



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Reforma del Cuidado y de la Educación en Inglaterra, Escocia y Suecia

En 1998, Inglaterra y Escocia transfirieron la responsabilidad nacional por el cuidado y la educación para la primera infancia (servicios para los primeros años) y el cuidado para niños de edad escolar (servicios de cuidado para niños en edad escolar) del Ministerio de Bienestar Social al Ministerio de Educación. Suecia, hizo lo propio en 1996. En estas Notas, examinaremos el grado de integración logrado en cada uno de estos países y lo que esto ha significado en términos de la relación que existe entre las escuelas y otros servicios.¹

Inglaterra

Al momento de la transferencia, los servicios para los primeros años se encontraban escasamente desarrollados y altamente fragmentados. Por ejemplo, existía una división entre los servicios prestados en las escuelas (que a la fecha ya eran la responsabilidad del Ministerio de Educación) y los servicios de “cuidado del niño” (responsabilidad del Ministerio de Salud). Los niveles de prestación eran bajos e incluían diversos tipos de prestaciones y proveedores de servicios, en su mayoría del sector privado.

A partir de 1998, se ha dado énfasis a la estrecha relación entre la educación y el cuidado a través de documentos oficiales. Por ejemplo, en la Estrategia Nacional para el Cuidado del Niño se establece que “no existe una distinción razonable entre un buen cuidado y una buena educación inicial.” Sin embargo, en la práctica, el impulso a la integración se ha visto restringido. Adicionalmente, a finales del año 2002 la responsabilidad por los servicios de cuidado y educación para la primera infancia volvió a experimentar una división, esta vez entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo.

La integración ha sido más evidente en dos áreas. Primero, el financiamiento gubernamental destinado a la “educación de los primeros años” (para niños de 3 y 4 años de edad; la escolarización obligatoria comienza a los 5 años) fue puesto a disposición de toda institución – escuelas, jardines infantiles y guarderías familiares – que cumpla con ciertas condiciones. Estas condiciones incluyen trabajar con un nuevo currículo, la Etapa Elemental, que también cubre el primer año de educación obligatoria y donde han quedado especificadas las “metas tempranas de aprendizaje”. Segundo, las regulaciones han sido integradas y centralizadas: una inspectoría nacional de educación regula todos los servicios de educación y cuidado de niños.

Un programa de “centros infantiles” recientemente anunciado, tiene como finalidad aglutinar el cuidado, la educación y otros servicios bajo un solo techo – aunque solamente en el caso de los sectores desposeídos. Asimismo, una nueva legislación hace posible que las escuelas asuman mayores funciones. Por ejemplo, las escuelas o los proveedores asociados ahora están habilitados para crear servicios para el cuidado de niños u otros servicios

similares. Sin embargo, a la fecha no hay ninguna indicación que una “escuela de jornada completa” se encuentre en vías de desarrollo.

La introducción de “créditos tributarios asociados con el cuidado de niños”, junto con diversas formas de financiamiento, ha aumentado el caudal de financiamiento público. Sin embargo, en la actualidad los servicios de financiamiento son mucho más complejos que en el pasado. Adicionalmente, existen temas pendientes relacionados con el personal docente y sus calificaciones. Por ejemplo, las personas dedicadas al cuidado de niños reciben una capacitación y salarios inferiores a los percibidos por los maestros.

Entre los temas más importantes se encuentran la colaboración interinstitucional – mucho más amplia que en épocas pasadas -, el cuidado de niños de edad escolar y las escuelas. El gobierno ha creado la Unidad para Niños y Personas Jóvenes, entidad que se encuentra desarrollando una “estrategia global que incluye todos los servicios para niños y jóvenes”. Una iniciativa liderada por el Ministerio de Hacienda, “Sure Start” (Comienzo Seguro), ofrece financiamiento a programas locales para sectores desfavorecidos. Estos programas incorporan servicios de cuidado de niños, salud, apoyo a la familia y otros servicios, para niños menores de 4 años y para sus familias.

Escocia

Las reformas en Escocia se han desarrollado dentro de un contexto de transferencia unido al reestablecimiento de un parlamento escocés más abierto al debate y más proclive a legislar.

Inglaterra y Escocia aún conservan mucho en común. Por ejemplo, con anterioridad a la transferencia de responsabilidades de 1998, la estructura y el nivel de servicios para el cuidado y educación de pequeños y de niños de edad escolar ofrecidos en Escocia, eran muy similares a los de Inglaterra. Ambos países han aumentado el financiamiento en educación para los primeros años, en tanto que nuevas iniciativas de integración en este campo se hacen evidentes.

Sin embargo, en términos de énfasis y enfoques se observan importantes diferencias. Al igual que Inglaterra, Escocia cuenta con un currículo que abarca las edades de 3 a 6 años, si bien su “Currículo Preescolar” es menos preceptivo que la *Etapa Elemental* inglesa y ofrece una declaración de buenas prácticas sin especificar metas de aprendizaje. La regulación del cuidado del niño continúa siendo responsabilidad del departamento de asistencia pública, pese a que el desarrollo de las iniciativas integradas de inspección está en manos del Ministerio de Educación.

La Iniciativa de Nuevas Escuelas Comunitarias representa una importante política distintivamente escocesa. El programa piloto, lanzado en 1998 en la actualidad se ha ampliado a todas las escuelas. El objetivo perseguido es adoptar un enfoque integrado y centrado en el niño hacia la educación, la salud y el apoyo a la familia. Las iniciativas suelen involucrar el aprendizaje a lo largo de la vida donde las escuelas sirven como base al aprendizaje de los años iniciales o se encuentran vinculadas tanto a éste como al cuidado de niños en edad escolar y al aprendizaje de adultos.

¹ Estas Notas de Política se basan en un estudio de investigación financiado por el Consejo de Investigación Económica y Social del Reino Unido (R000239373) y conducido por Peter Moss y Pat Petrie (Unidad Investigadora Thomas Coram, Instituto de Educación, Londres), Bronwen Cohen y Jennifer Wallace (Children in Scotland) con el apoyo de Bjorn y Lisbeth Flising (Universidad de Goteberg). La publicación de un libro basado en este estudio de investigación, *A New Deal for Children? Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden*, ha sido programada para mayo de 2004.

Otra característica distintiva es que la responsabilidad nacional por el bienestar de los niños junto con la responsabilidad por las escuelas y por los servicios de cuidado para niños de edad escolar, han sido integradas dentro del Ministerio de Educación. También se evidencia un fuerte énfasis en la colaboración interinstitucional. Un informe elaborado por el gobierno recomienda que todos los servicios desde el nacimiento hasta la edad de 18 años (donde se incluye la educación, bienestar de los niños, obras sociales, la salud, el tiempo libre y el esparcimiento) se consideren como un solo sistema unitario. Un Grupo de Trabajo Ministerial está abocado a promover el avance de este enfoque integrado en todos los servicios para niños.

Suecia

Con anterioridad a 1996, la integración ya había hecho avances destacables. La mayoría de las autoridades locales había reunido la responsabilidad por los servicios para los primeros años, las escuelas y el cuidado de los niños de edad escolar, bajo un solo ministerio. Se contaba con un extenso sistema de servicios para los primeros años, plenamente integrado y sólidamente financiado. La incorporación del cuidado de niños escolares a través de la creación de “escuelas de jornada completa” ya se había consolidado, así como la transferencia de niños de seis años de edad de los jardines infantiles a las “clases preescolares” impartidas en escuelas. La práctica de trabajo de equipo en las escuelas con la participación de maestros de jardines y de escuelas y docentes independientes, se había difundido. En forma creciente, los conglomerados de servicios - entre los que se incluían prestaciones para los primeros años, el cuidado de niños de edad escolar y las escuelas - eran dirigidos por un *rektor*, perteneciente a cualquiera de las profesiones antes mencionadas.

A partir de la transferencia nacional de responsabilidades desde el departamento de asistencia pública hacia el ministerio de educación en 1996, los principios educativos se han extendido hasta cubrir servicios de cuidado para los primeros años y para niños de edad escolar. Todos los niños entre 1 y 12 años de edad tienen derecho a estos servicios. Adicionalmente, la totalidad de los servicios cuenta con su propio currículo: uno que regula el servicio para los primeros años y otro que abarca las escuelas y el cuidado de escolares. Recientemente se ha introducido un período de asistencia libre para niños de 4 y 5 años de edad. Quizás la reforma más radical es la que unifica los programas de capacitación de personal docente que proporciona servicios para los primeros años, para niños de edad escolar y en las escuelas.²

Conclusiones

El proceso de integración ha tenido importantes diferencias en estos tres países, reflejo de sus distintas trayectorias históricas, contextos y agendas de política. En materia de bienestar social y educación, Suecia ya contaba con un sistema universal de servicios coherente y sólidamente desarrollado. El “cuidado de niños para padres que trabajan” ya se había concretado y los niveles de pobreza entre la población infantil eran bajos. Ninguna de estas cuestiones constituía un tema importante de política.

Bajo estas condiciones, las reformas suecas han mantenido una perspectiva educativa buscando definir un enfoque que sea común a todos los servicios y compartiendo una misma visión sobre el aprendizaje, el cuidado y la niñez. La integración se encuentra sustentada por una fuerte tradición de pedagogía holística, que se resume en el currículo preescolar de Suecia: “los jardines infantiles deben proporcionar a los niños actividades pedagógicas donde el cuidado, la crianza y el aprendizaje colectivo, representen un todo coherente”.

En contraste, el proceso de integración en Inglaterra y Escocia ha tenido lugar dentro del contexto de una agenda política fuertemente inclinada a la beneficencia y enfocada a reducir los altos niveles de pobreza y el creciente desempleo. La ampliación del servicio de “cuidado de niños para padres que trabajan” ha recibido prioridad. Por otra parte, no se cuenta con una tradición de principios de política que pudiese dar apoyo a la integración del cuidado y de la educación. Por ejemplo, conceptos como el de “pedagogía” son prácticamente inexistentes; mientras que la política está basada en intervenciones públicas limitadas, orientada a objetivos específicos del cuidado de niños y prestaciones de educación universal financiadas por el sector público. Una multiplicidad de servicios y proveedores y un enfoque de mercado hacia el cuidado y la educación, constituyen obstáculos adicionales al desarrollo de servicios integrados.

La situación de Escocia, fuertemente marcada por la beneficencia, es bastante más parecida a la de Inglaterra que a la de Suecia. Sin embargo, se ha enfatizado la inclusión social, a diferencia de la reducción de la exclusión. Los programas como las Nuevas Escuelas Comunitarias ofrecen una visión más universalista.

Aprendiendo de la experiencia

En los tres países la integración se ha centrado en la escolarización obligatoria y su relación con otros servicios. ¿Es posible crear una “relación fuerte e igualitaria” (según se recomienda en “Starting Strong” un reciente informe de la OCDE)? ¿O, sería más probable alcanzar lo que los suecos han denominado “escuelización” donde los otros servicios adoptan un enfoque tradicional estrecho y referido a la escuela? En Inglaterra y Escocia la implementación de una “relación igualitaria” se ha visto dificultada por una “economía mixta” de servicios públicos y privados sin fines de lucro y cierto grado de tensión entre la promoción de escuelas como recursos comunitarios y las políticas de mercado que enfatizan el derecho de los padres a elegir las escuelas de sus hijos.

La experiencia de estos tres países plantea varios temas. Una integración de carácter amplio requiere tanto repensar como reestructurar. Un concepto inherentemente integrante como es la pedagogía contribuye a repensar y, a la vez, aporta una base sólida. Finalmente, la integración se hace más difícil si los servicios involucrados se caracterizan por tener valores, principios y finalidades distintas.

Bronwen Cohen y Jennifer Wallace
Children in Scotland³

Peter Moss y Pat Petrie
Unidad de Investigación Thomas Coram
Instituto de Educación, Londres

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

² Ver Boletín N° 3 Notas de la UNESCO Sobre las Políticas de la Primera Infancia de mayo de 2002: Integración de la Primera Infancia a la Educación: El caso de Suecia.

³ Ver: www.childrenscotland.org.uk