



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Alianzas con actores no públicos: Políticas de la Primera Infancia de Singapur

En Singapur, las instituciones preescolares y las guarderías infantiles o centros de cuidado infantil –los dos principales servicios ofrecidos a la primera infancia– se encuentran bajo la dirección de personas privadas, las comunidades, las ONG o las empresas. En el país, no se cuenta con servicios públicos para la primera infancia. Por su parte, el gobierno monitorea y financia servicios de carácter no públicos aunque no se involucra directamente en su prestación, es decir, en la administración y operación de dichos servicios. Con el objeto de averiguar cómo llegó el gobierno a adoptar esta política y cómo ha logrado a garantizar la equidad y calidad de los establecimientos no públicos, se concertó una entrevista con el Sr. Lee Kim Hua, Director de la División de Servicios Familiares del Ministerio de Desarrollo Comunitario, Juventud y Deporte (MCYS) de Singapur. La entrevista fue conducida por Soo-Hyang Choi, de la sede UNESCO (París) quien preparó el siguiente extracto.

En primer término, sin embargo, sería interesante describir el perfil del cuidado y educación de la primera infancia que caracteriza a Singapur. En el país, la edad oficial de ingreso a la educación primaria es de 7 años. El sector de la primera infancia incluye a la totalidad de la población infantil entre 0 y 6 años de edad.¹ En este sector, las guarderías infantiles y las instituciones preescolares son las principales modalidades de servicio.² Las primeras, bajo la responsabilidad del MCYS, atienden a niños entre 2 meses y 6 años de edad y, adicionalmente, imparten instrucción preescolar a niños entre 4 y 6 años. Por su parte, las instituciones preescolares, bajo los auspicios del Ministerio de Educación (MOE), atienden solamente a los niños entre 4 y 6 años. En forma reciente, el MCYS y el MOE, los principales ministerios responsables de la educación, acordaron elaborar un marco común de educación para la primera infancia que incorpore los servicios prestados por ambos organismos.³ Aproximadamente un 90% de la población entre 4 y 6 años recibe instrucción preescolar. El 23% de esta cohorte, asiste a guarderías operadas por el MCYS. Finalmente, el 90% de los estudiantes de primer grado, ha cursado como mínimo un año de educación preescolar.

Choi: En Singapur, ¿las guarderías infantiles⁴ siempre han tenido el carácter de establecimientos no públicos?

Lee: No. En 1949, el gobierno creó las guarderías infantiles públicas⁵ para madres trabajadoras de escasos recursos y asumió la responsabilidad de su dirección hasta 1979, año que delegó su

operación al Congreso Nacional de Sindicatos Comerciales (NTUC),⁶ una organización no pública de sindicatos obreros. Desde entonces, las guarderías infantiles han conservado su condición de establecimientos no públicos.

C: ¿Por qué razón decidió el gobierno renunciar a su administración?

L: El hecho de operar las guarderías infantiles como establecimientos públicos conlleva un alto costo. Por esta razón, se consideró que delegar la responsabilidad de la administración y operación de estos servicios a un operador no público constituía una mejor alternativa. El gobierno, por su parte, mantuvo el compromiso de proporcionar su financiamiento.

C: ¿Cómo pudo el NTCU hacerse cargo de una responsabilidad financiera que el propio gobierno consideraba onerosa?

L: Se adoptó un sistema de recuperación de costos una parte de los cuales debía ser absorbida por los padres.

C: ¿No estaba el gobierno en condiciones de incorporar este mismo sistema a sus servicios públicos?

L: Pudo haberlo hecho, pero considerando el deseo del gobierno de Singapur de mantener una maquinaria estatal de dimensiones reducidas, resolvió no asumir la responsabilidad de prestar estos servicios. De haberlo hecho, se hubiese requerido asignar una gran cantidad de funcionarios públicos a las guarderías infantiles.

C: De modo que la decisión de desligarse de esta responsabilidad fue tomada en parte por la carga financiera que ello implicaba aunque principalmente dada la política en favor de una maquinaria estatal reducida.

L: Así es. Si bien un elemento esencial que subyace a esta política es el énfasis en la eficiencia. Estamos convencidos que si el mismo servicio puede ser prestado en mejor forma por un sector no público, lo racional es delegarlo a este sector.

C: ¿Cuál cree usted es la principal ventaja de delegar la prestación de servicios a operadores no públicos?

L: Bueno, por una parte facilita la ampliación de los servicios dado que éstos pueden crearse en diversos entornos. Por otra parte, el reclutamiento y la asignación de personal también se simplifican.

C: Sin embargo, garantizar la calidad de los servicios podría ser problemático.

L: Ciertamente. En ese sentido, hemos adoptado un efectivo mecanismo de control de calidad, que consiste en conceder licencias de distinta duración basadas en los resultados arrojados por evaluaciones. También existen regulaciones que norman la creación y operación de los servicios.

C: ¿Estaba este sistema en operación desde el inicio, es decir, cuando la NTUC asumió la responsabilidad de prestar estos servicios?

L: No. El NTUC aún utiliza los estándares de calidad heredados del gobierno. Sin embargo, con el paso del tiempo, y en la medida que otras organizaciones no gubernamentales mostraron interés en abrir guarderías infantiles, se hizo necesario elaborar un sistema adecuado de concesión de licencias. No se legisló al respecto hasta 1988, diez años después.

¹ En esta notas, la población de 0 a 6 años, incluye a los niños que ya celebraron su sexto cumpleaños. Vale decir que el segmento 0 a 6, es inclusive de niños de 6 años de edad.

² Algunas empresas ofrecen jardines infantiles (playgroups) a sus empleados pero, en general, la mayor parte de los servicios son prestados por las guarderías infantiles y las instituciones preescolares. Las guarderías prestan servicios a alrededor del 21% de la cohorte total.

³ Ver: Colaboración Interministerial en Educación de la Primera Infancia en Singapur. Notas de la UNESCO Sobre las Políticas de la Primera Infancia, # 24, 2004.

⁴ En las presentes Notas, la discusión se ha centrado en las guarderías infantiles que es uno de los servicios prestados por el MCYS. Sin embargo, la misma política que regula la prestación de servicios de la primera infancia a través de operadores no públicos es aplicable a las instituciones preescolares que están bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación.

⁵ Originalmente se les conocía como *crèches*. En 1980, cuando la Sección de Cuidado Infantil del entonces Ministerio de Asuntos Sociales se propuso mejorar los servicios de cuidado infantil en un esfuerzo por motivar a un mayor número de mujeres casadas a ingresar a la fuerza laboral o mantenerse en ella, pasaron a llamarse centros de cuidado infantil o guarderías infantiles.

⁶ El NTUC es una federación nacional de sindicatos comerciales integrada por trabajadores del sector industrial, público y de servicios. En abril de 2005, contaba con 63 sindicatos y 6 asociaciones afiliadas. En 1969, como resultado de la modernización del movimiento laboral, el NTUC optó por abandonar su estrategia confrontacional y cooperar con los planos gerenciales en materia de reivindicaciones laborales. Adicionalmente, se tomó la decisión de crear cooperativas como forma de satisfacer en forma más eficaz las necesidades sociales de sus miembros. Entre éstas, la Cooperativa para el Cuidado Infantil del NTUC, asumió la enorme tarea de prestar servicios de cuidado a la población infantil de colonias residenciales y grandes empresas.

C: ¿De modo que el sistema de monitoreo se desarrolló a través del tiempo?

L: Exactamente. Evolucionó en forma gradual impulsado por el rápido aumento del número de actores no públicos interesados en la provisión de los servicios prestados por las guarderías infantiles.

C: Además del sistema de concesión de licencias, ¿qué medidas de control de calidad se han implementado en las guarderías infantiles?

L: El MCYS realiza visitas periódicas de supervisión a las guarderías infantiles que deben cumplir una serie de exigencias relacionadas con la evaluación y el monitoreo diario de su propio trabajo. Se hacen visitas de supervisión, verificación de las condiciones de salud del establecimiento y comprobación de la validez de las licencias. También se investigan las observaciones y reclamos que reciben las guarderías. Quizás lo más importante es que hemos elaborado e implementado claros requisitos de calificación y capacitación para el personal de las guarderías.

C: En otros países, cuando la responsabilidad de prestar servicios se delega al sector no público, el gobierno a veces asume la responsabilidad de monitorear, pero no necesariamente la de su financiamiento. De hecho, cuando los recursos del gobierno son escasos, se suelen promover alianzas con el sector no público como forma de reducir, o retirar, la responsabilidad financiera que le cabe al gobierno. ¿Cuál ha sido el caso de Singapur?

L: Incluso después que las guarderías infantiles se convirtieran en establecimientos no públicos, continuamos otorgando subsidios a las familias que requerían estos servicios.⁷ En la actualidad, los subsidios gubernamentales cubren cerca del 30% de los aranceles. Este derecho se ha hecho extensivo a todas las familias, si bien las familias más pobres tienen acceso a un programa adicional de asistencia financiera.⁸

C: ¿Cómo justifica el gobierno la asistencia financiera que otorga a las guarderías infantiles no públicas?

L: En un inicio se trataba de poner los servicios al alcance de todas las familias.⁹ Nuestra estrategia para ampliar los servicios de la primera infancia estaba predicada en la accesibilidad económica. Sin embargo, con el crecimiento de la economía, el énfasis cambió. Ahora se trata de promover la participación de la mujer en el mercado laboral.

C: Los operadores de estas guarderías, ¿también reciben asistencia financiera?

L: Sí. Ponemos a disposición de estos operadores instalaciones gubernamentales (por ej., edificaciones y oficinas en desuso) para ser utilizadas como guarderías infantiles. Adicionalmente, el gobierno hace un aporte financiero para su reconversión. También se otorgan subsidios de capital para gastos de instalación y compra de mobiliario y equipos

C: ¿Se ha establecido un valor máximo al arancel que pueden cobrar estas guarderías?

L: No existe un valor máximo propiamente tal. El gobierno, en cambio, ha implementado medidas “blandas” para mantener los aranceles a niveles económicamente accesibles. Por ejemplo, para que las guarderías se hagan acreedoras a subsidios gubernamentales, deben optar por un arancel que esté al alcance de todas las personas. Adicionalmente, cualquier alza que afecte los aranceles debe ser presentada al gobierno que exige a los operadores exponer las razones que la justifican. En caso de no poder hacerlo, deben moderar el alza. Hemos comprobado que estas medidas “blandas”, además de ser efectivas, contribuyen a promover la formación de alianzas.

C: ¿Se han planteado nuevas políticas que permitan avanzar en este sentido?

L: Nuestra intención es entregar la tarea de monitoreo a los operadores del sector no público para que el gobierno pueda concentrar sus esfuerzos en la formulación de políticas.

C: ¿Es ésta otra forma de reducir aún más la responsabilidad del gobierno en materia de guarderías infantiles?

L: No exactamente. Primero, encargaremos la tarea de visitar las guarderías a agentes externos y el gobierno retendrá su autoridad para conceder licencias. Segundo, el plan refleja el énfasis permanente que el gobierno ha dado al mejoramiento de la administración pública. Estimamos que este trabajo en terreno puede realizarse en forma mucho más eficiente en función de los costos, por el sector no público. Nuestro objetivo no es simplemente entregar las tareas a agentes externos, sino, identificar a aquellos agentes que pueden hacerla mejor, es decir, encontrar la manera de prestar un servicio en la forma más eficiente y efectiva posible.

C: De manera que no se trata de quién pueda prestar el servicio –independiente del hecho que sea un agente público o no público–, sino más bien quién puede hacerlo en forma eficiente y efectiva.

L: Precisamente. Este el principio rector que ha orientado nuestra estrategia.

C: En términos de eficiencia y efectividad, me pregunto si el hecho que la responsabilidad de la población de 4 a 6 años esté siendo compartida por el MCYS y el ministerio de educación, ha sido tema de debates.

L: En realidad no ha habido gran debate sobre el particular. Nuestra principal preocupación es, más bien, cómo garantizar que los niños sin importar su condición social, reciban servicios de una calidad comprobada. Ésta es precisamente la razón que nos llevara a desarrollar un programa de capacitación y acreditación común para los maestros que trabajan en guarderías infantiles e instituciones preescolares. Hasta el momento, ha dado buenos resultados. Sin embargo, si surgiera la necesidad de incorporar alguna modificación, estamos dispuestos a hacerlo, aunque siempre privilegiando la eficiencia y efectividad.

C: ¿Qué consejo le daría a otros países que estén considerando delegar la provisión de servicios de la primera infancia a los operadores no públicos?

L: Para que una alianza opere en forma óptima, debe existir una masa crítica de actores no públicos dispuestos a asumir esta responsabilidad en nombre del gobierno. En nuestra experiencia, cuando éste es el caso, es aconsejable que el gobierno reduzca su participación en la provisión de estos servicios. Sin embargo, en caso contrario, el gobierno deberá intervenir, al menos en un comienzo, para dar un ejemplo que los operadores no públicos puedan seguir.

Soo-Hyang Choi
Sector de la Educación
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:

División de Educación Básica, UNESCO

7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, France

Tel: 33 1 45 68 08 12, fax: 33 1 45 68 56 26, earlychildhood@unesco.org

⁷ En el pasado, cuando las guarderías infantiles eran servicios públicos, los subsidios gubernamentales cubrían alrededor del 40% de los aranceles.

⁸ El subsidio de cuidado infantil, que todos los niños reciben a través las guarderías, alcanza la suma de 150 dólares singapurenses (ó 92 dólares americanos) al mes por un día de jornada completa y 75 dólares por media jornada. Adicionalmente, el Mecanismo de Asistencia Financiera que opera a través de las guarderías entrega entre 110 y 265 dólares singapurenses al mes, aunque esto beneficia solamente a las familias de escasos recursos.

⁹ A diferencia de la mayoría de los países donde los beneficiarios de los servicios subsidiados por el gobierno son mayoritariamente niños desfavorecidos, en Singapur las guarderías infantiles atienden tanto a niños pobres como ricos, en sus respectivos vecindarios.