



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

### Reforma de la Fuerza Laboral Dedicada al Cuidado y a 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 el Boletín Nº 12 de Notas, se entregó una visión panorámica de este proceso. En el presente número, enfocaremos un tema específico: la administración basada en la educación, ¿ha resultado en una reforma de la fuerza laboral?<sup>1</sup>

#### *Inglaterra*

Con anterioridad a 1998, la fuerza laboral de Inglaterra se caracterizaba tanto por su naturaleza jerárquica como por el hecho de estar dividida. Los docentes, en general profesionales egresados, trabajaban en jardines infantiles y en escuelas primarias y secundarias de enseñanza obligatoria percibiendo sueldos relativamente buenos y disfrutando de condiciones laborales satisfactorias. En el extremo opuesto, se encontraban aquellas personas que prestaban servicios de cuidado en guarderías infantiles, recibían escasa formación y percibían sueldos sumamente bajos. Entre ambos extremos se encontraban los "prestadores de servicios de cuidado" tanto para la primera infancia como para la escuela y los asistentes de aulas -principalmente en clases de niños entre 3 y 5 años de edad- que adicionalmente prestaban servicios de apoyo a niños con necesidades especiales en instituciones educacionales. La formación y remuneración para estas personas, aunque superior a las anteriores, eran muy insuficientes.

Incluso con posterioridad a 1998, se observa una fuerza laboral dividida y caracterizada por una estructura jerárquica. Ha habido un gran aumento en el número de asistentes de aulas impulsado por políticas de gobierno y un descenso en el número de prestadores de servicios de cuidado del niño en las guarderías infantiles provocado por una baja oferta. Las políticas se han centrado en el mejoramiento de la formación de la fuerza laboral encargada de prestar servicios de cuidado a los niños: por ejemplo, a través de un mayor número de programas de formación "en servicio"; reduciendo la exuberancia de calificaciones para crear una "escalera" que facilite el avance tanto vertical como lateral del personal; y nuevas vías de promoción laboral como, por ejemplo, el reconocimiento de la antigüedad del "profesional en ejercicio". Adicionalmente, se ha dado prioridad al reclutamiento de personas destinadas a trabajar en el área de cuidado del niño a través de iniciativas como, por ejemplo, campañas nacionales de reclutamiento y el establecimiento de metas para grupos sub-representados en este campo, como es el caso de los hombres.

<sup>1</sup> 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? Re-forming Education and Care in England, Scotland and Sweden*, ha sido programada para mayo de 2004.

#### *Escocia*

En muchos sentidos, la situación antes y después de 1998 ha sido similar a la de Inglaterra. Sin embargo, existen importantes diferencias. Un informe acerca del futuro de la profesión docente ha llevado a un importante aumento de remuneración para los maestros y a una profundización de la brecha entre éstos y otros grupos clave, incluyendo los prestadores de servicios de cuidado y los asistentes de aulas. En un segundo informe, se recomendó la creación de una sola gestión de planificación que cubriera el reclutamiento, formación y perfeccionamiento profesional de la fuerza laboral abocada a prestar servicios de cuidado a niños. En la actualidad, un mapa de esta fuerza laboral se encuentra en etapa de elaboración. La iniciativa Escuelas de la Nueva Comunidad, cuyo objetivo es ofrecer un enfoque más integrado a la educación, la salud y al apoyo familiar, se ha ocupado de vincular estos servicios e introducir nuevos tipos de trabajadores: en numerosas zonas se han establecido cargos de "gerente a cargo de integración" (o su equivalente); Glasgow, ha concentrado guarderías infantiles, escuelas primarias y secundarias en "comunidades del aprendizaje", cada una bajo un director que puede provenir de una escuela de cualquier nivel.

#### *Suecia*

Con anterioridad a 1996, existían tres profesiones principales. Los maestros de preprimaria (förskollärare) prestaban servicios para la primera infancia y trabajan con niños de corta edad en las escuelas; los maestros de escuelas trabajaban con niños representantes de todo el espectro de educación obligatoria y con jóvenes de 16 a 19 años de escuelas secundarias (gymnasia); los pedagogos independientes (fritidspedagog), a su vez, prestaban servicios de cuidado y educación a niños de edad escolar. Las tres profesiones recibían capacitación en forma separada y, si bien los maestros de escuela disfrutaban de una formación y remuneración relativamente altas, las diferencias no eran tan grandes. Las tres profesiones recibían formación a nivel de educación superior, los maestros de escuela por un período de 3,5 años y los maestros de preprimaria y los pedagogos de tiempo libre durante 3 años.

Principalmente en el área de servicios para la primera infancia, también se contaba con asistentes aunque éstos constituían una minoría. La tendencia se inclinaba marcadamente hacia la utilización de personal docente profesional. Las autoridades locales constituían los empleadores de la mayoría de las guarderías infantiles, siendo éstas mejor remuneradas que en Inglaterra o Escocia. En los tres países, los niveles de formación eran bajos.

Un fuerte movimiento hacia la creación de "escuelas de jornada completa" había logrado integrar las escuelas (incluyendo "clases de pre-primaria" para niños de 6 años de edad) y los servicios de cuidado para niños de edad escolar. En muchos casos, las escuelas de jornada completa que cubrían el grupo etario entre 6 y 9 años, formaban sus equipos con integrantes de las tres profesiones. 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 rector, quien podía provenir de cualquiera de las tres profesiones. Las fronteras profesionales se desvanecían.

Con posterioridad a 1996, se ha observado una reforma radical de la fuerza laboral. En el año 2001 se introdujo un nuevo sistema de formación que cubría el trabajo orientado a niños y jóvenes entre cero y 19 años de edad. De este modo, las tres profesiones y sistemas principales de formación se están convirtiendo en una sola profesión y un solo sistema de formación. En adelante todo estudiante tomará un curso de por lo menos tres años y medio que lleve a la obtención de un título. A todos los egresados se les llamará 'maestros'.

Durante los primeros 18 meses del curso, se cubren materias que son comunes para todos los estudiantes - independiente de la intencionalidad de trabajar con niños de 18 meses o de 18 años de edad. De acuerdo al Ministerio de Educación de Suecia este campo general de educación "debería incluir, por una parte, áreas del conocimiento que son esenciales para la profesión docente, como la pedagogía, necesidades educativas especiales, el desarrollo del niño y del joven y, por la otra, estudios de materias interdisciplinarias". El resto del curso aborda temas más especializados, por ejemplo, trabajo en la primera infancia o en áreas específicas. Los estudiantes no están obligados a decidir en qué área se especializarán como maestros hasta después de haber comenzado su formación; en el pasado, la decisión debía tomarse antes de comenzar los estudios.

### Conclusiones

Una vez concretada la transferencia de responsabilidades asociadas con todos los servicios educativos, Inglaterra y Escocia implementaron mejoras estructurales en forma gradual, aunque sin realizar una reestructuración radical de la fuerza laboral. Ésta, continúa dividida entre maestros, asistentes de aulas y prestadores de servicios de cuidado infantil. En la actualidad, y dada la introducción del cargo de "profesional en ejercicio Jefe" y de un mayor número de asistentes de aulas, la fuerza laboral se encuentra más diferenciada. Sin embargo, aún se observan grandes brechas en materia de formación, remuneración y prestigio entre los docentes y los demás grupos.

Suecia ha optado por la reforma estructural. El objetivo de ésta es crear una sola profesión que trabaje con un amplio espectro de edades y en diferentes entornos -desde niños de corta edad en jardines hasta adolescentes en gimnasia. La filosofía es radical en el sentido que la integración hace necesaria una nueva práctica que abarque la totalidad del sistema- no simplemente un método tradicional de enseñanza escolar que se extienda a los grupos etarios inferiores. Por ejemplo, un maestro de física en un gymnasium puede encontrar inspiración en prácticas pedagógicas desarrolladas para los servicios de la primera infancia o para el cuidado de niños de edad escolar. Sin embargo, simultáneamente la reforma conlleva grandes riesgos. Se ha expresado cierta preocupación en el sentido que un número demasiado alto de estudiantes pueda elegir la enseñanza dando origen a una escasez en los servicios para la primera infancia: pese a que en la actualidad el servicio está integrado, los maestros de escuela aún perciben salarios algo más altos y disfrutan de otros beneficios. Las reformas han sido introducidas en un breve espacio de tiempo, sin embargo, ellas requieren la concreción de cambios radicales en cuanto a la manera cómo las universidades forman a los maestros.

### Aprendiendo de la experiencia

La experiencia en los tres países sugiere que una relación más estrecha entre los diferentes servicios requiere nuevos tipos de administradores capaces de trabajar en los distintos servicios. Sin embargo, la reforma a nivel del profesional en ejercicio depende de varias cosas, entre otras, de compartir conceptos y de contar con inversión pública. En Suecia, la integración ha sido respaldada por una reformulación del concepto del niño y del aprendizaje y por una visión de la pedagogía ampliamente aceptada que enfoca al niño y al

adolescente desde una perspectiva holística orientada hacia su desarrollo integral. Adicionalmente, la reforma de la fuerza laboral sueca está basada en una sostenida y sustancial inversión pública que ha llevado a la erosión de la formación y a diferencias de remuneración entre las profesiones que actualmente han sido integradas a las iniciativas de capacitación. Según la OCDE, Suecia destina el 2 por ciento de su PIB solamente a servicios para la primera infancia.

Ninguna de estas condiciones se da en Inglaterra ni en Escocia. Una fuerza laboral dividida refleja la existencia de una profunda brecha conceptual entre "cuidado del niño" y "educación". El gasto público en Inglaterra -incluso considerando aumentos recientes- en servicios para la primera infancia y para el cuidado de niños de edad escolar, no supera el 0,3 por ciento del PIB. Se necesita mucha más inversión para reducir la diferencia entre las ocupaciones, pese a que existe un gran obstáculo para lograrlo. Tanto en Inglaterra como en Escocia - como en la mayoría de los países angloparlantes- el sistema de "cuidado del niño" está en manos de privados que operan en el mercado. El financiamiento del gobierno es relativamente bajo, consiste básicamente un subsidio (por ejemplo, créditos fiscales) que se paga directamente a las familias de bajos ingresos: la mayoría de los servicios no reciben financiamiento público como tales.

No está claro si los sistemas que dependen esencialmente de los aportes de los padres pueden sustentar una reforma radical de quienes prestan servicios de cuidado a los niños de una magnitud tal que logre ponerlos al nivel de los maestros en términos de formación y remuneración. Es muy probable que los proveedores coincidan en que los prestadores de servicios de cuidado necesitan una mejor formación y salarios más altos. Sin embargo, ¿quién pagará por todo esto? En Gran Bretaña el 3 por ciento de las familias recibe créditos fiscales: en promedio ellas reciben 39 libras semanales, en circunstancias que el costo promedio de un jardín es de 120 libras. Pese a que los padres pagan grandes sumas de dinero, los ingresos del personal son bajos. Frente a crecientes problemas de reclutamiento y en la medida que la demanda por trabajadores aumenta y la oferta decrece, la estructura jerárquica y dividida que ha caracterizado a este grupo de trabajadores en Inglaterra y en Escocia, no sólo representa un obstáculo al concepto de servicios integrados, sino, además, podría convertirlos en una iniciativa insostenible.

El aprendizaje que se inicia al momento de nacer y la difuminación de las fronteras -entre el aprendizaje formal e informal y entre el cuidado y la educación- requieren ser abordados desde una perspectiva amplia. El discurso de la integración no puede limitarse a los servicios para la primera infancia: ésta, junto con incluir servicios para niños de edad preescolar y escolar, debe abarcar los servicios de "cuidado del niño" y las "escuelas". Un enfoque holístico a la educación de niños y jóvenes debe ir acompañado de una reforma de la fuerza laboral donde las diferencias en formación, prestigio y remuneración entre quienes trabajan con niños pequeños y niños mayores, vaya gradualmente desapareciendo.

*Peter Moss*

*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