



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Reforma del Cuidado y Educación de la Primera Infancia en la República de Corea: Primera parte: "Las Escuelas de la Primera Infancia"

En 1997, la Comisión Presidencial de Reforma Educativa de Corea anunció una propuesta encaminada a reformar el sistema de cuidado y educación de la primera infancia de ese país, a través de la introducción del concepto de Escuelas de la Primera Infancia (EPI) o Yoo-Hak-Kyo, un servicio integrado de cuidado y educación y con el apoyo de legislación comprendida en la Ley de Educación de la Primera Infancia. Seis años más tarde, estas reformas continúan siendo objeto de acalorados debates percibiéndose poco progreso en su implementación. Para obtener mayor información sobre la reforma y las causas de su estancamiento, se concertó una entrevista con el Dr. Jung Na, Investigador Jefe del Instituto Coreano de Desarrollo Educativo y arquitecto de dicha propuesta¹. La entrevista fue conducida por Soo - Hyang Choi de la sede UNESCO de París, quien preparó los extractos relacionados con las Escuelas de la Primera Infancia contenidos en el presente número. En la próxima publicación de estas Notas (N° 16), se presentarán extractos de la entrevista sobre la Ley de Educación de la Primera Infancia. Las opiniones ofrecidas en estas Notas no reflejan las de la República de Corea ni las de la UNESCO.

Choi: ¿Podría referirse al concepto de Escuelas de la Primera Infancia (EPI) introducido en la Propuesta de Reforma de 1997 (de aquí en adelante será llamada "la Propuesta").

Na: Las EPI representan un servicio integrado de cuidado y educación para niños entre 3 y cinco años de edad, que cubre la totalidad del día. Su objetivo es promover el desarrollo holístico del niño y simultáneamente satisfacer las demandas de los padres en términos del cuidado de sus niños. La responsabilidad administrativa por las EPI -que deberá integrarse al sistema educativo nacional- será asumida por el Ministerio de Educación y Recursos Humanos (MOEHR).

C: ¿Constituyen las EPI un nuevo tipo de servicio que reemplazará a servicios ya existentes?

N: Las EPI no han sido concebidas para sustituir servicios existentes sino, más bien, se trata que los servicios de la primera infancia con que actualmente contamos —por ejemplo, los jardines infantiles, las guarderías así como los Hakwons²— se transformen en EPI a través del cumplimiento de ciertos estándares³. De manera que las EPI representan un nuevo concepto -una escuela que proporciona cuidado a niños de corta edad- que deberá implementarse como parte de los servicios en funcionamiento.

C: ¿Por qué se estimó necesario aplicar un concepto que enfatiza la integración

N: En Corea los servicios para la primera infancia orientados a la población infantil entre tres y cinco años de edad se encuentran divididos y son responsables por el cuidado o bien la educación, rara vez por ambos. Lo anterior es consecuencia del paralelismo en las responsabilidades administrativas relacionadas con este grupo etario que en el país recaen en el MOEHR o en el Ministerio de Salud y Bienestar (MOHW)⁴. Los planes de expansión de servicios, la educación y los marcos pedagógicos para servicios a la población entre 3 y 5 años de edad elaborados por los dos ministerios se encuentran superpuestos en los servicios de cuidado ofrecidos por el MOHW y los servicios educativos del MOEHR operados en jardines infantiles, respectivamente. Esta duplicación de sistemas ha traído como consecuencia un derroche de recursos humanos y financieros, en tanto que la competencia entre proveedores de servicios de cuidado y educación por captar el mismo grupo etario se ha vuelto enorme.

C: Sin embargo, como etiqueta de servicios integrados las EPI no parecen ser las más apropiadas dada su asociación con la educación. ¿Existe alguna razón para haber elegido este nombre en particular?

N: En Corea se da una tendencia cultural a respetar el aprendizaje y las escuelas. Los padres visualizan la escuela como una institución a la cual sus niños deben ser enviados. La palabra "escuela" también encarna la imagen de un lugar conducente al aprendizaje serio. Por esta razón, el nombre EPI se concibió como una forma estratégica de mejorar la percepción que las personas tienen sobre las instituciones de la primera infancia y de movilizar la atención del gobierno hacia este segmento de la educación.

C: ¿Cuál fue la reacción de los padres ante el nombre?

N: Al ser entrevistados al respecto, indicaron que el nombre que ellos preferían para el nuevo servicio era justamente EPI.

C: Sin embargo, esta preferencia podría reflejar ciertas expectativas en el sentido que las EPI deben ser instituciones serias de aprendizaje y pienso que tal aspiración podría plantear un problema en términos de la intención de hacer de las EPI un servicio integrado.

N: Una de las razones por las cuales a los padres les agrada el concepto de las EPI es que estas instituciones ofrecerían un servicio por todo el día cubriendo de esta forma las necesidades de cuidado de sus hijos. De manera que existe un fuerte apoyo a un servicio integral que incluya tanto el cuidado como la educación. Sin embargo, uno no puede excluir la posibilidad que las EPI sean asimiladas, desde la perspectiva pedagógica, por las escuelas originando una suerte de "escolarización". De hecho, debido a este peligro algunos especialistas han sugerido que "jardín infantil" podría ser un término más apropiado.

¹ Para mayor información sírvase consultar Integrating policies and systems for early childhood education and care: The case of the Republic of Korea, por Na, J., y Moon, M (2003). Serie Políticas para la Primera Infancia y la Familia N° 7 de la UNESCO.

² Típicamente, los niños de corta edad asisten a los Hakwons para dibujar, tocar el piano, bailar, practicar deportes, aprender matemática, idiomas, caligrafía, etc. En estas instituciones se suelen ofrecer, al menos en forma parcial, servicios de cuidado y educación de la primera infancia.

³ Por ejemplo, muchos jardines infantiles privados ya operan todo el día, pero los que sólo lo hacen medio día deberán extender su horario de servicio para convertirse en Hakwons. Adicionalmente, tanto los servicios de cuidado como los Hakwons deberán seguir - aunque sea en forma parcial - el currículo nacional para jardines infantiles, contratar a maestros certificados en educación de la primera infancia y someterse a inspecciones realizadas por las autoridades de educación.

⁴ El MOHW cubre servicios para niños entre las edades de 0 y 5 años, mientras que el MOEHR es responsable por servicios prestados en jardines infantiles a niños entre 3 y 5 años. Sin embargo, dado que la mayoría de los niños coreanos de 0 a 2 años permanecen en sus hogares, el grupo de 3 a 5 años constituye el principal objetivo de los servicios de cuidado del MOHW, hecho que intensifica la tensión entre éste y el MOEHR y la duplicación de funciones. Entretanto, como reacción a la propuesta de reforma orientada al grupo de 3 a 5 años impulsada por el MOEHR, el MOHW ha desarrollado e implementado una propuesta para subsidiar los servicios prestados a niños de 0 a 2 años de edad.

C: ¿Por qué no se tomó en cuenta esa sugerencia?

N: En primer lugar, si la intención hubiese sido abarcar todos los servicios prestados habríamos necesitado un tercer nombre que no estuviera asociado a ninguno de ellos. Sin embargo, hubo una razón más realista. Conforme a la ley, en Corea los jardines infantiles deben ser reconocidos como la primera expresión de la escuela, aunque los jardines infantiles privados con fines de lucro, que a nivel nacional representan el 78 por ciento de la matrícula de este segmento, no tienen acceso a la ayuda que el gobierno otorga a las escuelas simplemente por no llevar el nombre de escuela.⁵ De manera que la designación "jardín infantil" no constituye un nombre estratégico ni siquiera desde este punto de vista.

C: Es comprensible que los jardines infantiles privados hayan recibido la Propuesta con agrado. Sin embargo, ¿cómo tomaron el requerimiento de extender su servicio de medio día a día completo en orden a convertirse en EPI?

N: La Propuesta contemplaba la universalización de la asistencia de la población escolar de 5 años de edad a las EPI, medida que se aplicaría tanto a las EPI públicas como privadas. Los jardines infantiles privados la interpretaron como una forma de apoyo que el gobierno finalmente otorgaría a sus servicios. Por lo tanto, se encontraban dispuestas a tolerar cualquier "lastre" impuesto durante el proceso de transformación.

C: ¿Qué hay sobre los proveedores de servicios de cuidado? Dada su afinidad con la educación, el concepto de EPI debe haberlos inquietado.

N: Los servicios públicos de cuidado subsidiados por el gobierno temían perder el apoyo que el gobierno les otorgaba. Por otra parte, los proveedores de servicios privados miraban con buenos ojos la "movilidad social" asociada con las EPI, ya que en adelante sus servicios caerían bajo la denominación de escuelas y sus cargos conocidos como "directores"⁶. Con el paso del tiempo, los proveedores de servicios de menor escala o de baja calidad comenzaron a temer que sus servicios no lograrán satisfacer los requerimientos impuestos a las EPI y fueran eliminados. Este temor también se hizo evidente entre los empresarios de los Hakwon cuyos servicios comerciales de instrucción suelen ser poco apreciados por los educadores que se desempeñan en el campo de la primera infancia. La resistencia por parte de estos grupos ha sido intensa.

C: ¿Diría usted que fue un temor injustificado?

N: Sí, lo fue. La Propuesta estipuló claramente que no se suprimiría ningún servicio existente para crear una EPI y que el gobierno tenía el propósito de implementar medidas de apoyo para el mejoramiento de los servicios actuales de manera que fueran coherentes con el marco de las EPI.

C: ¿Qué reacción tuvo el MOHW ante el concepto de EPI?

N: El MOHW interpretó a la EPI como un servicio con orientación educativa solamente apropiado para niños de clase media. Se insistió que para niños desfavorecidos un enfoque que privilegiara el cuidado sería más adecuado. También estableció una clara distinción entre el cuidado y la educación como dos conceptos completamente distintos.

C: ¿Hubo alguna indicación que la facultad de financiamiento del MOHW pudiese verse reducida a raíz de la introducción de las EPI, algo que me imagino habría representado una base de oposición mucho más válida?

N: El presupuesto del MOHW no sufriría reducción en volumen aunque sería canalizado exclusivamente hacia los servicios prestados a la población infantil entre 0 y 2 años de

edad ya que la responsabilidad por los servicios ofrecidos a niños de 3 a 5 años sería transferida al MOEHR. En la versión revisada de la Propuesta, esta división inicial de trabajo fue una vez más modificada para permitir que tanto el MOHW como el MOEHR conservaran su facultad de financiamiento sobre sus respectivos servicios de cuidado y educación que hayan sido transformados en EPI. Entretanto, el MOEHR aumentaría su presupuesto para cumplir su nueva responsabilidad consistente en capacitar a la totalidad de la fuerza laboral empleada en las EPI y proveer asistencia gratuita a estas escuelas a la población de 5 años de edad. Asimismo se contempló un aumento del financiamiento que permitiera al MOHW apoyar la creación de nuevas EPI. En resumen, el objetivo fue racionalizar las responsabilidades de financiamiento que se encontraban traslapadas sin reducir el presupuesto de ninguno de los dos ministerios.

C: ¿Cuál cree usted fue la preocupación fundamental del MOHW que motivara su resistencia?

N: El MOHW temía que las responsabilidades administrativas y de financiamiento relacionadas con las EPI fueran eventualmente transferidas al MOEHR dado el vínculo intrínseco entre este concepto y el de educación y que perdería el control sobre los servicios prestados a la población entre los 3 y los 5 años de edad.

C: ¿Estaba el MOEHR dispuesto a aceptar las nuevas y más extensas responsabilidades asociadas con las EPI?

N: En términos generales el MOEHR se alineó en la dirección de la reforma incluyendo la idea de las EPI. Una vez obtenida su aceptación, la Propuesta sería presentada, en primer lugar, al entonces Presidente Kim y luego anunciada públicamente. Sin embargo, ante la oposición del MOHW y de sus seguidores, no puso resistencia.⁷ Creo que una de las razones que explica esto es que la educación de la primera infancia no constituye una prioridad para el MOEHR y que además este ministerio tendría dificultades dentro del sector para aumentar su presupuesto y asumir esta nueva responsabilidad. Esta falta de apoyo por parte de un ministerio importante ha contribuido, en parte, a que la Propuesta no prospere.

C: ¿Qué consejo le daría a otros países que alienten intenciones de implementar una reforma similar?

N: Lo primero y fundamental es que los auspicios que otorga el gobierno a los servicios de la primera infancia sean racionalizados para garantizar el desarrollo holístico del niño. Anteponer los intereses del niño a cualquier otro es un ideal que nunca debe perderse de vista. Si los ministerios involucrados perciben la reforma como una oportunidad de expansión o de contracción "territorial", con toda probabilidad terminará en fracaso.

*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

⁵ Sin embargo, los jardines infantiles públicos que operan en escuelas reciben subsidios gubernamentales destinados a las escuelas. Por consiguiente, la discriminación se encuentra más estrechamente relacionada con la exclusión del sector público de participar en los servicios comerciales privados.

⁶ En la actualidad, reciben el nombre de "los responsables por las instalaciones" y sus servicios se conocen como "las instalaciones", términos considerados no respetables.

⁷ Sin embargo, el MOEHR ha encargado trabajos preliminares a los Institutos de Desarrollo Educativo de Corea consistente en una serie de estudios básicos sobre las EPI, que incluyen modelos estructurales, su estrategia de capacitación integrada y sus vínculos con la educación primaria, entre otros. Para mayores referencias, sírvase contactar a: Dr. Jung NA (nj@kedi.re.kr).