



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Estrategias de Financiamiento para un Acceso Equitativo a la Educación de la Primera Infancia: El Caso de Nueva Zelanda

Introducción

En Nueva Zelanda, por más de 125 años los servicios de educación y cuidado de la primera infancia (ECES)¹ han estado a cargo de grupos comunitarios y organizaciones privadas. A pesar que el gobierno no ha participado directamente en la prestación de estos servicios, desde comienzos del siglo XX ha optado por subsidiarlos a través de ONGs comunitarias seleccionadas y, en décadas recientes, a través de centros de cuidado de niños del sector privado². Hasta 1990, la fórmula para recibir subsidios por concepto de ECES dependía, en gran parte, de las conquistas materializadas por los grupos de presión - lobbyists. (Sin embargo, se había logrado avanzar en la prestación de todo tipo de servicios). Uno de los requisitos para optar al subsidio era la satisfacción de ciertas exigencias impuestas por el gobierno. Asimismo, las familias que cumplieran con criterios de ingreso y/ o salud/ discapacidad tenían derecho a solicitar el pago de subsidios al departamento de bienestar social del gobierno.

En el año 1990, ya hacía varias décadas que el Ministerio de Educación se había involucrado en la prestación de servicios de educación y cuidado de la primera infancia. En esa época, el pago de subsidios se procesaba a través de tres mecanismos principales: el financiamiento de programas de formación docente - formación inicial y en servicio - de educadores de la primera infancia; la operación de una red nacional de funcionarios públicos responsables por otorgar licencias, monitorear y prestar asesoría y apoyo a los programas de educación y cuidado de la primera infancia; por último, la contratación de especialistas con la tarea de atender a los niños que presentaran discapacidades.

El relativamente alto nivel de respaldo gubernamental a la educación de la primera infancia (ECE) observado en Nueva Zelanda - en términos de financiamiento, formación, asesoría y asistencia - se produjo como respuesta al tradicional apoyo y activismo de las organizaciones no gubernamentales y de las propias familias, en materias relacionadas con la educación. La clase política había aprendido que el apoyo del gobierno a iniciativas en pro de la educación de la primera infancia, tiene un importante efecto en las tendencias de los votantes.

Políticas de financiamiento en la década de los 90

En 1990, se produjo un cambio en las políticas de educación que afectó radicalmente la educación de la primera infancia. El gobierno substituyó todas las modalidades anteriores de subsidio y asistencia a este nivel educativo por un modelo de financiamiento mixto. El nuevo modelo continuó financiando

algunos servicios prestados por el Ministerio de Educación y mantuvo el pago de subsidios a las familias a través del departamento de bienestar social. Los cambios se estructuraron sobre la base de dos principios: la descentralización de la regulación; y, el derecho universal de las familias a tener acceso a servicios subsidiados. Las principales características de la nueva política son las siguientes:

- Todos los servicios de educación y cuidado de la primera infancia autorizados por el gobierno reciben el pago de un subsidio oficial. Este subsidio se establece sobre la base de una tarifa universal por hora para cargos de tiempo completo - hasta 30 horas semanales - y es proporcional al número de cargos especificados en cada autorización. El subsidio oficial se destina a tres áreas: dotación de personal; formación en servicio de los maestros; y costos operacionales y de infraestructura. El subsidio oficial es mayor cuando se trata de niños menores de 2 años. Se ha implementado un plan para reducir la brecha entre los servicios de la primera infancia que reciben los financiamientos más altos y aquellos que reciben los financiamientos más bajos.
- Se paga un subsidio para cuidado de niños a las familias beneficiarias, con el objeto de aliviar la carga financiera que dicha atención implica.
- Las instituciones de educación terciaria, entre las que se incluyen los institutos normales para maestros del área de ECES, reciben financiamiento en forma similar a la ya descrita, es decir, se subsidia cada vacante equivalente a un estudiante de tiempo completo.
- La mayoría de los niños discapacitados se matricula en ECES tradicionales y recibe financiamiento adicional, asesoría y asistencia a través de una nueva entidad también financiada por el gobierno.
- Se creó una nueva dirección estatal autónoma con las tareas de garantizar que tanto las escuelas como los servicios de educación y cuidado dieran cumplimiento a la legislación vigente y de supervisar la labor educativa de dichos establecimientos.
- También se creó una nueva entidad financiada por el gobierno con el propósito de prestar asesoría y asistencia - incluyendo programas de perfeccionamiento profesional (formación en servicio) - a cualquier institución de ECES que las necesitara.

En términos generales, las reformas políticas de 1990 implicaron un significativo aumento de las inversiones

¹ Los ECES atienden a niños de 0 años hasta el comienzo de su vida escolar (aproximadamente 5 años de edad). En la actualidad, el Ministerio de Educación asume la responsabilidad administrativa por toda la gama de servicios de cuidado y educación de la primera infancia: kindergartens, jardines infantiles (cooperativas de padres), centros de estudios intensivos de idioma maorí y otras lenguas habladas en el Pacífico y servicios prestados en el hogar.

² Meade, A. (1999). *New Zealand Funding of Early Childhood Education*. Washington, DC: Banco Mundial.

gubernamentales en favor de iniciativas de desarrollo de los servicios de la primera infancia. El reconocimiento que hiciera el gobierno de Nueva Zelanda de la necesidad de contar con servicios adecuados y de buena calidad, se vio claramente reflejado en dichas reformas políticas.

Etnia y Equidad en el Acceso

Las reformas políticas perseguían aumentar la equidad en el acceso a los servicios de educación y cuidado de la primera infancia. A fines de la década de los 80, se observó un resurgimiento de estos servicios. En ellos se ofrecía instrucción intensiva en idioma maorí y en los idiomas hablados por niños de países del Pacífico - iniciativas que fueron emprendidas por las respectivas comunidades. En el período 1991 - 1996, la matrícula de niños maoríes en servicios de educación y cuidado de la primera infancia - impulsada por las nuevas políticas de financiamiento - superó la de niños no maoríes (39,7 y 24,5 por ciento, respectivamente) y la de niños de los países del Pacífico³. Sin embargo, desde 1996, la tasa de participación de niños maoríes en ECES seguía siendo inferior a la de niños no maoríes. Esta situación se hizo más evidente en niños maoríes entre 2 y 4 años (nivel donde la brecha entre la matrícula de niños maoríes y no maoríes era 29,3 puntos porcentuales en circunstancias que en niños menores de 2 años dicha brecha sólo alcanzaba 3,9 puntos porcentuales)⁴.

En la Tabla 1 se muestra un pequeño aunque sostenido crecimiento del número de niños maoríes y niños de países del Pacífico, matriculados en centros de educación de la primera infancia entre los años 1995 y 2003.

Tabla 1: Etnia de niños matriculados (tramo de edad 0 a 5 años) en centros de ECE en Nueva Zelanda, entre el 1 de julio de 1995 y el 1 de julio de 2003

Grupo étnico	1995		2003	
	N	%	N	%
NZ Maoríes	29,856	18.73	33,892	18.83
Total Pacífico*	9,752	6.12	11,838	6.58
Total Asiáticos	3,694	2.32	9,886	5.49
Otros**	3,482	2.18	2,549	1.42
Europeos***	112,618	70.65	121,835	67.69
Total matriculados	159,402	100.00	180,000	100.00

* Incluye por ej., samoanos, tongaleses, maoríes de las Islas Cook, fidjianos

** Por ej., sudamericanos, africanos. La clasificación étnica fue ampliada en 1998; en consecuencia la clasificación "Otros" puede incluir algunos niños que, con anterioridad a 1998, formaban parte de la clasificación "Otros europeos".

*** Europeos, incluye a europeos de Nueva Zelanda y a otros europeos.

Fuente: Ministerio de Educación de Nueva Zelanda, Unidad de Administración de Datos, abril, 2004.

Acceso en Zonas Rurales

En zonas rurales, el gobierno otorga pequeños subsidios a jardines infantiles cuya dirección es responsabilidad de los propios padres y que no requieren autorización del gobierno. Funcionarios del Ministerio de Educación visitan estos jardines con cierta frecuencia para brindar apoyo y asesoría.

³ Meade, A. (2000). The early childhood landscape in New Zealand. En J. Hayden (Ed.) *Landscapes in Early Childhood Education: Cross-National Perspectives on Empowerment - A guide for the New Millennium*. New York: Peter Lang.

⁴ Statistics New Zealand *Growth in early childhood education*. <http://www.stats.govt.nz/>. Recuperado 7 abril, 2004.

Cambios Complementarios en Políticas

Desde la década de los 90, se han introducido modificaciones complementarias a las políticas de financiamiento. Dentro de éstas, se pueden identificar dos tendencias principales: la creación de niveles múltiples de financiamiento y las estrategias de recentralización.

Por diversas razones, el mecanismo de subsidios oficiales ha evolucionado desde el concepto de una tarifa universal por hora hacia la diversificación de las tarifas en tres niveles distintos de financiamiento. El gobierno que asumió poder a comienzos de los años noventa, decidió eliminar la tarifa universal. En su lugar, optó por favorecer a los servicios de cuidado y educación que contrataran a maestros calificados sobre los servicios que contrataran a personal no calificado, entregando a los primeros una mayor cantidad de recursos. A mediados de los años 90, se incorporó un nivel intermedio de financiamiento con el objeto de subsidiar a los servicios que mostraban una mejor razón maestro / alumno o contaban con un mayor número de maestros calificados. En un esfuerzo por mejorar la igualdad de acceso, el año 2002 el gobierno creó niveles adicionales de financiamiento en apoyo a los ECES que operaban en comunidades de bajos ingresos o en idiomas distintos al inglés. A partir de este mismo año, y con la intención de reducir costos administrativos, dos entidades - una dedicada a trabajar con niños discapacitados y la otra encargada de asesorar y prestar asistencia a los ECES - fueron fusionadas pasando a formar parte del Ministerio de Educación.

Conclusión

Durante la década de los 90, el gobierno de Nueva Zelanda aumentó los subsidios que entregaba a los servicios de educación y cuidado de la primera infancia, iniciativa que llevó a una mayor tasa de participación y a mejoramientos en la calidad de dichos servicios. Sin embargo, la asequibilidad sigue siendo un problema y, en consecuencia, el gobierno ha debido implementar nuevos mecanismos de financiamiento para ampliar el acceso. No obstante lo anterior, Nueva Zelanda, al igual que muchos otros países, aún no ha resuelto los problemas asociados con la dimensión equitativa de las políticas de financiamiento de ECES y del acceso de las familias a un servicio de buena calidad.⁵ El gobierno de Nueva Zelanda ha señalado que en el curso del presente año anunciará nuevas reformas de política orientadas a promover una mejor calidad de los servicios a un costo al alcance de la población.⁶

Anne Meade y Valerie N. Podmore
Instituto de Estudios de la Primera Infancia
Universidad de Victoria - Wellington
Nueva Zelanda

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 Mitchell, L. (1995). Crossroads - early childhood education in the mid-1990s. En I. D. Livingstone (Ed.), *New Zealand Annual Review of Education*, 5, 75-92.

⁶ En una próxima publicación de estas Notas de la UNESCO, se incluirá una actualización de estas reformas.