



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Financiamiento de la Educación de la Primera Infancia: ¿Qué Conviene Saber?

En este número de Notas de Políticas hacemos presente la importancia de contar con información más completa sobre el financiamiento de la educación de la primera infancia antes que el niño inicie su ciclo de escolarización obligatoria. Como punto de referencia se ha tomado el método de recopilación de datos utilizado por el grupo UOE – UNESCO, OCDE y Eurostat (OCDE, 2001)¹. En conexión con otros niveles educativos, el grupo UOE recopila datos financieros en tres áreas de fundamental importancia para el planeamiento de la educación, a saber: cuánto se gasta en educación; quién paga por esta educación y cómo se asignan los fondos, es decir, cómo se distribuyen entre las diferentes categorías de recursos.

¿Cuánto se gasta en educación de la primera infancia?

Existen grandes diferencias en los montos de inversión que cada país asigna a la educación temprana. Las diferencias pueden explicarse, en parte, por los distintos niveles de riqueza de cada país, la importancia relativa que las distintas sociedades otorgan a este nivel educativo y los diversos conceptos que los países han adoptado para definir este tramo de la educación. En general, los países más adinerados de la OCDE sostienen que la educación temprana o de la primera infancia debe impartirse en establecimientos regulados, dotados de maestros titulados y con una razón alumno/ docente adecuada. Por ejemplo, algunos estudios recomiendan que los maestros hayan recibido formación universitaria y que la razón alumno/ docente no exceda 15:1 (Department for Education and Skills, 2002)². Sin embargo, la preservación de estos estándares representa una tarea costosa que podría no ser relevante ni eficaz en función de los costos, si las circunstancias fueran otras. Por ejemplo, en muchos países se utilizan servicios comunitarios de atención a los niños pequeños empleando para ello a madres de la localidad con sólo algunos meses de capacitación.

Ante la falta de estándares de aplicación universal en este ámbito de la educación, el análisis de las siguientes preguntas podría ser un buen punto de partida para iniciar el debate: ¿qué montos relativos al PIB destinan los países a la educación de la primera infancia? Este indicador da una idea general de la importancia que un gobierno específico otorga a la educación de la primera infancia.³ Por ejemplo, sabemos que los países de la OCDE invierten en sus sistemas educativos (desde preprimaria hasta el nivel universitario) cerca del 5,6 % de su PIB colectivo. Sin embargo, ¿qué proporción es asignada a la educación

temprana? En 1995, la Comisión Europea sobre Cuidado de la Infancia recomendó a los países destinar el 1% del PIB en cuidado y educación de la primera infancia, aunque sólo los países nórdicos se aproximan a este porcentaje - o lo exceden⁴. Al menos, a través de este indicador podemos obtener una medición -aunque burda- que facilita la comparación entre los diferentes países.

Adicionalmente, el grupo UOE emplea otro indicador comparativo: qué cantidad invierten los países por cada niño. Para obtener esta información, es preciso conocer el monto que ha invertido el gobierno de un país en educación de la primera infancia y el número de niños que recibe este tipo de atención en establecimientos financiados con fondos públicos. Sobre la base de esta información, se puede llegar a determinar qué niños se benefician del cuidado y educación de la primera infancia y que niños quedan excluidos de este servicio. Idealmente, este tipo de análisis de datos nos permite saber si la educación temprana se encuentra distribuida en forma equitativa y si los niños beneficiados son hombres o mujeres, de origen urbano o rural, ricos o pobres, residentes o inmigrantes /indígenas y en qué proporción está cada grupo representado. Es probable que este tema sea más significativo en el campo de la educación temprana que en los otros niveles del sistema educativo, ya que una serie de ventanas de oportunidad para el aprendizaje sólo se abren de par en par durante los primeros años de vida. El hecho que todos los niños comiencen la vida en igualdad de condiciones tendrá importantes consecuencias en términos de futuros logros escolares, de modo que una distribución desigual de los servicios de la primera infancia hará inevitable que al inicio de la "carrera escolar" algunos se encuentren en una posición mucho más favorable con respecto de los demás.

¿Quién asume el costo de la educación de la primera infancia?

Esta pregunta es importante particularmente en relación con este nivel educativo ya que, contrariamente a la educación primaria, la educación de la primera infancia rara vez es gratuita. Además del financiamiento que el gobierno entrega a la educación temprana, ésta puede contar con un sustancial respaldo de los padres a través del pago de aranceles, fondos provenientes de agencias internacionales, proveedores privados o contribuciones en dinero o en especie de las ONGs. En términos generales, los gobiernos se muestran inclinados a aceptar este esquema de participación compartida en el costo, a pesar que esta estrategia puede llegar a ser una carga excesiva para los padres que con frecuencia deben pagar no sólo la matrícula, sino también el costo de los uniformes, los libros y materiales. Como resultado de esto, para las familias de

¹ OCDE (2001) *Education at a Glance*.

² Department for Education and Skills (2002) *Research Report RR 320*, Londres.

³ Un indicador similar que proporciona información adicional es: ¿Cuánto destina el gobierno a la educación de la primera infancia como porcentaje total del gasto público?

⁴ De hecho, Suecia destina más del 2% de su PIB a servicios integrales para la infancia.

ingresos moderados a bajos, los servicios de la primera infancia pueden simplemente estar fuera de su alcance, o bien, puede suceder que los servicios que están dentro de sus posibilidades sean de una calidad tan inferior que en lugar de promover el desarrollo holístico del niño tengan un impacto adverso en el mismo.

Es indispensable contar con datos estadísticos sobre quien paga por la educación de la primera infancia y cuál es la participación relativa del gobierno, los padres, las organizaciones sin fines de lucro (organizaciones internacionales y ONGs) y los operadores del sector privado. En los países de la Unión europea, los padres pagan en promedio un 25% del costo por cuidado y educación de niños durante los primeros 3 años de vida, mientras que en América del Norte los padres pagan alrededor del 50%.⁵ Como resultado, los servicios europeos cuentan con una mayor tasa de matrícula, ya que para los padres el costo relativo de la educación temprana tiene un fuerte impacto en la matrícula (Edwards y otros, 1996)⁶.

¿Cómo se asignan fondos a la educación de la primera infancia?

Los siguientes puntos representan temas de importancia que se han planteado respecto de la asignación de fondos públicos:

a) Los fondos públicos destinados a la educación de la primera infancia, ¿se asignan indirectamente a las familias a través de beneficios en dinero o, como se acostumbra en educación primaria, son asignados directamente a instituciones educacionales bajo la forma de subsidios operacionales?

Esta es una pregunta compleja que no puede ser abordada en forma adecuada en el limitado espacio de estas Notas. En síntesis, las opiniones sobre el tema están divididas. Los gobiernos que han adoptado la modalidad de pago a las familias argumentan que este mecanismo les permite entregar una mayor asistencia económica a familias de bajos ingresos, además de contribuir a la creación de un "mercado" para servicios de la primera infancia hecho que, a su vez, estimula la inversión del sector privado e intensifica la competencia entre los establecimientos que prestan estos servicios. Sin embargo, sus críticos opinan que el hecho de subsidiar a los usuarios sitúa a los programas de la primera infancia en un contexto benefactor o de mercado laboral y refleja el desinterés por parte del gobierno en términos de considerar la inversión en este nivel de educación como algo necesario. Otorgar subsidios a los padres, argumentan, equivale a condenar a muchos de estos establecimientos a operar a un nivel de baja calidad, ya que quedan excluidos de la ayuda destinada a financiar

⁵ En Europa, el cuidado y educación infantil es gratuito generalmente a partir de los 3 años de edad. En América del Norte los padres deben pagar por este servicio - que puede ser formal o no formal si bien, en general, es ofrecido en establecimientos - por un período bastante superior de tiempo ya que los estados o provincias se hacen cargo de la educación sólo desde la edad de 5 años y, parcialmente, desde los 4 años.

⁶ Edwards, J., Fuller, B., y Linag, X. (1996). "The missed pre-school market: explaining local variation in family demand and organised supply" en *Economics of Education Review*, Vol. 15, No. 2, pp. 149 - 161.

necesidades operacionales básicas como la remuneración de los docentes y los programas de formación profesional, así como la provisión de recursos de aprendizaje, factores que inciden en la calidad de los programas de la primera infancia. Adicionalmente, los subsidios entregados a los padres son generalmente insuficientes para financiar el verdadero costo de la prestación de estos servicios en zonas desfavorecidas o rurales donde la demanda suele ser más baja y el costo que conlleva organizar programas apropiados suele ser más alto.

b) La información financiera también pone de relieve otro aspecto: ¿hacia qué segmentos del sistema educativo se canalizan los fondos?

Esta pregunta es importante no solamente en términos de equidad pero también desde la perspectiva de la eficiencia de la inversión. En muchos países, el financiamiento asignado a un niño de primaria es 1,5 veces mayor al que recibe un niño en educación temprana, pese a que los niños más pequeños requieren de una razón alumno/ maestro bastante más favorable. Quizás lo más sorprendente es que, generalmente, el financiamiento de un estudiante universitario es cinco o seis veces mayor que el de un niño atendido en un servicio de la primera infancia, pese a que el alto retorno económico y educacional de invertir en niños pequeños es un hecho comprobado. Esta diferencia en el financiamiento puede ser herencia de épocas pasadas cuando la educación era concebida en términos más bien elitistas, la educación de la primera infancia prácticamente no existía y el sector universitario tenía gran poder. Actualmente, parece más equitativo que los fondos públicos sean asignados a la base de la pirámide educativa, no a su cúspide, si bien es evidente que en ocasiones el gobierno puede considerar necesario aumentar el número de egresados en ciertas especialidades, a través de iniciativas de financiamiento. La reciente experiencia australiana sugiere que a nivel terciario, la educación gratuita podría ser ineficiente en términos económicos, ya que el hecho de cobrar aranceles parece no tener mayor impacto en la matrícula, siempre que existan mecanismos apropiados de crédito estudiantil (Gallagher, 2003)⁷. Si este fuera el caso, en los años venideros se podría apreciar un cambio gradual del gasto gubernamental en favor de la etapa fundacional del aprendizaje a lo largo de la vida.

John Bennett
Director Proyecto ECEC Reviews
Dirección de Educación
OCDE

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

⁷ Gallagher, M. (2003). *Higher Education Financing in Australia*, Paris, OECD, Directorate for Education, 2003.