

Capítulo 1

Educación y cuidado en la niñez temprana

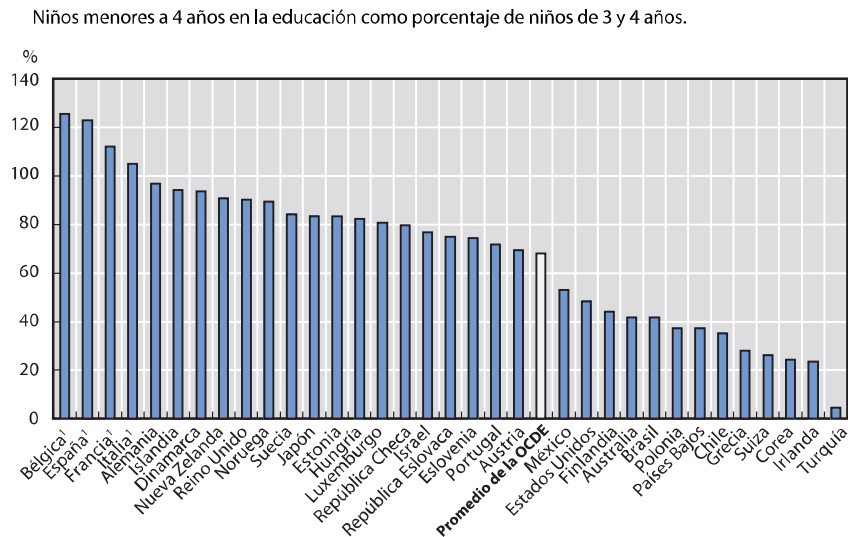
La provisión en la niñez temprana –preprimaria y maternal– se ha vuelto una prioridad creciente en muchos países. Ésta la manifiestan los padres que demandan dicho servicio, y también es una fase de servicios y educación cuya importancia es cada vez más reconocida por su contribución a una amplia variedad de metas sociales, económicas y educativas. Al mismo tiempo es un sector con una compleja diversidad de participantes e involucrados, además este sector padece de una falta significativa de inversión en varios países. Una reseña de la OCDE en el campo de la niñez temprana publicada por la OCDE en 2006 – *Starting Strong II: Early childhood education and care* – es un seguimiento de una reseña internacional previamente publicada en 2001. Sus tendencias políticas están en su mayor parte dirigidas a sobreponerse al típico estatus de subdesarrollo del sector que prevalece en muchos países.

1.1. Principales resultados y conclusiones

En la mayoría de los países—no en todos— la educación comienza antes de los 5 años de edad: cerca de dos tercios de los niños de 3-4 años (69.4%) en las naciones de la OCDE ya están inscritos en sistemas educativos. Los niveles de matrícula para los grupos de estas edades varían, de más de 90% en Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Islandia, Italia, Nueva Zelanda, España y el Reino Unido, a un lado del espectro, hasta menos de un cuarto en Irlanda, Corea y Turquía.

 *Education at a Glance: OECD Indicators—2008 Edition, Chapter C.*

Figura 11. La mayoría de los niños comienza su educación antes de los 5 años (2006).



1. En algunos países hay un número importante de niños menores de 3 años de edad en la educación, lo que se traduce en porcentajes superiores al 100%.

Fuente: OECD (2008), *Education at a Glance: OECD Indicators—2008 Edition*, OECD Publishing, Paris.

 <http://dx.doi.org/10.1787/402156412821>

La demanda de educación para niños menores de 3 años sobrepasa la oferta en todos los países excepto en los de la región nórdica: los niveles de matrícula más altos en la oferta con subsidio público para infantes menores a 3 años en sistemas de cuidado y educación temprana se encuentran en Dinamarca y Suecia. Aparte de esas dos naciones y Finlandia, la evidencia mostrada por las reseñas de la OCDE es que la demanda de servicios para niños pequeños es más alta que los lugares disponibles, aun en los países que tienen servicios para ausencia parental prologada. En los países donde el presupuesto público para este servicio es limitado, la mayoría de los padres trabajadores deben buscar soluciones en el mercado privado, en el cual la capacidad de pago es un determinante a la accesibilidad a servicios de calidad o en su defecto depende de arreglos informales con familiares, amigos o vecinos. Los servicios con fondos públicos para estos niños tienen diversas formas: cuidado diario familiar, guarderías y servicios integrados.

 *Starting Strong II: Early childhood education and care, 2006, Chapter 4.*

Los servicios de pre-escolar con fondos públicos suelen estar mejor desarrollados en los países europeos en comparación con los no europeos de la OCDE: en Europa, el concepto de acceso universal para niños de 3 a 6 años es aceptado de manera generalizada. La mayoría de los países de esta región proporcionan educación pública gratuita a todos los niños con cuando menos dos años, antes de comenzar la educación primaria. Con la excepción de Irlanda y Países Bajos, este acceso es generalmente un derecho legal a partir de los tres años y en algunos casos antes que eso. Los programas de educación temprana en Europa son con frecuencia gratuitos y están incluidos en las escuelas. En países de la OCDE fuera de Europa la educación pública gratuita tiende a darse generalmente a partir de los cinco años, aunque muchos niños de cuatro años están inscritos en Australia, Corea y algunos estados de Estados Unidos.

 *Starting Strong II: Early childhood education and care, 2006, Chapter 3.*

Dos amplios énfasis en la educación temprana caracterizan a los diferentes países: Prepararse para la escuela y la pedagogía social: los países de la OCDE tienen diferentes formas de acercarse a los servicios

de atención infantil y las escuelas primarias. Todos tratan de mejorar la coordinación entre ellas pero parten de diferentes premisas. En términos generales en estos países se usan dos métodos diferentes. Los países de habla inglesa y francesa suelen ver esta “sociedad” desde el punto de vista de la escuela: la educación temprana debería servir los objetivos de la educación pública y proveer a los niños de habilidades de “preparación para la escuela”. En contraste, los países que heredaron la tradición de la pedagogía social (los países nórdicos y centro-europeos) ven el jardín de niños como una institución específica dedicada a apoyar a las familias y las necesidades de un mejor desarrollo infantil.

 *Starting Strong II: Early childhood education and care, 2006, Chapter 3.*

Una consecuencia positiva de la descentralización ha sido la integración de los servicios de cuidado y educación temprana a nivel local, dando como resultado una mejor distribución de los recursos para los niños... Estos nuevos servicios suelen estar menos atados a los límites de competencia tradicional que los departamentos gubernamentales. Muchas autoridades locales en Austria, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos han unido servicios infantiles y portafolios de educación para planear de manera más efectiva y dar coherencia a los servicios para los niños y sus familias. Algunas autoridades locales han integrado la administración y desarrollo de políticas entre grupos clasificados por edad y sectores: en Dinamarca, Italia, Noruega, Suecia y el Reino Unido, por ejemplo, un número cada vez mayor de autoridades locales ha reorganizado la responsabilidad de la educación, el cuidado infantil temprano y las escuelas (y a veces otros servicios infantiles) bajo un comité político y un departamento administrativo.

Tabla 1.1. Principales formas de financiamiento para la educación de la niñez temprana y servicios de cuidado (0 a 6 años) en países seleccionados

	Financiamiento de servicios	Subsidio a padres	Contribuciones de empleados
Australia	Se limita al jardín de niños público	Forma principal	Sí, impuestos
Bélgica	Forma principal	Mixto en cuidado infantil	Sí, aportación de empleados
Canadá	En Jardín de niños público y servicios comunitarios principalmente (Provincias y territorios en varios niveles, también se usan becas, suplementos al ingreso, fondos operacionales, etc.) de forma principal en Quebec	Mixto. Otorgar fondos adicionales a los servicios comunitarios es común	No
Dinamarca	Forma principal	No	No
Finlandia	Forma principal	Mixto	No
Francia	Forma principal	Mixto para la educación de la niñez temprana y cuidado fuera de la <i>école maternelle</i>	Sí, aportación de empleados
Alemania	Forma principal	Mixto en cuidado infantil	No
Hungría	Forma principal en cuidado infantil y jardín de niños	No	No
Irlanda	Se limita a las guarderías sociales y a la educación temprana pública	Limitado, más que nada contribuciones parentales	No
Italia	Forma principal	No	Sí, aportación de empleados
Corea	Limitado al jardín de niños y a programas públicos dirigidos en centros de cuidado infantil	Forma principal de apoyo gubernamental, pero las contribuciones parentales son altas	En algunos casos
Países Bajos	Forma principal en preprimaria	Forma principal para cuidado infantil, pero las contribuciones parentales son altas	Sí, impuesto de cerca del 30% del costo
Noruega	Forma principal	Mixto	Sí, impuestos
Portugal	Forma principal	Sí	Sí
Suecia	Forma principal	No	No
Reino Unido	Se limita a la educación temprana pública, guarderías sociales y programas dirigidos	Forma principal para cuidado infantil, pero mayormente contribuciones parentales	Sí, impuestos
Estados Unidos	Se limita al jardín de niños público, programas dirigidos e inicio temprano	Forma principal pero mayormente contribuciones parentales	Sí, impuestos

...pero el traspaso de los poderes y responsabilidades también puede ampliar las diferencias de acceso y calidad entre estados, regiones o distritos: esto ha ocurrido en Suecia pero es aún más evidente en países federales como Australia, Canadá, Alemania y los Estados Unidos, donde ha sido difícil alcanzar políticas educativas a nivel nacional. A menos que se establezcan fuertes mecanismos para igualar esto, las administraciones descentralizadas de cuidado infantil que se encuentran en áreas urbanas pobres pueden enfrentarse a dificultades derivadas de una baja recaudación de impuestos. Las políticas bien intencionadas y la descentralización en algunos países (ej. Canadá y Hungría) ha llevado a la creación de áreas rurales independientes que son muy pequeñas o muy pobres para poder sostener servicios de cuidado y educación de calidad sin que tengan una fuerte asistencia por parte del estado. Aun en situaciones donde existen fondos (como en Australia), una coordinación altamente efectiva puede ser inhibida por una población altamente dispersa, estados separados auspician la educación preescolar, y hay un enfoque orientado al mercado del cuidado infantil.

 *Starting Strong II: Early childhood education and care, 2006, Chapter 2.*

Los niños discapacitados y aquellos con dificultades de aprendizaje y conducta reciben menos apoyo adicional a nivel preprimaria que a nivel primaria: la media porcentual de los niños de nivel preprimaria que reciben un apoyo económico adicional por tener alguna discapacidad, fue de 1.1% en 2003 –significativamente menos que los de nivel primaria (3.6%), aunque hay ejemplos (Estados Unidos) de educación temprana gratuita para niños con discapacidades. El porcentaje medio de niños en educación preprimaria con problemas de aprendizaje y comportamiento que reciben recursos adicionales es inferior a 0.3% en los reportes de países en 2003, con sus notables excepciones (ej. Inglaterra [9.6%] y Chile [11.5%]). El porcentaje de niños que reciben apoyo por condiciones sociales adversas es insignificante en muchas naciones con las excepciones de Bélgica (comunidad francesa) y México, con 12.9% y 16%, respectivamente.

 *Students with disabilities, learning difficulties and disadvantages: Policies, Statistics and Indicators— 2007 edition, Chapter 4.*

1.2. Tendencias en política

Las políticas de cuidado y educación infantil temprana requieren ser sistemáticas e integrar las diferentes formas de suministro para la edad temprana, dando un acceso universal y permitiendo disfrutar una paridad fuerte e igualitaria con el resto del sistema educativo. Los recientes estudios de la OCDE sobre este sector proponen diez áreas políticas para ser consideradas.

- Poner el bienestar, desarrollo temprano y aprendizaje como núcleo del enfoque de niñez temprana, respetando las estrategias naturales de aprendizaje del niño: en lugar de ser un adjunto trabajando en políticas de mercado con débiles agendas de desarrollo o un servicio educativo “Cenicienta” de bajos recursos, la educación y cuidado de la niñez temprana requieren poner el bienestar y desarrollo del niño como su punto central.
- Aspirar hacia sistemas de cuidado y educación temprana que apoyen un aprendizaje, participación y democracia más amplios. Los puntos de contacto de un enfoque democrático son extender la “agencia” de los niños y del derecho que tienen los padres a involucrarse en la educación de sus hijos. Aprender a ser, aprender a hacer, aprender a aprender y aprender a vivir juntos son los elementos críticos a promover en cada niño.
- Dar autonomía, fondos y apoyo a los servicios para la atención de la niñez temprana: dentro de los parámetros de lineamientos y metas en toda la extensión del sistema, los servicios y educadores deben tener la autonomía para planear y elegir la currícula de los niños a su cuidado; la política debe ofrecer los medios para que el staff ejerza este acercamiento autónomo y de participación.
- Desarrollar lineamientos amplios y estándares curriculares en conjunto con los involucrados en todos los servicios de cuidado y educación temprana: marcos de trabajo “guía”, especialmente que hayan sido desarrollados junto con los principales interesados, ayudan a promover una mayor calidad entre la oferta para la niñez temprana, a guiar y apoyar al staff profesional, y a facilitar la comunicación entre éste y la familia.
- Enfocar los fondos públicos a lograr metas pedagógicas de calidad: la mayoría de los países necesitan duplicar su inversión por niño para garantizar una correcta proporción Profesorado-alumnos y un staff calificado para que tengan una paridad con el sector primario. Esta inversión debe estar dirigida a lograr metas didácticas en vez de estar dirigido solamente a crear suficientes plazas de trabajo.

- Mejorar las condiciones de trabajo y la educación profesional del staff para cuidado y educación para la niñez temprana: los estudios de la OCDE han encontrado un número de debilidades comunes que requieren atención: niveles bajos de reclutamiento y salario, particularmente en servicios de cuidado infantil, falta de certificación especializada en pedagogía infantil, feminización excesiva del staff, falta de diversidad del staff que refleje la diversidad del vecindario.
- Crear las estructuras de gobierno necesarias para la responsabilidad del sistema y garantizar la calidad: éstas incluyen elementos como unidades muy experimentadas en política, capacidad de recolección y monitoreo de datos, una agencia de evaluación y consejeros pedagógicos o cuerpos de inspección.
- Atender el contexto social del desarrollo de edad temprana: servicios bien organizados deberían trabajar hacia una visión amplia, pero realista, en la que los involucrados puedan adherirse, sirviendo al mismo tiempo para apoyar a los padres en la crianza de sus hijos, facilitar que las mujeres trabajen y ayudar a la inclusión social a las familias inmigrantes y de bajos ingresos.
- Impulsar la participación de la familia y la comunidad en los servicios de educación infantil temprana: la continuidad de la experiencia infantil a través de los diferentes ambientes en el cuidado y educación infantil se incrementa bastante cuando los padres y miembros del staff comparten información y adoptan enfoques consistentes de socialización, rutinas diarias, desarrollo y aprendizaje del niño; las comunidades también juegan un papel importante como proveedores y como oferentes de espacios para la unión.
- Reducir la exclusión y pobreza infantil con la creación de políticas fiscales, sociales y de trabajo, además de aumentar los recursos dentro de programas universales para niños con diversos derechos de aprendizaje: la investigación muestra la efectividad de programas universales para niños con discapacidades y desventajas diversas, en conjunto con un mejoramiento en el flujo de fondos y con una inversión en servicios de calidad, en lugar de usar programas dirigidos que sirven para segregar y estigmatizar.

 *Starting Strong II: Early childhood education and care, 2006, Chapter 10.*

