



## Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

### Educación a lo Largo de la Vida y Política Social para la Primera Infancia

Hace ya mucho tiempo que en Noruega el cuidado y la educación para la primera infancia han estado bajo la responsabilidad del ministerio encargado de asuntos relacionados con la acción social, la familia y el niño. En la actualidad, se debate si la responsabilidad administrativa que el país debería asumir en el campo de la educación para la primera infancia debería ser trasladada al sector educativo.

Con la finalidad de estudiar el tema – que gira en torno al grado en que la política social puede incorporar una perspectiva educativa sobre la primera infancia – en mayor detalle, se coordinó una conversación telefónica con Einar Juell, un especialista en la primera infancia del sindicato de maestros *Education Union* de Noruega.<sup>1</sup>

La entrevista fue realizada por Soo-Hyang Choi de la UNESCO París, quien elaboró el siguiente resumen. Las opiniones expresadas en esta nota no reflejan las del gobierno de Noruega ni las de la UNESCO.

**Choi:** Tenemos entendido que la actual responsabilidad administrativa por los Barnehager<sup>2</sup> - los servicios integrados de cuidado y educación para la primera infancia para los niños entre 0 y 5 años de edad del país -, reside en el Ministerio de Asuntos de la Familia y del Niño (MCFA). ¿Juega el Ministerio de Educación e Investigación (MER) algún papel en esta área?

**Juell:** El MER<sup>3</sup> es responsable por la capacitación de los pedagogos o docentes capacitados que trabajan en los Barnehager<sup>4</sup>. Como parte de su responsabilidad global por la

capacitación y formación de docentes del país, dicho ministerio ha elaborado el programa de capacitación y el programa de estudio de estos profesionales, además de certificar sus calificaciones. También es responsable por la acreditación de las instituciones de capacitación y de sus programas.

**C:** Ha trascendido que en Noruega la integración de los Barnehager al sistema de educación y la transferencia de sus auspicios administrativos al MER está promoviendo un debate entre educadores y profesionales en práctica, si bien a nivel nacional este debate aún no ha adquirido carácter oficial. ¿Podría darnos algo más de contexto?

**J:** En 1995, el MCFA desarrolló el *Plan Marco*, primer currículo nacional para los Barnehager. El Plan, basado en el supuesto que los Barnehager formaban parte del sistema educativo, contribuyó importantemente a reforzar la función educativa de los Barnehager. A pesar que la actual postura del MCFA es que los Barnehager deberían representar una interfaz con las familias - no con el sistema de educación -, paradójicamente el Plan ha estrechado los vínculos entre los Barnehager y la educación.

**C:** ¿Es esta la primera vez que los Barnehager han sido vinculados con la educación?

**J:** Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el gobierno intentó reorganizar el sistema de educación pública, se planteó la posibilidad de considerar a los Barnehager<sup>5</sup> como parte del sistema de educación. Sin embargo, en esa ocasión no se hizo seguimiento alguno. Ha sido más bien en los últimos años que el tema se ha planteado en forma más seria. Las iniciativas de educación a lo largo de la vida que están siendo promovidas en todo el país, han tenido mucho que ver con este hecho.

**C:** En Noruega, durante los últimos 150 años el cuidado y la educación para la primera infancia han estado bajo la tutela de un ministerio encargado de asuntos sociales o de la familia. ¿Cree usted que el avance de la filosofía del aprendizaje a lo largo de la vida afecte esta tradición?

**J:** Si bien este acontecimiento no debe dramatizarse, es cierto que hoy la primera infancia se está percibiendo en forma creciente como parte del contexto del aprendizaje a lo largo de la vida. El informe que el gobierno entregara en 1999 *Background Report on Lifelong Learning*, es en gran parte responsable por esta visión. En él se utilizó por primera vez la frase “desde la cuna hasta la tumba” expresión que incluía la educación para la primera infancia dentro de la visión que el país había adoptado del aprendizaje a lo largo de la vida.

**C:** Si bien la educación a lo largo de la vida no pertenece – ni debe pertenecer - exclusivamente al ministerio de

---

educacional, un maestro (*pedagogiske ledere*) a cargo de los procesos diarios de educación que involucran a niños y a padres, y asistentes. Tanto el styrere como el pedagogiske ledere deben ser pedagogos o docentes capacitados, en tanto que representan cerca del 34 por ciento de la fuerza de trabajo de los Barnehager (1997).

<sup>5</sup> En ese entonces, Barnehage consistía en un programa para jardines infantiles a tiempo parcial que atendía solamente a niños mayores de tres años de edad.

---

<sup>1</sup> El experto además de traer el debate a la atención de la UNESCO, proporcionó el material contenido en esta nota. *Education Union Norway* es el sindicato docente noruego que agrupa a maestros de preprimaria, primaria, secundaria y a expositores universitarios. (<http://www.utdanningsforbundet.no>).

<sup>2</sup> Los Barnehager (la forma singular es Barnehage) prestan servicios de educación y cuidado para la primera infancia a niños noruegos entre 0 y 5 años de edad. Los Barnehager evolucionaron de una doble tradición: los servicios asistenciales diurnos de tiempo completo y los jardines infantiles de media jornada. La Ley Barnehage de 1975, fusionó estos dos tipos de servicios en uno sólo, integrando de esta forma el cuidado y educación de los niños de corta edad. Los servicios Barnehager se diferencian en términos de propiedad (p. ej., públicos y privados), gestión (p. ej. a tiempo completo a tiempo parcial), financiamiento (p. ej., con o sin subsidios gubernamentales) y las edades atendidas. Sin embargo, todos han sido integrados bajo el mismo sistema administrativo del MCFA. Los servicios prestados por los Barnehager atienden a aproximadamente un 74, 68 y 49 por ciento de los niños de 5, 4 y 3 años de edad, respectivamente (1997). Si desea mayor información, sírvase consultar el informe *Norway Background Report for OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy* (1998); y la publicación *OECD Country Note Early Childhood Education and Care Policy in Norway* (1999). (<http://www.oecd.org>).

<sup>3</sup> El MCFA está tomando parte en este proceso de reforzamiento de los vínculos existentes entre el currículo nacional de Barnehage elaborado por el ministerio y el currículo de los maestros que trabajan para Barnehage, cuyo desarrollo es responsabilidad del MER.

<sup>4</sup> Los servicios Barnehager cuentan con tres tipos de funcionarios: un maestro jefe (*styrere*) responsable por la gestión administrativa y

educación, el hecho de vincular a los Barnehaber con el aprendizaje a lo largo de la vida puede implicar una participación más activa - si no exclusiva - con el MER en su calidad de ministerio principal, y se podría afirmar que este sería el sentido que adoptará el nuevo desafío, ¿no es así?

**J:** Sí. Ciertamente el MER ha dado impulso a una serie de esfuerzos destinados a mejorar la calidad de los Barnehaber considerados como pieza fundamental del aprendizaje a lo largo de la vida. Estos se han centrado principalmente en el mejoramiento de la transición de los Barnehaber a la educación escolar y en el desarrollo de indicadores para la primera infancia.

**C:** Por cierto la preocupación por el tema de la calidad es un punto interesante. Para nosotros, la elaboración del Plan y la misma decisión del MCFA en el sentido de fortalecer la función educativa <sup>6</sup> de los Barnehaber, constituyen indicaciones importantes que el MCFA también está preocupado por la calidad y, lo que es más importante, es capaz de implementar medidas como el desarrollo del currículo para mejorarla. ¿Es aún factible argumentar a favor de la transferencia al MER, sobre la base de este planteamiento?

**J:** Una dimensión de la calidad que preocupa al MER es la continuidad y coherencia de la experiencia de aprendizaje del niño, particularmente si se considera que el actual sistema de los Barnehaber presenta deficiencias en lo referente a este aspecto de la calidad. Primero, si bien la responsabilidad administrativa por los Barnehaber reside en el MCFA, el MER es responsable por la educación escolar. Los dos ministerios pueden cooperar - y de hecho lo hacen -, pero el vínculo entre los Barnehaber y la educación escolar se podría mejorar si sólo una autoridad fuera responsable por ambos. Segundo, el Plan ha sido elaborado por el MCFA aunque el currículo de formación docente para los Barnehaber es obra del MER. Sería factible garantizar una mayor coherencia entre los dos currículos si sólo una autoridad asumiera la responsabilidad. Finalmente, y quizás lo más importante, a nivel local las autoridades educacionales son las encargadas de administrar a los Barnehaber; sin embargo, a nivel nacional, la entidad que tiene esta responsabilidad es el MCFA. Será necesario articular los sistemas administrativos de los Barnehaber a nivel central y local. En resumen, sí, es importante contar con un esfuerzo independiente encaminado a mejorar el aspecto pedagógico de los Barnehaber, pero es igualmente importante lograr la continuidad y coherencia sistémica entre los Barnehaber y el resto de la trayectoria de aprendizaje y desarrollo del niño, siendo precisamente ésta la dimensión específica de la calidad que preocupa al MER.

**C:** ¿Cuál ha sido la reacción del MCFA ante el debate?

**J:** Ya que el debate no ha sido tratado a nivel nacional, ni el MCFA ni el MER han expresado una posición oficial en relación a este tema. En general, el MCFA reconoce la función educativa de los Barnehaber aunque considera que los niños no deberían ser obligados a tomar los servicios de los Barnehaber o ningún otro servicio fuera del hogar si sus padres no lo desean. El MCFA estima que las familias, no las instituciones educacionales, debe ser los principales proveedores de cuidado de los niños de corta edad, en tanto que las primeras deben tener la alternativa de enviar a sus hijos al Barnehaber o dejarlos en casa.

**C:** Sin embargo, una vez transferidos al MER ¿no es posible que la asistencia a los Barnehaber se hiciera obligatoria?

**J:** A comienzos de los 70, se discutió la obligatoriedad de asistir a los Barnehaber para niños de 6 años de edad. La idea nunca se concretó, pero en 1997 la edad de ingreso a la escuela primaria se redujo y, eventualmente, los niños debieron comenzar su educación obligatoria a esa edad. Este hecho puede producir temores en el sentido que algo similar podría volver a ocurrir, vale decir, los Barnehaber pueden ser una vez más invadidos, pedagógicamente, por la educación escolar y la participación de los niños puede volverse menos voluntaria o simplemente obligatoria.

**C:** De manera que, en parte, el debate gira en torno al más amplio tema filosófico de cómo visualizar la primera infancia - - si como tiempo para el niño o como tiempo para el futuro.

**J:** Así es, aunque es importante destacar que no hay desacuerdo entre los dos sectores con respecto al contenido y los métodos pedagógicos de los Barnehaber, dado que ambas partes coinciden en que un buen cuidado implica un buen aprendizaje y un buen aprendizaje implica un buen cuidado; y que los niños aprenden mejor a través de actividades lúdicas y siendo ellos mismos. La mejor manera de prepararse para el futuro, es a través de un desarrollo holístico. Sin embargo, ciertamente existe una diferencia entre ellos relacionada con el propósito de los Barnehaber.

**C:** Noruega cuenta con una sólida política de apoyo a la familia (p. ej., licencias para padres, ventajas tributarias, subsidios, etc.). Si la transferencia se llegara a concretar, ¿habría algún cambio en este sentido?

**J:** No. No debería haber cambio alguno puesto que la política de apoyo a la familia aún residiría en el MCFA. Sin embargo, su transferencia podría dar origen a una cuestión de derechos. Si los servicios Barnehaber se transforman en una oferta educativa, se intensificarán las demandas en cuanto a la necesidad de ponerlos a disposición de todos los niños lo que, a su vez, podría presionar a los gobiernos para bajar los costos de dichos servicios.<sup>7</sup> De hecho, en la actualidad el gobierno intenta legislar un costo tope para los servicios Barnehaber. Esta constituye una señal que, independiente del curso que tome el debate, el gobierno ya se está preparando para el ingreso universal a los Barnehaber.

**C:** Por último, en su opinión, ¿cuál sería la desventaja de transferir los Barnehaber al sector educacional?

**J:** Si la función de los Barnehaber como el primer nivel de aprendizaje a lo largo de la vida se enfatiza en forma desmesurada, la importancia de los resultados académicos podría llegar a exagerarse y dar origen a intentos orientados a medir el desarrollo del niño o su estado de prontitud para la escuela. Esto sería muy perjudicial para el desarrollo del niño.

*Soo-Hyang Choi, Jefe  
Sección Primera Infancia y Educación Inclusiva  
División de Educación Básica  
UNESCO, París*

\*\*\*\*\*

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

<http://www.unesco.org/education/ecf/briefs>

Sírvase enviar sus comentarios o consultas a:

Sección Primera Infancia y Educación Inclusiva, UNESCO

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

Tel: 33 1 45 68 08 15, fax: 33 1 45 68 56 26, sh.choi@unesco.org

<sup>6</sup> Por ejemplo, se puso más énfasis en el desarrollo cognitivo del niño.

<sup>7</sup> Dentro de la modalidad pública de Barnehaber, los padres cubren el 29 por ciento del costo; dentro de la modalidad privada, el 46 por ciento (1996).