de los servicios para la infancia temprana a los ministerios de educación – como es el caso de Noruega (2005) y Suecia (1996) – continúan trabajando con un bajo número de niños por docentes, lo que favorece la atención individual prestada por cada docente así como la autonomía del niño.

Conclusiones

El tipo de estructura de gobernanza adoptado influye significativamente en la cobertura y calidad de los servicios de infancia temprana al interior de un país. Los sistemas divididos, a menudo revelan un sector de jardines infantiles con regulaciones débiles y un enfoque de escuela primaria para la educación temprana. En los jardines infantiles, la calidad del ambiente de aprendizaje a menudo es pobre debido a la débil orientación del Estado y la falta de capacitación del personal, al igual que las precarias condiciones

^e Cabe destacar que en las economías de libre mercado existen diferentes grados de participación pública con las familias y los niños. Por ejemplo, en el Reino Unido, aunque se han mantenido las medidas privadas y la competencia de mercado en el sector del cuidado infantil, el gobierno subsidia en forma importante el acceso a jardines infantiles a los hijos pequeños de familias en donde ambos padres trabajan y planea establecer normas sobre la calidad del cuidado tan rigurosas como el resto del sector público.

laborales. Paralelamente, en los sistemas divididos, el sector de educación temprana puede ser orientado a los logros académicos y caracterizarse por grupos grandes de niños por cada docente y por un descuido de las estrategias de aprendizaje naturales de cada niño. Incluso en países en los que se realizan esfuerzos de envergadura para mejorar la calidad tanto de los jardines infantiles como de los sistemas de educación temprana, por ejemplo en Flandes, Bélgica, el legado del pasado es difícil de superar. Los sistemas integrados de los países nórdicos parecen ofrecer un enfoque más equilibrado sobre el cuidado y la educación. Estos países ofrecen redes extensivas y accesibles a todas las familias que necesiten los servicios, y sus enfoques sobre el desarrollo y el aprendizaje infantil es acorde a la edad, fortalezas y necesidades de los más pequeños.

REFERENCIAS

1. OECD. *Starting Strong: Early childhood education and care*. Paris, France: OECD; 2001.
2. OECD. *Starting Strong II: Early childhood education and care*. Paris, France: OECD; 2006.
3. US General Accounting Office. *Early education and care: overlap indicates need to assess crosscutting programs*. Washington, DC: US General Accounting Office; 2000. GAO/HEHS-00-78.
4. Neuman MJ. Governance of early childhood education and care: recent developments in OECD countries. *Early Years* 2005;25(2):129-141.

Este artículo ha sido traducido por la Junta Nacional de Jardines Infantiles -JUNJI- Gobierno de Chile.

Para citar este documento:

Bennett J. Educación de la infancia temprana y sistemas del cuidado en los países de la OCDE: el tema de la tradición y la gobernanza. In: Tremblay RE, Barr RG, Peters RDeV, Boivin M, eds. *Enciclopedia sobre el Desarrollo de la Primera Infancia* [online]. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development; 2010:1-5. Disponible en: <http://www.encyclopedia-infantes.com/documents/BennettESPxp.pdf>. Visitado el [inserte fecha].

Copyright © 2010

Este artículo es financiado por el Centro de Excelencia para el Desarrollo de la Primera Infancia (Centre of Excellence for Early Childhood Development) y el Canadian Council on Learning's Early Childhood Learning Knowledge Centre.