



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Estrategias para lograr el objetivo de cuidado y educación de la primera infancia de la EPT

El Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos (EPT) en el Mundo – 2008 destaca dos desafíos pendientes en la consecución del objetivo de cuidado y educación de la primera infancia (CEPI) de la EPT¹: la falta de programas CEPI integrales para niños menores de tres años; y la desigual provisión de educación preprimaria para niños mayores de tres años.

¿Qué estrategias de políticas podrían ayudar en forma realista a los países a enfrentar con éxito este desafío y acelerar su avance en aspectos relacionados con la primera infancia? ¿Será necesario que las autoridades gubernamentales y los elaboradores de políticas adopten una nueva forma de pensar para llevar a feliz término estas materias aún pendientes en el campo de la primera infancia? Estos son los temas que se abordan en esta nota. Pero primero, analicemos estos desafíos en mayor detalle.

Falta de iniciativas de CEPI para los menores de tres años

La versión 2008 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (en adelante, el Informe) revela que sólo el 53% de los países del mundo cuenta con programas para niños menores de tres años. La mayoría de ellos se encuentra en América del Norte, Europa Occidental, Asia Central, América Latina y el Caribe. África Subsahariana y los Estados Árabes representan dos regiones donde aún se evidencia cierto grado de rezago.

El desarrollo de los servicios de cuidado infantil² varía considerablemente de una región a otra. En términos de los países desarrollados, la expansión de estos servicios se encuentra estrechamente vinculada al aumento de la tasa de empleo femenino. Es un hecho que los servicios de cuidado infantil aumentan cuando la expansión de la economía hace necesaria la inserción de la mujer al mercado laboral. En Asia Central, el concepto de educación preescolar para la población infantil menor de tres años, quienes reciben cuidado y educación en un entorno institucional desde el comienzo de sus vidas, tiene una larga data. En América Latina y el Caribe, los gobiernos que han adoptado ambiciosos programas de bienestar social dirigidos a las familias desfavorecidas han contribuido en parte a la proliferación de diversas modalidades de servicios de cuidado infantil.

Por otra parte, en África Subsahariana las madres suelen buscar empleo mayoritariamente en el sector informal hecho que hace difícil proyectar sus necesidades de cuidado infantil en términos de demanda. En los Estados Árabes, donde la participación de la mujer en el mercado laboral es sólo del orden del 29%, comparado con el 52% de los países en desarrollo, la mayoría de las madres no busca trabajo fuera del hogar de modo que la demanda por estos servicios es mínima. Adicionalmente, una predisposición cultural a retener a los niños en sus hogares hasta el inicio de la escolarización formal³ no contribuye a que las familias contraten

servicios institucionalizados para los niños menores. Si bien se trata de contextos diferentes, tanto en África Subsahariana como en los Estados Árabes se percibe una baja demanda por servicios de cuidado infantil para niños menores de tres años.

Desigualdad en la educación preprimaria

A nivel mundial, la educación preprimaria - a diferencia de los servicios de cuidado infantil tradicionalmente asociados con sectores de bajos ingresos y programas de asistencia social - es considerada un privilegio al que sólo tienen acceso las familias capaces de solventar el gasto que ella conlleva. La naturaleza exclusiva de la educación preprimaria es bastante más pronunciada en algunos países. Se cree que el hecho que la oferta sea predominantemente privada en estos países es uno de los factores que más contribuye a este fenómeno. Cuando la provisión privada se propaga también lo hacen las desigualdades. Vietnam⁴, donde la matrícula en educación preprimaria en instituciones privadas se elevó del 49 al 60% entre los años 1999 y 2004, ilustra un caso específico. Durante este período, la brecha en la tasa de matrícula observada entre las ciudades y las zonas rurales del país favorecía en más de un 35% (1999-2003) a las primeras.

Quizás un factor más determinante de la desigualdad es la falta de servicios o mecanismos de apoyo público. En Vietnam una política gubernamental orientada a transformar los servicios urbanos de naturaleza semipública en servicios privados, provocó un acelerado crecimiento de la oferta privada y la profundización de la brecha urbano-rural. En Moldavia, donde la matrícula privada representa menos del 1% del total, la desigualdad a nivel regional aumentó considerablemente como resultado del colapso del sistema de educación pública preprimaria. La desigualdad regional, que en la década de los noventa se había generalizado en Asia Central y en los países de la Mancomunidad de Estados Independientes (CIS), fue atribuida exclusivamente al colapso del sistema de educación preprimaria. Por cierto, los gobiernos pueden remediar este problema si disponen de recursos. Sin embargo, si se retira el apoyo y la inversión pública es inevitable que se produzcan desigualdades.

¿Qué se puede hacer?

En un país en desarrollo donde la demanda percibida es baja o aún no ha alcanzado un nivel crítico, esperar que el gobierno otorgue ayuda sustancial a los servicios de cuidado infantil es poco probable. En estos países, pasará algún tiempo antes que las acciones nacionales en pro de la financiación, coordinación y supervisión del CEPI que han sido recomendadas en el Informe puedan dar frutos.

Énfasis en la salud

En África Subsahariana una estrategia viable de cuidado y educación de la primera infancia en apoyo de los niños menores podría consistir en privilegiar aspectos de salud, en lugar de centrar la atención en los servicios de cuidado infantil concepto que aún no se encuentra lo suficientemente arraigado en la región.

¹ El primer objetivo de la EPT es “desarrollar y mejorar bajo todos sus aspectos la protección y la educación de la primera infancia, con énfasis en los niños más vulnerables y más desfavorecidos”.

² El cuidado y la educación de la primera infancia (CEPI) para niños menores de tres años se define en términos más amplios que los servicios institucionalizados de cuidado infantil. Sin embargo, dado que estos últimos representan la modalidad más difundida de prestación de servicios de CEPI, en esta nota ambos términos se usan en forma intercambiable.

³ En la mayoría de los Estados Árabes, la edad de inicio de la educación preprimaria es de cuatro años, en tanto que en las demás regiones es de sólo tres.

⁴ Según el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo – 2007, el país exhibe una de las más altas tasas de desigualdad de la región.

Priorizar la salud implica ventajas evidentes. A diferencia del cuidado y educación de la primera infancia, en la mayoría de los gobiernos el sector salud se encuentra consolidado, suele concitar atención pública y atraer inversiones. Un sistema de salud combinado con programas de educación de los padres, puede promover el desarrollo holístico de niños muy pequeños en forma eficaz. Después de todo, en África Subsahariana donde la tasa de mortandad entre menores de 5 años alcanza el 163%⁵ (2005-2010), comparado con el promedio mundial del 78%, el tema central del cuidado y educación de niños pequeños es, esencialmente, la supervivencia. El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la mortandad infantil y salud materna representan una de las formas más eficaces de avanzar en materia de cuidado y educación de la primera infancia en beneficio de los niños menores de tres años de la región.

Énfasis en la participación de los padres

En los Estados Árabes la supervivencia infantil⁶ no alcanza la gravedad observada en África Subsahariana.⁷ Asimismo, pese a que el cuidado y educación de la primera infancia para niños menores de tres años ha tenido escaso desarrollo en la región, y habida cuenta que la tasa bruta de matrícula en educación preprimaria es sólo la mitad (17%) que la de los países en desarrollo (34%), su tasa neta de matrícula en educación primaria (79%) se aproxima a la de los países desarrollados (81%), en tanto que la tasa de deserción en primer grado (0,9%), es significativamente inferior al 5,2% que exhiben los países en desarrollo.

La región ha materializado uno de los principales objetivos del CEPI -- proporcionar a los niños un sólido inicio en su escolarización formal, al menos en términos de acceso --, aparentemente sin la necesidad de expandir las estructuras institucionales de cuidado y educación ya existentes. Si los padres estuvieran en condiciones de asumir las tareas propias del CEPI en sus hogares, deberían recibir el apoyo y la orientación que les permitiera proporcionar el necesario cuidado y educación en una forma adecuada. Es indudable que, en la región, la participación de los padres en la educación de sus hijos representa una efectiva estrategia CEPI para los niños menores.

En hombros de la educación primaria

En los países en desarrollo, la probabilidad de lograr el urgentemente necesario aumento de la inversión pública en materia de educación preprimaria no es muy elevada, si bien amerita la continuación de esfuerzos encaminados en esa dirección. A nivel mundial, la educación primaria y secundaria representan la proporción más alta del gasto en educación (70%). En África Subsahariana, este porcentaje alcanza el 77%. Sin embargo, en la medida que la universalización de la educación primaria continúe siendo una meta difícil de alcanzar para muchos países en desarrollo, es muy poco probable que las prioridades de inversión experimenten un cambio significativo. Por otra parte, no es razonable esperar que la brecha pueda ser eliminada sólo en base a la ayuda externa. De acuerdo al Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (2007), la actual inversión extranjera en iniciativas de cuidado y educación de la primera infancia es ínfima y tiende a favorecer a los países de ingresos medios en lugar de beneficiar a los países de bajos ingresos donde las desigualdades son más pronunciadas.

Una estrategia alternativa de apoyo a la educación preprimaria consiste en reservar los recursos del gobierno exclusivamente para

la población de bajos ingresos e incentivar simultáneamente la prestación de servicios no públicos a los niños de familias más acomodadas. En este contexto, los programas de CEPI podrían recurrir a las estructuras de la educación primaria utilizando sus establecimientos y/o cuerpo docente. Si no fuese posible dar cabida a todos los grupos etarios de educación preprimaria, la educación temprana podría comenzar con los niños mayores de 5 ó 6 años. Por otra parte, si se presentaran dificultades para matricular a toda esta población a tiempo completo, existe la alternativa de impartir cursos intensivos de corta duración. Este fue, por ejemplo, el caso de Kazajistán⁸ donde se dio particular énfasis a los niños provenientes de familias desfavorecidas, segmento que prácticamente nunca había tenido la oportunidad de estar expuesto a un entorno de aprendizaje estructurado.

Quienes critican la idea de impartir educación preprimaria a través del marco institucional de la educación primaria, alertan que uno de los grandes riesgos asociados con esta iniciativa es la “escolarización” de los programas de cuidado y educación de la primera infancia. No obstante, esta alternativa va acompañada de claras ventajas financieras que muchos países en desarrollo no pueden permitirse el lujo de ignorar. Junto con ahorrar en términos de costos de instalación, capacitación⁹ y operación, esto permite que los gobiernos con escasos recursos proporcionen a los niños desfavorecidos al menos cierto grado de exposición a experiencias educativas a una temprana edad o, en su defecto, la oportunidad de familiarizarse con un entorno de aprendizaje estructurado antes de comenzar su instrucción formal. Esto también representa una importante ayuda.

Conclusión

Si compartimos la opinión que la supervivencia constituye un tema prioritario, concentremos nuestros esfuerzos en iniciativas que promuevan la salud y adoptemos un enfoque de desarrollo holístico del niño en torno a ellas. Por otra parte, si contamos con la participación de los padres, consideremos que ellos también pueden ser protagonistas del desarrollo temprano de nuestros niños. Donde la inversión de los gobiernos sea escasa, permitamos que la viabilidad financiera se conjugue con la conveniencia pedagógica. Ciertamente, para lograr avanzar es fundamental tener idealismo. Sin embargo, todo avance necesita un comienzo y es ahí donde el realismo puede echar raíces.

Soo-Hyang Choi
Educación Básica
UNESCO, París¹⁰

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

⁵ Por cada 1000 nacimientos

⁶ La tasa de mortalidad entre menores de 5 años es un 55%, comparada al 78% del mundo y el 86% de los países en desarrollo.

⁷ Con la excepción de países como Djibouti, Irak, Mauritania, Sudán y Yemen donde se han producido desastres o se han vivido épocas de conflicto.

⁸ Policy Review Report: Early Childhood Care and Education in Kazakhstan. Serie UNESCO - Políticas de la Familia y la Primera Infancia, No. 12-2005.

⁹ Si bien los maestros de educación primaria necesitan ser capacitados en materia de cuidado y educación de la primera infancia, esta alternativa es menos costosa que contratar y capacitar a una fuerza docente especializada en el CEPI.

¹⁰ La autora, ex Jefa de la Sección Primera Infancia y Educación Inclusiva, actualmente encabeza la Sección Educación Secundaria Científica, Técnica y Vocacional, de la Sede UNESCO en París.