



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Resultados del análisis temático conducido por la OCDE sobre políticas de atención y educación de la primera infancia 1998-2006

Antecedentes

En marzo de 1998, el Comité de Educación de la OCDE puso en marcha el Análisis Temático de las Políticas de Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI). El proyecto contó con la participación voluntaria de doce países: Australia, Bélgica, la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Italia, los Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Ocho países más, Austria, Canadá, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Corea del Sur y México, se unieron a este esfuerzo cuatro años más tarde. Dos importantes informes surgieron de este análisis: *Niños pequeños, grandes desafíos: educación y atención en la infancia temprana* (OCDE, 2001) y *Niños pequeños, grandes desafíos II* (OCDE, 2006). En síntesis, dichos informes identifican los elementos esenciales que debiera incluir una política de AEPI común a todos los países y regiones del mundo. Adicionalmente, en ellos se promueve el acopio y análisis de información en el campo de la primera infancia con acuerdo a definiciones y procedimientos consensuados.

La primera ronda de análisis Niños pequeños, grandes desafíos

El primer informe comparativo *Niños pequeños, grandes desafíos* (OECD, 2001), identificó los ocho elementos fundamentales que deben acompañar a una política exitosa de atención y educación de la primera infancia:

Un enfoque sistémico e integrado al desarrollo e implementación de políticas: se entiende por enfoque integrado aquél que incorpora una clara visión de políticas de la infancia desde el nacimiento hasta los ocho años de edad, así como marcos de políticas coordinados tanto al nivel descentralizado como centralizado. En principio esto implica reunir políticas, normas, financiamiento y servicios de atención y educación infantil bajo una sola autoridad, o por lo menos, una coordinación intersectorial. En consecuencia, la mejor forma de garantizar una visión unificada y coherente de este grupo etario es a través de un ministerio líder que colabore en forma coordinada con otros departamentos y sectores. Desde esta perspectiva, se hace evidente que las necesidades de atención y educación de las familias y de los niños entre 0 y 3 años deben recibir mayor prioridad.

Una alianza fuerte e igualitaria con el sistema educativo: las políticas de la Primera Infancia reconocen en la AEPI una parte importante del proceso educativo y la etapa fundacional del aprendizaje a lo largo de la vida. Como tal, ésta alentará la cooperación entre las escuelas y los diversos servicios de la primera infancia y buscará garantizar la exitosa transición de los niños hacia la vida escolar. Finalmente, se hará necesario hacer confluir las distintas visiones y metodologías de las escuelas y la AEPI, tomando como base las fortalezas de cada cual.

Un enfoque universal al acceso: lograr un acceso universal a la educación de la primera infancia parece ser bastante más efectivo que orientar estos servicios a grupos de beneficiarios específicos. Indudablemente, es necesario tener en cuenta que siempre se deberá brindar mayor atención a los niños que requieren apoyo especial. En los sistemas de acceso universal la oferta educativa es más amplia, cubriendo prácticamente a toda la población infantil (incluyendo los grupos beneficiarios). A su vez, la calidad de las prestaciones tiende a ser superior. En términos de los servicios de naturaleza universal, es importante garantizar que todos los niños tengan las mismas oportunidades de participar en programas AEPI de calidad, independientemente de su condición social o del nivel de ingreso de sus familias. Si bien lo anterior podría parecer obvio, cabe recordar que distintos análisis han demostrado que - incluso en sistemas regulados por el Estado - los servicios de menor calidad suelen

encontrarse entre la población infantil de los sectores de más bajos ingresos, donde también se observan las tasas más bajas de acceso.

Niveles sustanciales de inversión pública en servicios e infraestructura: en primer lugar, es necesario destacar que la inversión pública sigue siendo la mejor forma de garantizar la igualdad en el acceso y un trato justo para todos niños. Ahora bien, mientras que la AEPI puede ser financiada a través de una combinación de fuentes, para mantener un sistema de calidad perdurable, la accesibilidad a los servicios, la planificación a largo plazo y la implementación de iniciativas de mejoramiento de la calidad, se requiere una sustancial inversión gubernamental que también considere la infraestructura necesaria.

Enfoque participativo al mejoramiento de la calidad: todas las modalidades de prestación, incluso las proporcionadas por el sector privado, requieren la adopción de estándares estructurales y normativos, respaldados por inversiones coordinadas. Paralelamente, la definición, provisión y seguimiento de la calidad, debe ser un proceso participativo y democrático que involucre a docentes, padres y niños. Por otra parte, el currículo de la primera infancia debe ser el resultado de consultas con la participación de un amplio espectro de actores: padres, municipalidades y educadores.

Programas de formación y condiciones laborales adecuadas para el personal de AEPI son elementos esenciales de la calidad en todas las modalidades de prestación. La calidad de los servicios de Atención y Educación de la Primera Infancia está íntimamente vinculada a una sólida formación docente y a condiciones laborales justas. Asimismo, la formación inicial y en servicio deben ser ampliadas para incluir las responsabilidades educativas y sociales que la profesión docente está asumiendo en forma creciente. Se hace indispensable desarrollar estrategias diseñadas para reclutar y retener una fuerza laboral calificada, diversificada y representativa de ambos géneros, así como garantizar que una carrera en el campo de la AEPI será gratificante, digna de respeto y económicamente viable.

El acopio y seguimiento sistemático de datos hacen necesario contar con procedimientos coherentes de recolección y análisis que abarquen la provisión de AEPI, la situación de la población infantil y de la fuerza laboral responsable de desempeñar tareas de atención y educación. A objeto de identificar y abordar las brechas de información existentes y establecer las prioridades inmediatas en materia de recolección de datos y acciones de seguimiento, es indispensable contar con iniciativas de cooperación internacional.

Marco estable de investigación y evaluación y agenda a largo plazo: como parte de un continuo proceso de mejoramiento, debe haber una inversión sostenida en apoyo de iniciativas de investigación sobre objetivos clave de políticas. Adicionalmente, es necesario ampliar la agenda de investigación de manera que incorpore las disciplinas y metodologías que en la actualidad se encuentran subrepresentadas. En este sentido, se hace necesario explorar estrategias que permitan difundir los resultados de las investigaciones a los diversos actores.

Segunda ronda de análisis Niños pequeños, grandes desafíos II

El nuevo informe *Niños pequeños, grandes desafíos II* (OCDE, 2006) confirma las conclusiones de la primera ronda de análisis (por razones de espacio, el detalle de éstas se omitirá en el presente resumen). En el segundo informe - si bien no se deja de lado la calidad pedagógica - la atención se centra en los factores contextuales que inciden sobre las políticas de AEPI y en la necesidad de incorporar un mayor

componente de democracia e inclusión social a los servicios de la primera infancia.

Existe una necesidad crítica de brindar apoyo a la etapa de desarrollo de la primera infancia, particularmente en circunstancias de pobreza, enfermedad o necesidades especiales. En este sentido, los servicios que integran el cuidado pre y post natal, los controles de salud para niños de corta edad, y la información destinada a los padres, son de vital importancia. Los efectos perversos de la pobreza infantil, así como la necesidad de abordarlos desde los primeros años de vida, no se pueden subestimar. Adicionalmente, los gobiernos tienen el deber de implementar medidas efectivas de inclusión social y reducción de la pobreza. El desafío planteado por la pobreza infantil no puede ser abordado solamente desde la perspectiva de la educación de la primera infancia. Más bien debe ser resuelto por los gobiernos a través de políticas sociales y laborales de naturaleza integral que incluyan subsidios y viviendas para los desposeídos, así como programas de promoción de empleo y capacitación laboral.

El papel primario de los padres y de las familias en la crianza de los niños debe ser protegido e incentivado en todos los programas. En muchas de las economías europeas, donde la mayoría de los padres trabaja fuera del hogar, las licencias postnatales para madres y padres están contempladas dentro de la normativa legal. Una licencia postnatal de un año de duración (que además de las madres incluye a los padres quienes tienen la opción de aceptar o rechazar el beneficio) así como la licencia opcional para los padres) permite a ambos padres criar a sus hijos durante el primer año crítico de vida. La atención en el hogar durante este primer año reduce la demanda por servicios infantiles, la mortandad infantil y la depresión maternal, en tanto que promueve la lactancia materna y el cuidado preventivo de la salud. Las licencias para padres, siempre y cuando sean bien remuneradas, fomentan la igualdad entre los géneros, el bienestar familiar y tiene como objetivo principal los mejores intereses del niño. La participación de los padres debiera alentarse incluso después que los niños acceden a los servicios infantiles. El intercambio de información entre padres y maestros, la adopción de enfoques consistentes con actividades de socialización, las rutinas diarias, el desarrollo y el aprendizaje infantil, ayudan a mantener la continuidad de las experiencias infantiles durante la transición desde el hogar hasta el centro educativo. La participación de los padres también puede fomentar actitudes positivas hacia el aprendizaje. A su vez, los servicios infantiles pueden contribuir dando apoyo a los padres en materia de información y derivación hacia otros servicios.

En países donde el gobierno no ha realizado grandes inversiones, no se cuenta con las necesarias normativas y el Estado no desempeña un papel supervisor, los servicios infantiles tienden a ser desorganizados y a mostrar una calidad inferior. Los análisis demuestran que un enfoque de la primera infancia basado exclusivamente en la perspectiva de mercado, suele no ser satisfactorio. La desvinculación de los gobiernos conlleva situaciones de subfinanciamiento, normativas poco eficientes y una mayor disparidad en términos de acceso. Por otra parte, la calidad de la educación no se puede garantizar exclusivamente sobre la base del apoyo entregado por el gobierno. Muchos programas estatales nunca son evaluados y las inversiones pueden ser insuficientes para garantizar una prestación de buena calidad. Los ministerios deben trabajar permanentemente en el mejoramiento de las normativas, cambios estructurales, formación en servicio y la calidad del proceso educativo (definición de objetivos, planificación y evaluación, prácticas pedagógicas, trabajo en equipo, interacciones entre niños y adultos, etc.).

El éxito de los sistemas y programas de AEPI dependen de un diseño que considere el aprendizaje, la participación y la democracia: uno de los objetivos permanentes de la educación pública, además de la adquisición de conocimientos y habilidades, es mejorar la comprensión que los niños tienen de la sociedad y fomentar actitudes democráticas. El primer capítulo del currículo sueco comienza con la siguiente afirmación:

Una importante tarea de la educación preescolar es establecer - y ayudar a los niños a adquirir - los valores que forman la base

de nuestra sociedad. La inviolabilidad de la vida humana, la libertad e integridad de los individuos, la igualdad de todas las personas, la equidad entre los géneros, y la solidaridad con los débiles y vulnerables, son valores que la educación preescolar, a través de su trabajo con los niños, debe promover en forma activa.

La globalización plantea importantes preguntas sobre la educación y los servicios para la primera infancia, particularmente respecto de la dirección que ésta debe tomar y las áreas que debe privilegiar. Cabe entonces preguntar, ¿deberían los sistemas nacionales de educación optar exclusivamente por capacitar e impartir destrezas técnicas, o bien, promover en los educandos la creatividad y la apertura hacia los demás, como preparación para un mundo caracterizado por la diversidad y el acceso al conocimiento? En el campo de la primera infancia, y en respuesta a este desafío, un discurso instrumentalista y limitado que proclama la “preparación” para la escuela, se está escuchando con creciente frecuencia. Es importante que los centros de la primera infancia lleguen a convertirse en comunidades de educandos, donde los niños se sientan motivados a participar y compartir con los demás y donde el aprendizaje se aprecie principalmente como una actividad interactiva, experiencial y social. Los principios de Delors (UNESCO, 1996): aprender a ser, aprender a hacer, aprender a conocer y aprender a vivir juntos, representan importantes metas que deben guiar el desarrollo infantil.

Conclusión

A pesar que los análisis de políticas de la OCDE están orientados a un contexto socioeconómico diferente, las lecciones que de ellos emergen también son aplicables a los países en desarrollo. Por ejemplo, los análisis revelan que la calidad y efectividad de los programas no dependen enteramente de los niveles nacionales de riqueza – en algunos países ricos los sistemas y servicios son de mala calidad – sino, más bien, de la visión que cada país tiene de sus niños. Por cierto, esta visión debe ser respaldada por iniciativas gubernamentales orientadas hacia la creación de sólidas estrategias de financiamiento, planificación y elaboración de políticas. Adicionalmente, los análisis revelan que la selección y calidad de los servicios, deben ser juzgadas en relación con las características sociales y económicas de un contexto específico. En este sentido, si se persigue dar la debida atención a las familias y niños en determinados contextos, la flexibilidad de las políticas es una característica indispensable. *Niños pequeños, grandes desafíos II* también hace hincapié en la tentación de convertir a los servicios de primera infancia en servicios escolares. Si bien la preparación para la vida escolar es necesaria, diversos estudios de investigación han demostrado que las aulas predominantemente didácticas no ofrecen mayor apoyo al desarrollo holístico del niño, particularmente en términos de su capacidad creativa, y su desarrollo socio-afectivo y físico. Asimismo, los análisis destacan la importancia de la participación de las familias tanto en los servicios de la primera infancia como en el aprendizaje de sus hijos, algo que aún representa un desafío para los países de la OCDE. En los países en desarrollo, los servicios de la primera infancia característicamente más estrechamente vinculados con la comunidad, pueden aportar valiosas lecciones a los países más ricos de esta región.

John Bennett
Investigador

OECD Starting Strong Network

Otros números de esta serie están a disposición del lector en:

<http://www.unesco.org/education/earlychildhood/brief>

Sírvase enviar sus comentarios o consultas a:

División de Educación Básica, UNESCO

7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, France

Tel: 33 1 45 68 08 12, fax: 33 1 45 68 56 26, earlychildhood@unesco.org