

Los sistemas de educación y cuidados en la primera infancia: Tema de tradición y gobernanza

^aJohn Bennett, M.Ed., PhD

Febrero 2011, Éd. rév.

Introducción

Las series de análisis de políticas llevadas a cabo por la Dirección de la Educación de la OCDE entre 1998 - 2006, muestra que la organización de sistemas de la primera infancia es extremadamente variada en los países ricos. Sin embargo, los patrones distintivos de la gobernanza emergen desde la diversidad.^{1,2} El siguiente texto describirá brevemente dos enfoques tradicionales de los sistemas de gobernanza, a saber, a través de un gobierno integrado (un ministerio o una agencia encargada) o a través de una administración dividida. La adopción de uno u otro enfoque dice mucho sobre cómo se entiende la pequeña infancia en un país, y el valor relativo dado por los gobiernos a la formulación de políticas, la financiación y la regulación en este campo.

Una historia abreviada de las instituciones de la primera infancia

Por razones históricas, las políticas nacionales de “cuidado” y “educación” de los(as) niños(as) pequeños(as) se han desarrollado separadamente en la mayoría de los países. Para resumir una situación compleja que tomó diversas formas en diferentes países, varias ciudades europeas habían establecido las instituciones de cuidados infantiles para niños(as) en abandono o en peligro de extinción desde el siglo XV. En el siglo XIX, tomó lugar un nuevo desarrollo: los Estados-Nación comenzaron a establecer “escuelas infantiles” para niños(as) pequeños(as) antes de su entrada en la escuela, por ejemplo Suecia en 1836 y Francia en 1881. Los propósitos de las dos instituciones fueron muy diferentes: las instituciones de cuidado infantil se centraron en la supervivencia y la protección social, mientras que las escuelas tenían un propósito educacional. Se crearon los jardines infantiles y las escuelas preescolares para proporcionar una oportunidad de educación temprana para los(as) niños(as) de clase más acomodadas y/o para introducir la lengua y cultura oficial a los(as) que hablaban una segunda lengua o un dialecto. Con la aparición del Estado Moderno y la extensión de su responsabilidad para los(as) niños(as) pequeños(as), los servicios de cuidado fueron asignados a los Ministerios de Salud o de Asuntos Sociales, y las escuelas de primaria y secundaria a los Ministerios de Instrucción Pública o Educación. Esta división de responsabilidades sigue siendo un hecho en muchos países de la OCDE.

En los países nórdicos desarrollaron sus sistemas de primera infancia en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, a diferencia de la mayoría de los otros países. A partir de los años 50, un número creciente de mujeres comenzó a tener acceso al mercado laboral en estos países, con una creciente demanda de los servicios de cuidado infantil. Dado que las escuelas infantiles y los servicios de atención social fueron administrados a nivel local, en aras de la eficiencia, estos servicios fueron combinados, generalmente bajo la responsabilidad del Ministerio de Asuntos Sociales. Un desarrollo paralelo tuvo lugar en el mismo período en la zona de influencia soviética, con países que integraron servicios infantiles, generalmente bajo la supervisión del Ministerio de Educación. Más recientemente, otros países han seguido el ejemplo, influenciados por una reciente preocupación por dar forma a la noción de aprendizaje permanente, Islandia (1976), Nueva Zelanda (1989), España (1990), Eslovenia (1993), Suecia (1996), Inglaterra y Escocia (1998), Noruega (2005) y los Países Bajos (2007) han hecho que los servicios de tempranos entren al ámbito de la educación con más o menos éxito dependiendo del país.

Consecuencias de los sistemas de gobernanzas divididos

En sistemas divididos, la responsabilidad por los servicios se divide entre varios ministerios. Esta fragmentación de la responsabilidad parece basarse más en las divisiones tradicionales de gobierno, que en las actuales necesidades familiares y los(as) niños(as) pequeños(as). En los Estados Unidos, la Oficina General de Estadísticas señaló que 69 programas federales proporcionaban o apoyaban la educación y el cuidado para niños(as) en 1999. En nueve agencias y departamentos federales diferentes administraron estos programas, aunque la mayoría fue operados por el Departamento de Salud y Servicios Humanos y el Departamento de Educación de los Estados Unidos.³ En general, en los países de la OCDE, la separación de la gestión se ha traducido en la organización de dos niveles de servicios: “cuidado infantil” para los(as) niños(as) más pequeños(as) seguido de “educación preescolar” para los(as) niños(as) de tres, cuatro o cinco años. El resultado es a menudo una fragmentación de los servicios y una falta de coherencia para los(as) niños(as) y las familias. Las instituciones de cuidado y educación temprana difieren mucho en sus requerimientos de financiación, procedimientos operativos, marcos regulatorios, capacitación y calificación del personal.

En particular, los servicios de cuidado infantil sufren de esta división de auspicios. En términos de cobertura estos tienden a ser menos desarrollados y en algunos países el campo de cuidado infantil es un mosaico de proveedores privados y personas cuidadoras en medio familiar. La accesibilidad para madres/padres a menudo es un problema, y como resultado, los grupos de bajos ingresos pueden ser excluidos del acceso a los Centros de servicios, a menos que los servicios focalizados financiados por el gobierno estén disponibles. Frecuentemente, el personal – casi exclusivamente mujeres- tienen un bajo nivel educativo y salarial, y no pueden recibir contratos de trabajo ni seguros. En el área de la provisión privada, una tendencia actual es que los servicios más pequeños sean comprados por grandes compañías comerciales, algunas de las cuales hacen presión para una mayor desregulación en su campo. Una mayor fragmentación de los servicios de cuidado infantil pueden ser vistos bajo los gobiernos que sólo consideran la educación temprana como una responsabilidad de padres/madres y no como una responsabilidad pública. En economías liberales éste a menudo ha sido el enfoque (de los países revisados por la OCDE: Australia, Canadá, Irlanda, Corea, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos). En general, estos países reconocen la responsabilidad gubernamental de la educación preescolar en las edades comprendidas entre los 3 y 5 años (sólo hasta los 5 años en algunos países) en particular para niños(as) de origen desfavorecido o en situación de riesgo. Por el contrario, se considera que el cuidado de los(as) niños(as) menores de 3 años es una responsabilidad de los(as) padres/madres y (en función de los ingresos y/o necesidad de estimular la participación de las

mujeres en el mercado laboral) pueden recibir o no asistencia para adquirir servicios de cuidado infantil.

Servicios integrados

Los países que integran sus servicios bajo un mismo Ministerio o agencia generalmente logran servicios más coordinados y orientados a objetivos de mayor calidad. Por ejemplo, en los países Nórdicos las autoridades municipales garantizan la prestación de servicios integrados, ya sea directamente o a través de proveedores contratados, que deben cumplir con las regulaciones públicas y requerimientos de calidad. Los servicios altamente subsidiados están ampliamente disponibles para los(as) padres/madres. Los(as) pedagogos(as) con educación a nivel terciario trabajan en los centros de primera infancia y disfrutan de contratos de empleo y una remuneración equivalente a profesores(as) de escuelas primarias. En los Servicios de los países Nórdicos han evitado las debilidades de los sistemas públicos de la educación temprana de las economías liberales, debido a su estrecha relación con la educación primaria, que a menudo tienen prácticas inapropiadas en la ratio niños(as)- personal y no están disponibles en un día completo, todo el año. Por el contrario, los países Nórdicos que han transferido la responsabilidad de los servicios de la primera infancia a los Ministerios de Educación, como el caso de Noruega (2005) y Suecia (1996)- continúan abiertos todo el año en régimen de jornada completa y la práctica de bajas ratio niño(a)- personal que favorecen la atención individual de pedagogos(as) y el cuidado del(a) niño(a).

Resultados de recientes investigaciones

Un reciente estudio, que toma en conjunto el Cuidado y Aprendizaje (Cuidar y Aprender juntos)⁴ examinó cinco países – Brasil, Jamaica, Nueva Zelanda, Eslovenia y Suecia – que han integrado en sus administraciones el cuidado infantil y la educación temprana. El estudio sugiere que las consecuencias de la integración en la educación han sido en general muy positivas. El acceso y las inscripciones aumentaron significativamente para todos(as) los(as) niños(as), pero especialmente para el grupo de edad de 1 – 3 años. La situación en los niveles de contratación, las condiciones de formación y el empleo de personal mejoraron significativamente. En otros aspectos, como el desarrollo curricular o el trabajo pedagógico, los resultados también fueron muy positivos. Por ejemplo, en Nueva Zelanda el vínculo con la educación inspiró a la creación del plan de estudios de Te Whāriki y de un específico instrumento de evaluación llamado Historia de Aprendizaje (Historias de Aprendizaje).⁵ El nuevo informe de Nueva Zelanda escrito para este

estudio dice: “Si no hubiese sido prioridad la integración de servicio bajo Educación, es improbable que Nueva Zelandia tuviera un plan de estudios tan innovador e extensamente inclusivo de servicios de educación temprana como Te Whāriki ...” Más impresionante ha sido la transformación de la mano de obra de Nueva Zelandia: las altas calificaciones para el personal y las mejoras en la remuneración apoyadas por la creación en 1994 de un sindicato combinado para maestros(as) de primera infancia y de la escuela primaria. Desde la integración dentro de la educación” ha habido un incremento continuo en el número de estudiantes y los(as) graduados(as) desde los Institutos de Educación de Primera Infancia”.⁶

Conclusiones

El tipo de estructura de gobierno influye fuertemente en la cobertura y la calidad de los servicios para la primera infancia dentro de un país. Los sistemas de fraccionamiento a menudo significan un sector de cuidado infantil poco regulado y con un enfoque de “escuela secundaria” para la educación temprana. En el sector del cuidado infantil, la calidad del ambiente de aprendizaje es a menudo pobre por la débil inversión estatal y las bajas calificaciones del personal y las condiciones laborales. Paralelamente, en los sistemas fragmentados, el sector de la educación temprana puede estar dirigido hacia metas académicas y ser caracterizado por altas ratio niños(as) – personal y una negligencia de las estrategias naturales de aprendizaje del(a) niño(a). Hasta en los países en que se están realizando grandes esfuerzo para mejorar la calidad de los sistemas de cuidado infantil y de educación temprana, por ejemplo en Bélgica Flandes, el legado del pasado es difícil de superar. Los sistemas integrados de los países Nórdicos parecen ofrecer un enfoque más equilibrado del cuidado y la educación. Estos países ofrecen redes asequibles y completas para todas las familias que necesitan servicios, y su enfoque del desarrollo y aprendizaje infantil es respetuoso de la edad, las fortalezas y las necesidades del(a) niño(a).

Implicaciones

Los servicios de Esquema de Atención y Educación de la Primera Infancia, EAEPI, (ECCE en inglés) pueden integrarse con éxito en una serie de ámbitos políticos, siempre y cuando los(as) niños(as) pequeños(as) sean un foco importante del Ministerio a cargo. En situaciones de pobreza absoluta, existen buenas razones para continuar con el enfoque de salud/bienestar de los(as) niños(as) de 0 -3 años y sus familias, esperando que no se descuide la enorme oportunidad para la estimulación cognitiva y el desarrollo del lenguaje en este período. Sin embargo, si los beneficios de la integración incluyen: (1) derecho universal; (2) acceso asequible; (3) una fuerza de trabajo

unificada y bien educada; (4) mejorar el aprendizaje en todas las edades: y (5) transiciones más progresivas para niños(as) pequeños(as), entonces la integración de los servicios de cuidado con el sector de educación pueden dejar mejores beneficios.

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. Kaga Y, Bennett J, Moss P. *Caring and learning together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*. Paris, France: UNESCO; 2010.
5. Carr M. *Assessing children's experiences in early childhood: Final Report to the Ministry of Education*. Wellington, Australia: Ministry of Education; 1998.
6. Kaga Y, Bennett J, Moss P. *Caring and learning together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*. Paris, France: UNESCO; 2010:82.

Nota:

ªEl Dr. John Bennett fue el líder del Proyecto de las Revisiones de la Primera Infancia de la OECD, en la política de la primera infancia. También es co-autor de dos de los volúmenes de Empezando Fuerte (OECD, 2001, 2006). En la actualidad, es Becario visitante en la Unidad de Investigación Thomas Coram, Instituto de Educación, Londres, Inglaterra.