



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

# Impacto de la Educación Primaria Gratuita en el Desarrollo de la Primera Infancia en Kenia

### Introducción

La Educación Primaria Gratuita (FPE, por su sigla en inglés), introducida en Kenia el año 2003, ha permitido que 1,3 millones de niños desfavorecidos reciban, por primera vez, una educación primaria libre de aranceles o costos por concepto de matrícula.<sup>1</sup> A nivel de educación primaria, la tasa bruta de matrícula del país se elevó del 86,8% el año 2002 al 101,5% en sólo dos años.<sup>2</sup>

Si bien el objetivo principal de la FPE fue dar un impulso a la educación primaria, ésta también ha tenido efectos importantes en otras áreas de la educación, entre las que se incluye la educación y el cuidado para la primera infancia (ECD).<sup>3</sup> El propósito de la presente Nota es analizar el impacto que la iniciativa FPE ha tenido en la ECD de Kenia y destacar brevemente las dos alternativas de política que podrían mitigar un posible impacto negativo.<sup>4</sup>

### ¿Qué está sucediendo con la ECD?

Se han realizado varios estudios<sup>5</sup> con el propósito de evaluar los efectos que la Educación Primaria Gratuita ha tenido en los centros de ECD.<sup>6</sup> Algunos de estos estudios han destacado los efectos negativos de esta política en tanto que otros no mencionan impactos significativos. Si bien aún no se ha logrado determinar el efecto global de esta política, la Misión UNESCO/OCDE, encargada del Análisis de las Políticas de la Primera Infancia realizado en septiembre de 2004, destaca que la política sí ha tenido un impacto negativo en los centros de ECD que prestan servicio a los sectores más desfavorecidos.

Por ejemplo, en la Provincia del Noreste, una de las regiones más pobres del país, se ha detectado una fuerte reducción de la matrícula en centros ECD, a partir de la implementación de la FPE. Dicha reducción ha sido tan marcada y generalizada que existe una seria preocupación sobre el posible "colapso" de los servicios prestados por la ECD. En regiones más prósperas, tales como la Provincia del Valle Rift y la ciudad de Nairobi, la declinación de la matrícula ha afectado solamente a los centros de ECD de propiedad estatal y comunitaria, servicios que típicamente atienden

a la población infantil de menos recursos. Sin embargo, éste no ha sido el caso en los centros que prestan servicios a las familias de mejor nivel económico.

La explicación de este fenómeno guarda relación con la decisión que, a partir de la implementación de la educación primaria gratuita, tomaron los padres con menos recursos económicos en el sentido de retirar a sus hijos de los centros ECD – o mantenerlos en sus hogares–, hasta cumplir la edad oficial de ingreso a la educación primaria. La razón aducida por estos padres para rehusarse a pagar el costo de la ECD, es que la educación primaria debería ser gratuita.

La declinación en las tasas de matrícula se ha traducido en una reducción salarial que afecta principalmente a los maestros de ECD. En general, el salario de estos maestros kenianos se encuentra cubierto por pagos efectuados por los propios padres, a diferencia de sus colegas de primaria que reciben salarios del gobierno de acuerdo a una escala oficial de remuneración docente. En los centros de ECD, el arancel pagado por los padres es proporcional al número de estudiantes que asisten al establecimiento, recursos que son utilizados principalmente – si no exclusivamente– para cubrir el salario de sus maestros. Por consiguiente, el nivel de remuneración de estos maestros dependerá del número total de alumnos matriculados en el centro y de la capacidad de pago los padres. Como resultado de esta situación, la reducción en las tasas de matrícula provocada por la FPE, ha asestado un duro golpe a los maestros cuyas remuneraciones ya eran modestas e inestables antes de su implementación.<sup>7</sup> Dada la creciente reticencia de los padres a pagar por los servicios de ECD, la educación primaria gratuita ha debido enfrentar aún mayores dificultades en su intento por movilizar los recursos que tradicionalmente los padres han entregado a este sector de la educación. En las comunidades más pobres, se ha intensificado la inseguridad laboral y el número de clausuras de centros de ECD continúa en aumento.

Asimismo, la FPE ha tenido consecuencias imprevistas para la ECD en términos de asignación de recursos. Las aulas de ECD, acondicionadas para funcionar al interior de escuelas primarias públicas,<sup>8</sup> han sido clausuradas para dar cabida a la gran afluencia de estudiantes de primaria desencadenada por la implementación de la educación primaria gratuita. En algunos casos, los niños y maestros de ECD deben adaptarse a espacios muy reducidos. En otros, las clases han sido trasladadas a las peores aulas del establecimiento. Se ha informado que a nivel del distrito las visitas de inspección y supervisión de estos centros – parte de las cuales son de responsabilidad de inspectores zonales del distrito – se están volviendo cada vez más infrecuentes. Los inspectores zonales, siguiendo directivas del gobierno que los instruyen a monitorear rigurosamente el avance de la FPE, dedican gran parte

<sup>1</sup> Según lo estipulado por la FPE, los padres siguen siendo responsables por otros gastos escolares de diverso orden, por ejemplo, uniformes, alimentación y derechos de examen en el último grado de educación primaria (*Free Primary Education: EVERY Child in School*, Ministry of Education, Science and Technology (MOEST) 2003).

<sup>2</sup> *Education Statistical Booklet 1999-2004*, MOEST, Junio de 2004.

<sup>3</sup> ECD es el término genérico utilizado en Kenia para describir la educación y el cuidado que reciben los niños entre las edades 0-5 años.

<sup>4</sup> El presente artículo está basado en un análisis de políticas educativas realizado en Kenia como parte del proyecto *Early Childhood Policy Review* impulsado por la UNESCO/OCDE. Para mayores detalles, sírvase consultar la publicación: *Policy Review Report: Early Childhood Care and Education in Kenya. Early Childhood and Family Policy Series No. 11 – 2005*. UNESCO. Si desea obtener una copia puede solicitarla a la UNESCO.

<sup>5</sup> Los efectos de la Educación Primaria Gratuita en los programas ECD de Kenia, *Kenya Institute of Education, 2004; Challenges of Implementing FPE in Kenya, 2005*, UNESCO.

<sup>6</sup> El año 2001, la tasa bruta de matrícula correspondiente a la población infantil entre 3 y 5 años, alcanzó el 44.4%. Referencia: Informe Global de Seguimiento EPT, 2005, UNESCO Publishing.

<sup>7</sup> En términos generales, el salario mensual percibido por los maestros de ECD es inferior al salario mínimo recomendado por el Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral (John T. Mukui y Jotham A. Mwaniki, diciembre de 1995, Informe de la Encuesta Muestral de centros ECD).

<sup>8</sup> La mayoría de los centros de ECD que operan en escuelas primarias se encuentran en zonas rurales (Mukui y Mwaniki, diciembre de 1995).

de su tiempo a visitar las escuelas primarias, relegando a último término su trabajo en los centros de ECD.

### **Opciones de política**

Con el objetivo de abordar los principales problemas ocasionados por la FPE, se han propuesto dos opciones de amplio alcance. Una de ellas es proporcionar a todos los niños de 5 años un año gratis de educación preprimaria – el año que precede el ingreso a la educación primaria – impartida por maestros patrocinados por el gobierno (de aquí en adelante, la Opción PPE). La segunda opción, es permitir que los centros de ECD continúen su labor de garantizar un servicio continuo de desarrollo holístico de los niños, a través del otorgamiento de pequeños subsidios gubernamentales a los maestros de ECD que enseñan en comunidades desfavorecidas, independiente de los grupos etarios que estén bajo su responsabilidad (de aquí en adelante, la Opción ECD). A continuación se presenta una objetiva reseña de las ventajas y desventajas que caracterizan a cada opción.

La Opción PPE está orientada a garantizar que toda la población infantil de 5 años de edad reciba al menos un año de preparación para la educación primaria. Esta opción, considerada una estrategia para solucionar el doble problema que plantean, por una parte, los niños que no han recibido preparación alguna para iniciar su educación formal y, por otra, el acceso inequitativo a las oportunidades de aprendizaje temprano, está siendo estudiada por las autoridades nacionales y cuenta con el apoyo de numerosos padres y maestros de ECD.

Sin embargo, se sostiene que en términos financieros la Opción PPE no es del todo realista ya que, por muchos años, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología – el organismo gubernamental responsable de la ECD - ha estado asignando menos del 1% de su presupuesto total a la ECD. Otra preocupación en torno a esta opción es la casi cierta probabilidad que el efecto que la educación primaria gratuita tiene sobre la ECD se vería desplazado en un año provocando, simultáneamente, el éxodo de las clases de niños menores y el hacinamiento de las clases de ECD para niños de 5 años. Bajo estas circunstancias, los centros de ECD se inclinarían por enfatizar la educación preprimaria dando menor importancia a la vital labor de cimentar las bases del aprendizaje a través del desarrollo integral de los aspectos cognitivos, sociales, afectivos y físicos del niño. Adicionalmente, dado que esta iniciativa involucra el otorgamiento de subsidios gubernamentales para los maestros de ECD de niños de 5 años de edad, también implicaría la incorporación de estos maestros a la fuerza laboral docente provocando la división de los maestros de ECD – los que trabajan con niños de 5 años y los que lo hacen con niños menores. A su vez, esto desmotivaría a los maestros a trabajar con niños menores de 5 años y aumentaría el riesgo de clausura de las clases con niños menores.

La Opción ECD, ha sido diseñada para ayudar a los maestros que trabajan en comunidades pobres mediante subsidios gubernamentales mínimos y la movilización de recursos provenientes de los padres y las comunidades, con el objeto que estos últimos aporten la diferencia que permitiría el pago completo de sus salarios. Los defensores de esta opción argumentan que esto beneficiaría principalmente a las comunidades pobres. En segundo lugar, y quizá más importantemente, esta opción no provocaría una división sistémica entre la ECD para niños de 5 años y para niños menores, sino, más bien, contribuiría a conservar los centros ECD como proveedores de desarrollo infantil continuo y holístico. De hecho, garantizar un desarrollo holístico – en lugar de una educación primaria temprana – es la mejor forma de preparar a los niños para una escolaridad exitosa. Los niños exhiben un mejor desempeño escolar cuando se les ofrece en forma temprana la oportunidad de desarrollarse social, emocional, física y

cognitivamente. Los adherentes de la Opción ECD también argumentarían que las destrezas específicas de aprendizaje como la lectura, la escritura y el cálculo aritmético, pueden adquirirse en la escuela en forma más efectiva cuando los niños ya hayan alcanzado el nivel de desarrollo apropiado para resolver tareas abstractas. Los niños preescolares no aprenden a través de nociones abstractas sino, más bien, sobre la base de experiencias concretas.

La Opción ECD, a pesar de requerir una menor cantidad de fondos que la Opción PPE, también plantea una preocupación de índole financiera. Otra desventaja para la primera es que, desde el punto de vista administrativo, sería bastante más complejo identificar a los maestros de ECD que tienen derecho a los subsidios gubernamentales propuestos y canalizar dichos subsidios en la forma adecuada. Asimismo, sería indispensable determinar si los maestros de ECD que reciben estos subsidios deberían ser incorporados a la fuerza docente. Un último factor que habría que tener en cuenta es el hecho que, para los padres, la Opción ECD se presenta menos atractiva que la Opción PPE, ya que muchos de ellos estiman que el objetivo principal de los centros ECD es ejercitar a sus hijos en el abecedario y en el trabajo con números. Para estos padres, un año gratis de servicios de ECD sería de todo su agrado.

### **Conclusión**

La decisión acerca de cuál opción adoptar está en manos del gobierno y debe estar basada en las necesidades específicas del país. No se trata de elegir correcta o incorrectamente. Sin embargo, en situaciones similares, los países tienden a favorecer la opción PPE – o alguna variante de ésta – como estrategia para mejorar el nivel de preparación escolar del niño y aumentar los recursos del gobierno.

Sea cual fuere la decisión que se tome, no debería ser motivo de crítica. De hecho, si se hacen esfuerzos por garantizar que el método pedagógico empleado considera en su diseño y práctica la promoción del desarrollo holístico del niño, bien podría ser una alternativa estratégica. Tal decisión también sería aceptable si el gobierno establece un plan gradual para el grupo de niños menores, donde se estipulen niveles de referencia que cada uno de los grupos etarios de ECD debiera alcanzar. La priorización y gradual introducción de las iniciativas suelen ser las únicas alternativas razonables cuando un ideal se ve enfrentado a una limitación real. Por consiguiente, dichas opciones deben ser aceptadas como estrategias viables, siempre que garanticen, por sobre todo lo demás, el desarrollo holístico del niño.

*Yoshie Kaga*  
*Asistente Especialista de Programas*  
*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/earlychildhood/brief>

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