

## BOLETÍN Nº 2

### ***Nº 2/ abril 2002. Planificación del acceso: Lo primero es desarrollar un sistema de datos.***

Pregunte a las autoridades de un ministerio de educación de un país en desarrollo cómo han planificado mejorar el acceso a los servicios de la primera infancia. Lo más probable es que señalen los esfuerzos orientados a estimular las tasas de ingreso a la educación preprimaria(1) de los niños mayores de tres años, la creación de más kindergardens, jardines infantiles y establecimientos de este tipo.

Es cierto que muchos ministerios de educación están conscientes de las dificultades que implica llegar incluso a los niños mayores a través del sistema formal y actualmente se encuentran explorando alternativas no formales(2). También se están desarrollando planes para niños menores de tres años. No obstante, con relación al acceso, la mayor parte de las políticas sobre la primera infancia, al menos en términos de prioridades de inversión, se concentra en la expansión de la educación preprimaria para niños mayores de tres años.(3)

En algunos países, el mandato del ministerio de educación de la Primera Infancia(4) aún se encuentra limitado a la educación preprimaria. En este caso, la adhesión a la educación preprimaria sería una cuestión de principios. En otros, donde el mandato ha sido ampliado para incluir a otros grupos etarios y programas no formales, la política sería un reflejo de una consciente priorización de las inversiones del ministerio en beneficio de la educación preprimaria.

Ambos casos señalan la falta de voluntad política como una de las causas de la dirección que ha tomado la política. Sin embargo, la experiencia del Ministerio de Educación brasileño sugiere que el problema puede residir no tanto en la falta de voluntad para desarrollar una política más amplia, sino, entre otras cosas, en los limitados sistemas de datos(5) con que cuentan los ministerios para extender el alcance de la Primera Infancia más allá de la educación preprimaria.

El año 1996 en Brasil, los auspicios ministeriales para guarderías de niños (para niños entre 0 y 3 años de edad) y jardines infantiles (para niños entre 4 y 6 años de edad) fueron integrados bajo el Ministerio de Educación(6). Uno de los primeros pasos en la implementación de este mandato más amplio fue la recolección de datos acerca de estos servicios. En 1997, el censo escolar anual del ministerio incluía información sobre unas pocas guarderías vinculadas con escuelas. El 2000, el ministerio realizó una encuesta nacional para recolectar datos básicos sobre educación de la primera infancia, el primer estudio de este tipo realizado por dicho ministerio. Un hecho significativo es que la encuesta cubrió no sólo los jardines infantiles sino también las guarderías que atienden a niños menores de tres años

No fue posible completar la información sobre las guarderías debido a que la encuesta no pudo identificar el número total de estas instituciones en todo el país. Con todo, la información básica parcial ayudó al ministerio a incluir a todo el grupo entre 0 y 6 años de edad y a los servicios correspondientes, dentro del área de planificación de política. El ministerio reconoció que la información jugó un papel importante en este proceso.

Quizás lo más importante es que antes de realizar la encuesta el ministerio revisó las normas legales de cada institución involucrada con la primera infancia, hecho que ayudó a registrar y a acreditar las guarderías, así como otros servicios, que hasta entonces habían estado fuera de la esfera de la administración gubernamental. Gracias a este ejercicio, las guarderías ahora podrían ser encuestadas y eventualmente incluidas dentro del área de competencia de la política nacional para la Primera Infancia del ministerio.

La experiencia brasileña puede no ser única en este sentido aunque ilustra dos puntos importantes.

Primero, antes de iniciar el desarrollo de políticas, el ministerio buscó elaborar un conjunto global de datos que cubriera el grupo comprendido entre los 0 y 6 años de edad. Interesantemente, fue una de las primeras tareas que realizó una vez recibido el mandato ampliado.<sup>(7)</sup> Segundo, puso énfasis en el desarrollo de sistemas para la identificación y el reconocimiento de guarderías de niños antes de iniciar la recolección de datos asociados con ellas.

Esta priorización de la política es destacable, puesto que es mucho más frecuente que las políticas para la primera infancia sean desarrolladas sin el apoyo de datos sólidos. Esto no significa que la necesidad de contar con servicios para la primera infancia no pueda ser percibida sin la ayuda de información. En algunos países, la necesidad es demasiado obvia como para ignorarla, incluso si no se dispone de información que la certifique. Sin embargo, estar conscientes de la existencia de las necesidades que deben ser abordadas es una cosa, abordar esas necesidades con acciones concretas es otra muy distinta. Esta última requiere concientización política seguida por un discurso de políticas específicas, planificación y un compromiso financiero, para lo cual la obtención de una herramienta de política tan esencial como es la información se convierte en algo fundamental.

Si bien los elaboradores de política pueden atribuir la misma importancia a la información y al desarrollo de políticas, es posible que subestimen la importancia de la primera como requisito previo a dicho desarrollo. Asimismo, con relación al desarrollo de información sobre la Primera Infancia, típicamente se ha puesto énfasis en la confiabilidad y validez de la información o en el desarrollo de indicadores y se ha prestado poca atención a la elaboración de un sistema capaz de identificar, reconocer y apoyar los servicios prestados - incluyendo aquellos ofrecidos a nivel popular - desde un punto de vista administrativo. En el caso de Brasil, el valor de la información como herramienta y la necesidad de mejorar la infraestructura básica del sistema de recolección de datos, tal como el registro de servicios, han sido ampliamente reconocidos.

Si, en el caso de Brasil, este sistema de información mejorado lleva eventualmente a un plan de política global sobre acceso, es algo que está por verse. En general, la pregunta depende de muchos otros factores tales como la disponibilidad de una cantidad suficiente de recursos. Por ejemplo, para alentar a los servicios no oficiales a registrarse, es posible que deba crearse algún incentivo (por ejemplo, alivio tributario, apoyo, oportunidades de capacitación y reconocimiento). Para promover un enfoque integral de la Primera Infancia, los ministerios también necesitarán desarrollar sistemas igualmente integrados en las áreas de financiamiento, currículo, capacitación y prestación de servicios. De hecho, estudios recientes de la UNESCO (8) muestran que lo crucial, aunque difícil de lograr en términos de establecer un sistema integrado para la primera infancia, es el desarrollo de un currículo y de un sistema de capacitación integrados, para todo tipo de educadores. Quizás lo más importante es que no sería posible establecer un sistema integrado sin la necesaria coordinación con otros ministerios.

Sin embargo, en el caso de Brasil este enfoque parece haber dado resultados en la medida que el ministerio buscó proyectar la Primera Infancia más allá de la educación preprimaria e incorporó a los servicios y grupos etarios que no estaban bajo su responsabilidad al discurso de políticas de la Primera Infancia. Y, esta tarea de traer la realidad que necesita la atención de las políticas a la arena del discurso público es el primer paso, y quizás uno de los más importantes, hacia la creación de un sistema integrado de la Primera Infancia.

Los gobiernos, los profesionales y los organismos de desarrollo han intentado abordar el problema de las políticas para la Primera Infancia de los ministerios de educación (9) buscando las mejores formas de invertir los limitados recursos públicos disponibles para esta área. Se han citado investigaciones sobre el cerebro que avalan la importancia que los niños de cortos años tengan acceso al cuidado y a la educación desde sus primeros años de vida. También se ha hecho referencia a las campañas globales de Educación para Todos y a declaraciones en el sentido de revisar la visión formalista de la Primera Infancia. Si bien estos esfuerzos activistas no han sido estériles, en general tampoco han resultado en un cambio en la dirección de la política. Una de las razones podría ser la inadecuada preparación del primero de los pasos: el desarrollo de un sistema de datos para la Primera Infancia de naturaleza integrada y global.

Sección Educación de la Primera Infancia y la Familia,  
División de Educación Básica  
UNESCO, París

(1) En este artículo, educación preprimaria se define como un programa educacional para niños mayores de tres años (en algunos casos, dos años) basado en un centro o escuela, según la definición contenida en la Clasificación Internacional Estándar de Educación Preprimaria o ISCED - 0.

(2) Por ejemplo, en Cuba, el Ministerio de Educación cuenta con un sistema integrado para niños entre 0 y 6 años de edad, que incluye programas comunitarios de educación para niños menores de tres años, organizados por los padres.

(3) El problema de acceso de niños menores de tres años, también se plantea en países desarrollados, con la importante excepción de algunos países nórdicos que han extendido el derecho a un lugar a niños de este grupo etario.

(4) La expresión Primera Infancia se escribe con mayúsculas para marcar la diferencia entre ésta como disciplina y área profesional y la primera infancia referida al período inicial del ciclo de vida de una persona.

(5) Se incluyen datos cualitativos y cuantitativos.

(6) De hecho, en 1988 la Constitución Federal declara que la educación de la primera infancia representa el derecho de todo niño y que su provisión es deber del Estado y de la familia y bajo el Capítulo de Educación se mencionan tanto las guarderías de niños, que estaban bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Sociales, como los jardines infantiles. Sin embargo, la responsabilidad por ambos servicios fue asignada al Ministerio de Educación, sólo con la introducción de la Ley de Directrices y Bases de Educación Nacional (Ley 9394), o Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB en 1996. Es importante destacar que la responsabilidad por proveer servicios para la primera infancia reside en las municipalidades.

(7) Incluso antes de la encuesta que tuviera lugar el 2000, el ministerio ya había impulsado algunas iniciativas a favor de las guarderías de niños. Por ejemplo, había elaborado pautas curriculares, de acreditación, operación y capacitación para los servicios de la primera infancia que incluían a las guarderías de niños. Sin embargo, en términos de acceso o financiamiento de guarderías de niños, ninguna planificación de política de carácter significativo había sido lanzada antes de la encuesta.

(8) Podmore, V. Y Meade, A. (abril). Early childhood education policy co-ordination under the auspices of the Department/Ministry of Education: A case study of New Zealand. UNESCO Early Childhood and Family Policy Series, Number 1. / Taguchi, H y Munkhammar, I. (Próximamente). An integrated early childhood policy system: The case study of Sweden. UNESCO Early Childhood and Family Policy Series, Number 2. / Rayna, S. (Próximamente) La mise en oeuvre de la politique intégrée de la petite enfance au Sénégal. UNESCO Early Childhood and Family Policy Series, Number 5.

(9) Se ha criticado el hecho que la política no toma en cuenta a los niños menores de tres años y a los niños desfavorecidos. También se ha criticado el descuido mostrado por la política en temas relacionados con el cuidado durante el desarrollo del niño (por ejemplo, salud y nutrición) y la educación de los padres, aspectos que deberían ser una parte integral de las políticas de la primera infancia y un medio estratégico de ampliar el acceso a un entorno de la primera infancia de calidad en el hogar. También conviene destacar que la política se centra en la disponibilidad de servicios, aún cuando la disponibilidad es sólo una dimensión del acceso. Los nuevos servicios también debieran ser accesibles - estar dentro del alcance práctico de los niños beneficiarios y de sus padres y, lo que es más importante, tener un costo accesible. Asimismo, deberían haber servicios para niños con necesidades especiales y para todos los grupos etarios.