



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Buena gobernabilidad en materia de Atención y Educación de la Primera Infancia: Lecciones derivadas del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007

Introducción

La edición 2007 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, Bases Sólidas, exhorta a los países a desarrollar una política nacional de la primera infancia que privilegie el desarrollo holístico de los niños más pequeños.¹ Un elemento central de dicha política es la gobernabilidad, es decir, la asignación de las responsabilidades que deben asumirse en todos los niveles y departamentos del gobierno, y entre la totalidad de los actores públicos y privados, en materias relacionadas con la toma de decisiones y las prestaciones de servicios de atención y educación. Las decisiones de política relacionadas con la gobernabilidad, inciden profundamente en el tipo y la calidad de las experiencias a que estarán expuestos los niños antes de comenzar su vida escolar. Las presentes Notas, inspiradas en Bases Sólidas, analizan diversos mecanismos nacionales de administración del sistema de Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI),² los avances materializados en este campo, los nuevos desafíos y las lecciones que emergen de las políticas aplicadas en los distintos países.

¿Por qué razón tiene la gobernabilidad tanta importancia?

La gobernabilidad es el “adhesivo” que aglutina al sistema de la primera infancia. Es probable que, de no contar con una buena gobernabilidad, los padres se vieran obligados a realizar grandes esfuerzos para encontrar servicios de primera infancia de naturaleza confiable. Se dan casos de padres que, ante la urgencia de satisfacer las necesidades de sus familias, optan por elegir múltiples modalidades de atención y educación caracterizadas por ofrecer distintos niveles de calidad.³ Una gobernabilidad eficaz contribuye a asegurar que servicios de primera infancia alcanzarán altos estándares de calidad; serán económicamente asequibles; responderán a las demandas locales; promoverán la eficiencia en función de los costos; y cumplirán con los objetivos de equidad. A medida que el campo de la primera infancia se desarrolle y aumente gradualmente en complejidad, será preciso que los organismos normativos se aboquen al tema de la gobernabilidad, a objeto de garantizar en todos los organismos gubernamentales y en los distintos niveles y programas de gobierno, la aplicación de políticas coherentes.

¿Cómo administran los países la AEPI ... a nivel nacional?

En la mayoría de los países, la responsabilidad de aplicar políticas de AEPI se divide entre dos o más ministerios.⁴ Si bien este enfoque multisectorial ofrece la ventaja de unificar a los distintos organismos y combinar sus conocimientos y recursos, también puede desatar conflictos entre los organismos colaboradores.⁵ En la práctica, este tipo de responsabilidad segmentada puede exacerbar los problemas de acceso y las diferencias de calidad en los servicios ofrecidos.⁶ Con el propósito de enfrentar estos desafíos, un creciente número de países ha optado por consolidar la responsabilidad de ofrecer todas las modalidades de AEPI bajo un solo ministerio. La decisión de designar un organismo líder facilita el desarrollo y la ejecución de políticas reduciendo de esta forma parte de la ineficiencia inherente al sistema

multisectorial. En la década de los setenta, los países nórdicos fueron los primeros en adoptar este enfoque integrador de la atención y educación, práctica que ha permitido garantizar un mayor acceso y una mejor calidad (por ej., la capacitación docente, la razón maestro/alumnos) de las diversas modalidades de servicios de AEPI.⁷

A partir de finales de los ochenta, un número cada vez mayor de países – entre ellos, Brasil, Jamaica, Kenya, Nueva Zelanda, Noruega, Sudáfrica, Suecia, España y Vietnam – ha conferido al ministerio de educación la principal responsabilidad de los servicios de atención y educación. Por ejemplo, en 1998 el Ministerio de Educación, Juventud y Cultura de Jamaica, asumió la responsabilidad de las guarderías infantiles y los centros de atención para la primera infancia. En el país, se cuenta con una normativa común que abarca las áreas de salud, seguridad y nutrición. Adicionalmente, se han elaborado directrices que fomentan el aprendizaje y desarrollo social del niño. A través de la reducción de la duplicación y la segmentación, el enfoque integrador adoptado por Jamaica optimiza la utilización de recursos más bien limitados.⁸

El hecho de otorgar al ministerio de educación un papel protagónico en la AEPI centra su enfoque tanto en el aprendizaje del niño como en su inminente transición a la educación primaria. Es bastante probable que, una vez que la AEPI forme parte del sistema educativo, ésta sea percibida como un bien público y se vea acompañada por el mejoramiento del acceso y una mayor asignación de recursos. Por ejemplo, en 1996 cuando el gobierno de Suecia transfirió la responsabilidad de la AEPI del Ministerio de Asuntos Sociales al Ministerio de Educación, también incorporó el derecho de la población infantil a recibir dichos servicios a partir de los 12 meses de edad y el compromiso de proporcionar educación gratuita a todos los niños de 4 y 5 años de edad. Paralelamente, el país adoptó un marco curricular nacional.⁹

La integración de los años tempranos al sistema educativo no está exenta de riesgos, dado que dentro de la burocracia educativa, la AEPI a competir por interés y la asignación de recursos. También se evidencia preocupación entre algunas personas en el sentido que los servicios de AEPI se puedan ver presionados a emular el “estilo de las escuelas”. Asimismo, en los países donde la supervivencia infantil constituye un problema, suelen existir organismos mejor preparados para responder a las necesidades de salud, sanidad y nutrición de los niños.

Independientemente de cuál sea el organismo líder, el trabajo de todas las instituciones y los sectores prestadores de servicios de AEPI necesita ser coordinado por alguna entidad. En África subsahariana, se han nombrado comisiones intersectoriales que han logrado algún grado de éxito en la coordinación de proyectos piloto, elaboración de políticas y análisis situacionales.¹⁰ En América Latina, esfuerzos similares han sensibilizado a la opinión pública sobre la AEPI y concretado avances tanto en términos de una mejor cobertura de los servicios como de una mayor colaboración en la elaboración de políticas. La coordinación intersectorial suele ser más efectiva si es liderada por un organismo con poder y cuando las comisiones están facultadas para tomar decisiones en materia de financiamiento.¹¹

¹ UNESCO (2006). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007 - Bases Sólidas: Atención y educación de la primera infancia* (París, UNESCO).

² En el presente artículo, se ha traducido el término en inglés “ECCE” como “AEPI”, consistente con la expresión utilizada en la versión 2007 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo.

³ Moore, K.A. & Vandiviere, S. (2000). *Turbulence and child well-being* (Washington, DC, Urban Institute).

⁴ Tradicionalmente, éstos incluyen el Ministerio de Educación (la educación preprimaria), el Ministerio de Salud, y Bienestar Social y/o el Ministerio de Asuntos del Niño/la Mujer. Kamerman, S.B. (2005). *A global history of ECEC. Documento de antecedentes preparado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007*.

⁵ En los estados federales, el desafío que representa dividir estas responsabilidades de atención y educación, se ve agravado por la división de jurisdicciones que se establece entre el gobierno central y los gobiernos estatales o locales.

⁶ En general, los servicios de AEPI prestados por el sistema educativo, tienden a ser más universales y suelen ser gratuitos. A diferencia de éstos, la oferta de programas de atención y educación de otros sectores tiende a ser más restrictiva en términos de elegibilidad y, adicionalmente, conlleva el pago de aranceles.

⁷ OECD (2001). *Starting strong: Early childhood education and care* (París, OECD).

⁸ <http://www.moec.gov.jm/divisions/ed/earlychildhood/index.htm>

⁹ Lenz Taguchi, H. & Munkammar, I. (2003). *Consolidating governmental ECCE services under the ministry of education and sciences: A Swedish case study*. (París, UNESCO).

¹⁰ Hyde, K.A.L. & Kabiru, M.N. (2006). *Early childhood development as an important strategy to improve learning outcomes* (París, ADEA).

¹¹ UNESCO-OREALC (2004). *Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina*. (Santiago, Chile, UNESCO, OREALC).

... ¿En los distintos niveles y programas gubernamentales?

La descentralización de la AEPI, que implica otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales a las comunidades y programas individuales, representa una estrategia que busca dar mayor transparencia a las iniciativas locales y adaptar los servicios y recursos a las necesidades y contextos comunitarios. En algunos casos, la descentralización ha impulsado la creación de diversas modalidades de atención y educación más estrechamente vinculadas con las preferencias familiares. Sin embargo, a menudo, las políticas y el financiamiento aplicados a nivel local conducen a una implementación asimétrica de las políticas nacionales. En la India, las limitadas capacidades de algunos funcionarios y la escasez de recursos que caracterizan a algunas localidades del país, han dificultado la provisión de servicios destinados a los niños desfavorecidos.¹² Con frecuencia, los administradores locales requieren capacitación, apoyo y supervisión para tomar decisiones informadas. En los países de la región CEE/CIS¹³ la descentralización suele ocultar los menores niveles de inversión del gobierno central y la poca responsabilidad que éste asume en materia de educación preescolar.¹⁴ Si la descentralización no va acompañada de un financiamiento correctamente focalizado, se generarán desigualdades entre las zonas urbanas más acomodadas y las zonas rurales relativamente más pobres.

Los organismos normativos se esfuerzan por lograr un equilibrio entre el margen de discreción que debe otorgarse al nivel local y la implementación de mecanismos centrales de control. Tras un período de descentralización, algunos países han resuelto devolver al gobierno central su pasado protagonismo. Por ejemplo, en Eslovaquia las autoridades locales de educación asumieron la responsabilidad de la AEPI durante el período 1990-1996. No obstante, en la actualidad la prestación de estos servicios nuevamente ha quedado en manos de las autoridades regionales y de los distritos.¹⁵ Hoy, numerosos países de la OCDE han adoptado estándares, marcos curriculares y requisitos de calidad centralizados, con el objeto de contrarrestar las desigualdades que una mayor autonomía local en la toma de decisiones pudiese generar.

... ¿Entre los actores públicos y privados?

Entre los actores privados que intervienen en iniciativas de AEPI se cuentan las organizaciones no gubernamentales comunitarias, los grupos religiosos y las instituciones con fines de lucro. Estos actores pueden contribuir a los esfuerzos del gobierno orientados a ampliar, mejorar y coordinar la prestación de dichos servicios. De hecho, en África subsahariana, los Estados Árabes, el Caribe y Asia Oriental, la participación del sector privado es particularmente importante. Sin embargo, en la mayoría de los países europeos, la oferta pública es parte integral del sistema de AEPI.

Es bastante lo que se puede aprender de la experiencia de la región CEE/CIS, donde los proveedores privados proliferaron en respuesta al menor apoyo del gobierno central asociado con la implementación de un régimen descentralizado, y las subsecuentes restricciones financieras. Si bien la creciente diversidad de la oferta privada ha dado origen a prácticas innovadoras (pedagogías alternativas, participación de los padres), también ha generado desigualdades en el acceso. Una de las preocupaciones relacionadas con la privatización en la región, es que los requisitos de admisión y los altos aranceles cobrados por el sector privado, puedan marginar de los servicios de atención y educación a una gran cantidad de niños desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad.¹⁶

En general, sus proponentes argumentan que la aplicación de un enfoque de mercado a la AEPI incentiva la competencia, mejora la efectividad económica y fomenta el derecho de los padres a elegir. Sin

embargo, en la ausencia de estrictos mecanismos de control, la privatización puede llevar a una excesiva reducción de los costos en perjuicio de la calidad. Cuando el enfoque basado en la demanda es la tendencia predominante se tienden a producir brechas en la prestación de servicios, particularmente en las zonas rurales y en los sectores de bajos ingresos que resultan menos rentables para los proveedores. Los proveedores privados que operan fuera del sistema público suelen determinar sus propios requisitos de admisión, estándares de calidad y el valor de sus aranceles. Esta circunstancia bien podría dar lugar a un sistema donde coexisten dos realidades diferentes: una representada por niños de familias más acomodadas que asisten a escuelas privadas de alto costo, donde se imparten programas de alta calidad; y otra, donde los niños no tienen más opción que recurrir a las alternativas de menor costo y calidad ofrecidas por el sistema público.

Lecciones de políticas a favor de una buena gobernabilidad

Involucrar a actores de múltiples sectores (salud, educación, nutrición) a objeto de garantizar que el desarrollo y ejecución de políticas de AEPI respondan a las diversas necesidades de los niños y de las familias en diferentes contextos nacionales. Los esfuerzos intersectoriales producen sus mejores resultados cuando son canalizados a través de un organismo de fuerte liderazgo que también esté facultado para tomar decisiones de financiamiento.

Establecer claramente las responsabilidades asociadas con la AEPI. Es preciso clarificar la participación de cada sector y ministerio e incorporar sistemas de responsabilidad por los resultados. Claramente, un organismo coordinador puede contribuir a promover el desarrollo e implementación de políticas coherentes y a reducir la duplicación.

Evaluar las oportunidades y los riesgos asociados con la integración de la AEPI al sistema educativo. En los países donde se ha integrado la AEPI al sistema educativo, además de un mejorado acceso y la adopción de estándares más estrictos, se advierte cierta preocupación sobre la tendencia a "escolarizar" estos servicios. A objeto de mejorar la continuidad del aprendizaje del niño, sin perder de vista la pedagogía orientada específicamente a la primera infancia, es imprescindible que la formación docente, el currículo y las evaluaciones, den mayor prioridad a los niños pequeños (incluyendo a los menores de tres años).

Garantizar un nivel adecuado de recursos para apoyar a las autoridades locales responsables de la toma de decisiones. Con el fin de reducir las desigualdades geográficas y socioeconómicas generadas por la descentralización, los actores locales necesitan financiamiento y la posibilidad de fortalecer las capacidades que les permitan desarrollar e implementar programas de AEPI. También es factible que los incentivos financieros contribuyan a atraer a prestadores de estos servicios a zonas con bajos niveles de atención.

Elaborar normas y sistemas de control que se apliquen en forma equitativa a la totalidad de las prestaciones públicas y privadas. El hecho que el sector privado no sea objeto de una regulación más estricta puede tener un efecto adverso en el acceso y la calidad afectando, particularmente, a los más vulnerables y desfavorecidos. La normativa debería exigir a los prestadores de servicios de AEPI que reciben fondos públicos, dar cumplimiento e incluso mejorar los estándares nacionales de calidad. Asimismo, el cobro de aranceles debería estar determinado según lo establecido en una escala nacional.

Michelle J. Neuman, Ph.D.

Asesora especial de atención y educación de la primera infancia
Equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007

¹² The World Bank (2004). *Reaching out to the child – An integrated approach to child development*. (New Delhi, Oxford University Press).

¹³ Europa Centro-Oriental/ Comunidad de Países Independientes.

¹⁴ McLean, H. (2006). *Reflections on changes in legislation and national policy frameworks: ECCE in Armenia, Kyrgyzstan, Romania and Ukraine*. Documento de antecedentes preparado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

¹⁵ UNESCO-IBE (2006). *Cross-national compilation of national ECCE profiles*. Documento de antecedentes preparado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

¹⁶ McLean, H. (2006).

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