



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Colaboración Interministerial en Educación de la Primera Infancia en Singapur

Introducción

En Singapur, los centros de cuidado de niños y los jardines infantiles son la responsabilidad del Ministerio de Deportes y Desarrollo Comunitario (MCDS) y el Ministerio de Educación (MOE), respectivamente. A lo largo de los años, los dos ministerios han desarrollado políticas y sistemas administrativos en forma separada e independiente. En 1999, se inició la colaboración interministerial la cual consideraba, entre otras cosas, iniciativas de capacitación docente.

En las presentes notas se analiza el desarrollo de los servicios de cuidado infantil y de educación preescolar en Singapur, los factores que llevaron a la colaboración interministerial, el rol del Comité Acreditador de Calificaciones para Jardines Infantiles (PQAC), los desafíos que debieron enfrentarse y los resultados de dicha colaboración.

Cuidado de niños y jardines infantiles en Singapur

Los centros de cuidado infantil atienden a niños entre las edades de 2 meses y 6 años desde las 7 de la mañana hasta las 7 de la tarde. El programa de cuidado también incluye instrucción preescolar para niños entre 4 y 6 años. Esta instrucción no está normada por el Ministerio de Educación quedando bajo la competencia del MCDS. Los jardines infantiles que operan bajo el Ministerio de Educación atienden a niños de 4 a 6 años de edad e imparten programas que pueden durar entre 2 y 4 horas. El servicio de cuidado infantil es subsidiado por el Estado y los niños provenientes de familias de escasos recursos tienen derecho a asistencia financiera adicional a través de organizaciones no gubernamentales. Por su parte, los aranceles de educación preescolar son bastante más bajos y no reciben subsidio del Estado, si bien también se cuenta con asistencia financiera para los niños más pobres.

El desarrollo de centros de cuidado infantil

Los centros de cuidado infantil reflejan las políticas económicas, demográficas y sociales del gobierno de Singapur. En 1954, el Estado creó dos guarderías infantiles para niños desfavorecidos. Durante el rápido proceso de industrialización que tuviera lugar a comienzos de la década de los 70, se crearon centros adicionales para incentivar el trabajo de la mujer con miras a suplementar el ingreso familiar. En 1977, el gobierno transfirió sus 11 centros de cuidado infantil al Congreso Nacional de Sindicatos Comerciales (NTUC) y exhortó al sector privado, y a las organizaciones no gubernamentales, a ofrecer este tipo de servicio.

En 1984, un movimiento encaminado a alentar la participación de la mujer en todos los niveles de la fuerza laboral, llevó a la implementación de nuevas leyes y políticas orientadas a aumentar el número de centros de cuidado infantil y a tratar temas relacionados con el acceso, la calidad y asequibilidad de estos servicios. La Ley de Centros de Cuidado Infantil y las Regulaciones de Centros de Cuidado Infantil de 1988 se crearon para supervisar, normar y autorizar la operación de estos centros. El número de centros aumentó en forma exponencial de 39 (2.310 cupos) en 1984, a 338 (25.274 cupos) en 1994 y a 653 (54.238 cupos) en el 2004 (a partir de enero). La tasa de utilización alcanzó promedios de 80, 86 y 74 por ciento, respectivamente.

Con el objeto de mejorar la calidad del personal responsable por prestar estos servicios, el MCDS adoptó un programa de capacitación consistente en tres niveles y subsidiado por el estado.

El desarrollo de jardines infantiles

En Singapur, los jardines infantiles son operados principalmente por instituciones con fines de lucro, organizaciones no gubernamentales y la fundación *People's Action Party* (PCF). La PCF atiende a la población general, cobra aranceles bajos y opera más del 60 por ciento de los jardines infantiles del país.

Un primer intento de incorporar un año de educación preescolar al sistema escolar pronto fue abandonado dado el costo que implicaba ofrecer este servicio a la totalidad de la población escolar. Posteriormente, el Ministerio de Educación traspasó definitivamente la educación preescolar al sector privado, limitando su propia función a la de llevar registros de los jardines infantiles. En la actualidad, más del 99 por ciento de los niños de primer grado han recibido por lo menos un año – cuando no dos o tres – de educación preescolar en establecimientos operados por el Ministerio de Educación o el MCDS.

La formación en servicio para maestros preescolares – que se iniciara a comienzos de los años setenta – se caracterizó por ser breve y coyuntural. Bajo la dirección del Instituto de Educación el programa inicial, que consistía en 60 horas de capacitación, fue subsecuentemente extendido a 90 horas y eventualmente a 120 horas. En general, la formación de maestros preescolares se mantuvo rezagada respecto de aquella impartida a los maestros de párvulos.

Factores que llevaron a la colaboración interministerial

A finales de la década de los 90, una evaluación de la educación preescolar llevó al Ministerio de Educación a tomar la decisión de mejorar la calidad de este nivel de educación. Considerando que el MCDS también compartía responsabilidad por la educación preescolar, se asignó a un comité interministerial de alto nivel la tarea de articular y mejorar la calidad de la educación preescolar y la formación de maestros de párvulos y de educación preescolar.

El Comité Directivo de Educación Preescolar (SCPE), encabezado por un alto ministro de Estado del MOE, tuvo como misión forjar un marco para el desarrollo de la educación preescolar, definir los resultados esperados, crear sistemas y estructuras de formación para maestros preescolares, diseñar un currículo apropiado en términos de desarrollo y regular el sistema educativo preescolar.

El Comité Acreditador de Calificaciones para Jardines Infantiles (PQAC)

El PQAC – que naciera del SCPE – tiene como propósito desarrollar e implementar un marco integral de educación preescolar orientado a la formación y acreditación de maestros de educación preescolar y del personal que se desempeña en los centros de cuidado infantil. La estructura del PQAC refleja el carácter igualitario de la asociación entre los dos organismos, donde los directores de los respectivos ministerios se alternan en el desempeño de la presidencia. Entre los demás integrantes del PQAC se cuentan funcionarios superiores del ministerio y operadores y consultores representantes de los sectores de cuidado

infantil y de educación preescolar. Adicionalmente, el PQAC cuenta con el respaldo del Secretariado Ministerial Conjunto.

El PQAC evaluó todos los cursos de formación requeridos por el Ministerio de Educación y el MCDS y estableció tres niveles obligatorios de capacitación para ambos sectores educativos. La compleción de estos niveles lleva a un Certificado de Enseñanza Preescolar (470 horas), un Diploma de Educación Preescolar – en Pedagogía (700 horas) y un Diploma de Educación Preescolar – en Liderazgo (500 horas), respectivamente.

El PQAC se reúne regularmente para estudiar solicitudes de instituciones de formación que buscan acreditar los cursos que imparten y certificar a sus instructores en la enseñanza de módulos específicos que forman parte del curso. A la fecha, existen 23 instituciones de formación, comparadas con cuatro en 1994 y ocho en el 2000. Estas instituciones tienen esencialmente fines de lucro. El gobierno subsidia el 90 por ciento de los aranceles de los cursos siendo el 10 por ciento restante asumido por el empleador.

Resultados de la colaboración en el área de formación

- El PQAC, recurriendo a los conocimientos y experiencia de los sectores de bienestar infantil y educación de la primera infancia, ha desarrollado una perspectiva mucho más integral sobre educación preescolar para ambos sectores.
- En el pasado, sólo a los maestros formados en instituciones de capacitación aprobadas por el Ministerio de educación se les permitía trabajar en centros de cuidado y en jardines infantiles. Los maestros formados en instituciones aprobadas por el MCDS podían trabajar exclusivamente en centros de cuidado infantil. Hoy, todos los maestros que hayan completado cursos aprobados por el PQAC pueden trabajar en cualquiera de los dos sectores, hecho que les otorga una mayor movilidad y mejora sus oportunidades profesionales.
- En un período de tiempo relativamente breve, el marcado aumento del número de instituciones de formación se vio acompañado de un similar incremento en el número de personas capacitadas para trabajar en centros de cuidado infantil y en jardines infantiles. Esto representa un logro significativo ya que por mucho tiempo ambos sectores han experimentado una seria escasez de maestros acreditados.
- La acreditación de cursos y educadores garantiza que todos los programas de formación cumplen con los estándares del PQAC, contribuyendo de esta forma a darles la consistencia y el nivel de calidad requeridos. Adicionalmente, el hecho de contar con un diploma los hace acreedores a remuneraciones más altas y un mayor prestigio social.
- Los dos ministerios han logrado reducir costos a través del desarrollo de una base de datos conjunta diseñada para monitorear, planificar y proyectar necesidades de formación en los respectivos sectores.
- Si bien los dos ministerios colaboran estrechamente en el área de formación, cada ministerio continúa funcionando en forma autónoma en áreas asociadas con el registro u otorgamiento de autorizaciones, monitoreo, desarrollo de programas y elaboración de políticas.

Desafíos

Dado que los dos ministerios abordaban el tema de la infancia desde diferentes perspectivas, la colaboración interministerial debió superar algunos escollos durante su etapa inicial. El MCDS cubría un rango de edades más amplio y un mayor número de dimensiones tales como la seguridad, la salud y la alimentación, además del desarrollo físico, social, afectivo y cognitivo, en circunstancias que la labor del MOE estaba más enfocada a la pedagogía preescolar. En este sentido, la consolidación de cursos de formación docente en tres niveles comunes, fue una iniciativa destacable. Asimismo se enfrentaron otros desafíos relacionados

con la formulación de estándares para los establecimientos dedicados a la formación docente en momentos cuando el número de instructores locales era escaso, los objetivos que perseguía la formación eran ambiciosos y lograrlos una materia urgente. Posteriormente, con la proliferación de dichos establecimientos de formación, la labor del PQAC se redujo a garantizar que éstos mantuvieran los estándares establecidos y cumplieran con los requisitos.

Entre los factores que contribuyeron al buen funcionamiento del PQAC se pueden mencionar los siguientes:

- La colaboración conjunta a nivel del Comité Directivo de Educación Preescolar (SCPE);
- La estructura del PQAC, que garantizaba una asociación igualitaria;
- La participación de terceras personas con experiencia y competencias en dos sectores;
- Una clara división de responsabilidades entre los ministerios participantes;
- El objetivo compartido de mejoramiento de la calidad docente; y
- El factor humano - la habilidad de todos los actores involucrados para trabajar juntos.

Conclusión

Otros países que también cuentan con distintos ministerios para educación preescolar y servicio de cuidado infantil, también pueden beneficiarse de las iniciativas de colaboración interministerial. El modelo de Singapur, donde el MOE juega un papel crucial dentro del Comité Directivo de Educación Preescolar en tanto que el liderazgo se comparte al interior del PQAC, representa una de estas modalidades de colaboración. Evidentemente que también es posible adoptar otras modalidades de colaboración. El primer paso consiste en identificar aquellas áreas comunes de colaboración que en la actualidad se desarrollan en forma independiente. Esto ayudará a ahorrar tiempo y dinero, optimizar el uso de recursos y acelerar los resultados esperados.

Khoo Kim Choo, Ph.D
Consultora Internacional
Singapur

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