

Starting Strong II: Early Childhood Education and Care

Summary in Spanish

Niños pequeños, grandes desafíos II: educación y atención preescolar

Resumen en español

Introducción

La provisión de una educación y una atención de buena calidad durante la primera infancia se ha mantenido de forma constante en las agendas de los gobiernos durante los últimos años. La concienciación pública sobre las carencias y la falta de calidad de los servicios ha hecho que en muchos países se incluya en los programas electorales la atención preescolar y extraescolar. Se está generalizando la idea de que un acceso temprano a la educación y atención preescolar contribuyen a un buen arranque en la vida, sobre todo para los grupos de bajos ingresos y de lengua materna distinta a la del país de residencia.

Doce países se ofrecieron voluntarios para participar en los años 1998 y 2000 en la primera parte del estudio. Tras reconocer el valor de dicho estudio y la calidad de las recomendaciones vertidas en el primer informe, el Comité de Educación de la OCDE autorizó un segundo estudio en el que participaron ocho países. En ambas partes se ha empleado un enfoque amplio y holístico que considera el modo en que la política, los servicios, las familias y las comunidades pueden apoyar el desarrollo temprano y el aprendizaje de los niños.

Capítulo 1 – Razones de los países para invertir en educación y atención preescolar

Entre los factores inmediatos que centran la atención gubernamental en la educación y atención preescolar destacan: el deseo de aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral; la compaginación de responsabilidades laborales y familiares sobre una base más equitativa para las mujeres; la solución de los problemas demográficos a los que se enfrentan los países de la OCDE (en especial la caída de los índices de fertilidad y el envejecimiento generalizado de la población); y el planteamiento de cuestiones de pobreza infantil y desventajas en la enseñanza. En vista de que la prosperidad económica depende de unos índices de empleo y de natalidad elevados, para aumentar la

incorporación de la mujer al mercado laboral los gobiernos han mostrado un gran interés en ampliar los servicios de educación y atención preescolar. Más concretamente, los gobiernos europeos han creado políticas de atención familiar e infantil para motivar a las parejas a tener niños y a los padres a compaginar responsabilidades laborales y familiares. Otro factor que atrae el interés de los gobiernos en este sentido es la inmigración, que supone una importante contribución a las economías, pero que puede plantear problemas de tipo laboral, social y educacional. Puede darse que los padres inmigrantes no encuentren trabajo con facilidad, que los índices generales de pobreza infantil y familiar aumenten (las tasas de pobreza infantil aumentaron o se mantuvieron entre 1995 y 2001 en 17 de los 24 países de la OCDE de los que se tienen datos) y que los niños inmigrantes encuentren dificultades en la enseñanza. Los servicios de educación y atención preescolar completos contribuyen a la integración de familias con niños pequeños. Dichos servicios se ocupan, entre otras cosas, de la salud y del apoyo a los niños, y contribuyen en buena parte a prepararlos para la escuela. La idea de que la educación y atención temprana de los niños debería verse como un *bien público* está cada vez más extendida, habiendo recibido un fuerte impulso gracias a la investigación de los economistas de la enseñanza.

Capítulo 2 – Enfoque sistemático e integrado de la política de educación y atención preescolar

El capítulo 2 analiza cinco dificultades del desarrollo de políticas y de la coordinación de servicios de educación y atención preescolar: coordinación de políticas desde un poder central; nombramiento de un ministerio director; coordinación de niveles centrales y descentralizados; acometida de reformas respetando el principio de colaboración y participación; y creación de vínculos entre servicios, profesionales y padres en el ámbito local. En lo que a la coordinación central se refiere, el capítulo destaca la complejidad del desarrollo de políticas para la primera infancia. Y es que no sólo suponen la provisión de educación y de atención a los niños de corta edad, sino que además están estrechamente ligadas al empleo y a la igualdad de oportunidades para la mujer, al desarrollo y a la pobreza infantil, a la oferta del mercado laboral, a la salud y al bienestar social, y, por último a la enseñanza ulterior.

En *Niños pequeños, grandes desafíos II* se analizan dos estrategias: la creación de *cueros interministeriales de coordinación* y el nombramiento de un *ministerio o agencia directora*. El estudio destaca que los mecanismos de coordinación pueden funcionar bien si se definen para un propósito específico. En muchos países de la OCDE el desarrollo de políticas de educación y atención preescolar se ha convertido en una responsabilidad compartida entre gobiernos nacionales y regionales. Una consecuencia positiva de la descentralización ha sido la integración local de los servicios de educación y atención preescolar, junto con una mayor sensibilización de las necesidades en dicho nivel. Sin embargo, la descentralización también plantea una serie de problemas. Los estudios anteriores de la OCDE sugieren que la devolución de poderes y responsabilidades puede aumentar las diferencias entre regiones en el acceso y en la calidad de los servicios. En todo caso parece importante asegurar que los servicios para la infancia formen parte de una política nacional bien concebida, que por un lado tenga los poderes transferidos a las autoridades locales, y, por el otro, tenga un enfoque nacional

que fije metas, legisle y regule, financie y establezca criterios de contratación de personal y programas estandarizados.

Capítulo 3 – Colaboración fuerte y equitativa con el sistema educativo

Los estudios indican que hay que adoptar un enfoque más unificado, tanto en la educación infantil como en la escuela primaria, y que hay que prestar atención a las dificultades que encuentran los niños al entrar en primaria. La búsqueda de tal enfoque ha dado lugar a diferentes opciones políticas. Francia y los países angloparlantes han elegido un enfoque del tipo “preparación para la escuela”, que en la práctica va dirigido al desarrollo cognitivo en edades tempranas y a la adquisición de un amplio abanico de conocimientos, aptitudes y disposiciones. Una de sus desventajas es el uso de programas y enfoques poco adaptados a la psicología y a las estrategias de aprendizaje natural de los niños pequeños. En países que cuentan con una rica tradición pedagógica (países nórdicos y países de Europa Central), los años de preescolar (kindergarten) se ven como una amplia preparación para la vida y una base sólida para el aprendizaje continuo. Todos los sistemas afrontan el reto de facilitar la transición a los niños de una etapa a otra.¹ Dicha transición es por lo general un estímulo a su crecimiento y desarrollo, pero si es demasiado abrupta y se maneja sin el debido cuidado, especialmente en el caso de niños pequeños, existe el riesgo de regresión y fracaso.

Capítulo 4 – Criterios universales de acceso, con especial énfasis en niños que requieren atención especial

El acceso universal no implica necesariamente una cobertura total, ya que existen variaciones en la demanda de educación y atención preescolar a distintas edades y en circunstancias familiares diversas. Supone más bien facilitar el acceso a todos los niños cuyos padres lo deseen. El enfoque que aboga por el acceso universal a la educación y a la atención preescolar contrasta con el enfoque selectivo, en el que un gobierno otorga fondos públicos principalmente a programas para grupos escogidos de niños. El capítulo 4 reseña la complejidad de la noción de acceso y propone la base de un tipo de acceso universal y apropiado. En dicho capítulo se analiza también la atención extraescolar y los esfuerzos de los países por garantizar los servicios. Incluye, además, algunas de las tablas y cifras más importantes del informe: principales modalidades de educación y atención preescolar; tasas de asistencia escolar de niños de 3 a 6 años a los servicios de educación y atención preescolar; derecho a recibir educación y atención preescolar en los países de la OCDE; porcentaje de niños de 0 a 3 años que disfrutaran de servicios autorizados; políticas de maternidad, paternidad y bajas por maternidad.

Capítulo 5 – Principales inversiones públicas en servicios e infraestructuras

En el capítulo 5 se analizan los asuntos clave de la inversión pública en servicios para la primera infancia. En algunos países, en los que el gasto público era relativamente bajo, se han visto importantes incrementos en los últimos años. Sin embargo, los países de la OCDE (con la excepción de los países nórdicos) tienen un gasto inferior en servicios de educación y atención preescolar al que, según análisis expertos, se debería dar por niño en un programa de calidad.² En este capítulo se examina, además, cómo los países financian tales servicios, analizando si la modalidad empleada (especialmente la financiación directa frente al pago de subsidios a los padres) afecta a la calidad global. Es evidente que la financiación pública directa permite un control gubernamental más efectivo, ventajas de escala, mayor calidad nacional, más efectividad en la formación de educadores y una mayor igualdad de acceso a los servicios frente a los modelos que priman el pago de subsidios a los padres.

Capítulo 6 – Modelo participativo para mejorar y asegurar la calidad

En el capítulo 6 se analizan aspectos normativos y cualitativos. En muchos países de la OCDE preocupa la regulación de los servicios para niños menores de tres años. Buena parte del sector de atención infantil es privado y no está regulado, y presenta carencias en cuanto a la formación del personal y al programa pedagógico. Las estructuras básicas del sector de educación infantil, tales como instalaciones y espacios adecuados para los niños, número de educadores por niño, marco curricular, formación y cualificación profesional del personal, etc., se respetan en general, pero con diferencias en la práctica, especialmente en la proporción de educadores por niño.

Por lo general, los padres participan pero con distintos grados de implicación. En el presente capítulo se abordan también asuntos relacionados con el marco pedagógico y el desarrollo curricular.

Se distinguen dos conceptos de currículo: educación infantil y pedagogía social. En el capítulo se comparan las características de ambos conceptos respecto a una serie de criterios. En resumen, la educación infantil deriva por lo general en un contenido curricular y una metodología más bien centralizados y académicos, mientras que la pedagogía social es más local, orientada al niño, y holística.

Capítulo 7 – Formación y condiciones de trabajo idóneas para el personal de educación y atención preescolar

En el presente capítulo se analizan la situación y los niveles de formación del personal de educación y atención preescolar en los países considerados, y se destacan nuevos planteamientos sobre las aptitudes más adecuadas para la educación de niños en edad preescolar. La imagen resultante es una combinación de niveles aceptables de formación profesional en los países nórdicos, y de formación sólo en educación infantil en casi todos los demás países. En todos los países hay grandes diferencias de género y

diversidad dentro de la profesión. El informe también destaca las enormes diversidades en los países en cuanto al nivel de formación durante el ejercicio de la profesión y en el sector de educación y atención preescolar. Debido a la escasa financiación, la mayoría de los entes privados, comunitarios o voluntarios que forman parte de sistemas de mercado mixtos no pueden ofrecer al personal este tipo de formación ni tiempo extraescolar para mejorar sus prácticas pedagógicas.

Aparte de las carencias formativas, el personal de atención preescolar recibe sueldos que rozan el mínimo establecido, agrandando la brecha salarial entre ellos y los maestros, tal y como lo reflejan las cifras de varios países. Por ello no sorprenden los constantes cambios de personal que se dan en ese sector. En el capítulo se tratan estrategias de contratación de personal de ambos sexos y diversificado. Buenas intenciones aparte, la mayoría de los países falla a la hora de contratar suficientes empleados varones o miembros de comunidades minoritarias para los servicios de educación y atención preescolar. En algunos países existen excelentes programas de integración, pero que tienden a quedar aislados, y rara vez llegan a todo el sistema.

Capítulo 8 – Sistematización de la recogida de datos y seguimiento

Con el fin de informar acerca de las políticas de educación y atención preescolar y hacerlas más realistas, las administraciones deberán potenciar la recogida de datos y su seguimiento. Se puede obtener un desarrollo de políticas más racional si cada año se tienen en cuenta los factores clave de la educación infantil, como la demanda, la puesta a disposición y el uso de espacios, el volumen y la asignación de financiación pública, el estatus socioeconómico de los niños acogidos o no a los servicios, la contratación de personal y su nivel de formación, los estándares de calidad, y otros aspectos de la prestación del servicio que requieren un análisis periódico.

Las dificultades para conseguir datos provienen en cierta medida de la novedad del sector. Las oficinas estadísticas nacionales gestionan grandes sistemas de información sobre población, unidades familiares, política social o enseñanza. Tales sistemas no fueron diseñados para aportar el tipo de datos que se necesita para avanzar en políticas y provisión de educación y atención preescolar.

Capítulo 9 – Investigación y evaluación en un marco estable y un programa a largo plazo

El informe *Niños pequeños, grandes desafíos* recomendaba a los gobiernos respaldar con constancia el estudio de las metas políticas clave. En el ámbito nacional dicha tarea debía ampliarse a disciplinas y métodos actualmente poco representados. Se recomendaba explorar una serie de estrategias para hacer llegar los resultados de tales estudios a distintos públicos. El progreso alcanzado en todas estas áreas es evidente. También se están ampliando las áreas de investigación, y el capítulo 9 destaca el renovado interés por la investigación cualitativa, esto es, estudios de género y socioculturales, estudios de diversidad, análisis de género y postmodernistas, observación de los participantes e

investigación infantil. En dicho capítulo se reseñan algunos de los tipos de investigación más comunes, si bien las metodologías y temas pueden variar sustancialmente de un país a otro y entre cada tipo de investigación.

Capítulo 10 – Conclusiones políticas

El último capítulo propone diez opciones políticas a ser tenidas en cuenta por los gobiernos y principales grupos de interés de la educación y atención preescolar:

- *Atención al contexto social de la primera infancia:* Los políticos involucrados en la educación infantil pueden organizar servicios de tal forma que atiendan objetivos sociales y económicos cruciales, tales como el aseguramiento de la oferta laboral, la igualdad de oportunidades para las mujeres, el bienestar familiar y la integración social. Unos servicios bien organizados apoyarán a los padres en la crianza de sus hijos, darán oportunidades de trabajo a las mujeres y ayudarán a las familias de bajos ingresos e inmigrantes a integrarse en la comunidad y en la sociedad. El ministerio competente deberá encargarse de forjar una visión amplia pero realista de los servicios preescolares, compartida por todos los ministerios afectados, por las autoridades locales y por los padres.

- *Hacer del bienestar, el desarrollo temprano y la enseñanza el núcleo de la educación y atención preescolar, respetando al mismo tiempo los medios y estrategias naturales de aprendizaje del niño:* El bienestar y el aprendizaje del niño son objetivos centrales de los servicios de atención preescolar, pero los destinados a menores de tres años se ven a menudo como simples complementos de las políticas laborales, y apenas cuentan con programas de desarrollo. Paralelamente a ello, los servicios de educación infantil han colocado a niños 3 a 6 años en clases de preprimaria que se caracterizan por un elevado número de niños por educador, maestros sin preparación demostrable para atender estos grupos, ambientes pedagógicos deficientes y la casi ausencia de personal. En muchos países se presenta el reto de centrar más la atención en el niño y de comprender mejor las tareas específicas de desarrollo y las estrategias de enseñanza.

- *Creación de estructuras de gobierno que garanticen un sistema responsable y aseguren su calidad:* He aquí algunos ejemplos de tales estructuras: unidades políticas fuertes y con amplios conocimientos, una oficina de recogida y seguimiento de datos, una agencia de evaluación, una autoridad encargada de la enseñanza, un cuerpo consultivo de inspección o pedagógico, etc.. Algunas de ellas suelen faltar en los sistemas de educación y atención preescolar, como, por ejemplo, un consejo de investigación en la materia. Se necesitan fuertes inversiones en investigación, recogida y seguimiento de datos para asegurar políticas bien informadas, reformas del sistema y desarrollo de una amplia estructura de financiación.

- *Desarrollo de guías y estándares curriculares para los servicios de educación y atención preescolar en colaboración con los grupos de interés:* Los marcos guía ayudan a promocionar un nivel de calidad del servicio más uniforme entre los distintos grupos de edades, orientan y apoyan al equipo profesional y facilitan la comunicación con los padres. Tales marcos son más efectivos si se establecen con el apoyo de los principales

grupos de interés. Por lo general ofrecen propuestas de orientación pedagógica más que un detalle de lo que se debería enseñar, y fijan objetivos en todas las áreas de desarrollo. Existen dos enfoques pedagógicos que parecen destacar como especialmente importantes para el bienestar y el aprendizaje de los niños: uno centrado en las aptitudes del niño, como su capacidad natural de aprendizaje; y otro que hace un amplio uso de la comprensión auditiva, el trabajo por proyecto y la documentación a la hora de trabajar con niños pequeños.

- *Cálculo de la financiación pública basado en el logro de objetivos pedagógicos de calidad*: La inversión pública por cada niño en edad preescolar va desde cantidades muy inferiores hasta casi igualar la que se hace en la escuela primaria, pese a que para la atención de los niños pequeños se necesita más personal y, por regla general, más tiempo. Según estimaciones fiables, la mayoría de los países necesitan duplicar la inversión anual por niño para garantizar un índice aceptable de niños por educador y poder contar con un plantel de educadores altamente cualificados. En un buen sistema los gobiernos desarrollan estrategias de asignación de recursos claras y coherentes, que incluyen la inversión en iniciativas de planificación y calidad a largo plazo. Toda inversión debería orientarse al logro de objetivos pedagógicos de calidad, en vez de a la simple creación de espacios.

- *Reducción de la pobreza y la exclusión infantil mediante políticas fiscales, sociales y laborales en origen y aumento de los recursos en los programas universales para la infancia con derecho al aprendizaje especial*: Los servicios de atención preescolar son especialmente importantes para niños con derecho a un aprendizaje especial, sea por deficiencias físicas, mentales o sensoriales, sea por desventajas socioeconómicas. Sin embargo, los programas en este sentido son a menudo irregulares, mal financiados y no inclusivos. Los estudios sugieren que la integración en programas universales podría ser el planteamiento más efectivo para estos niños y sus familias, y que el éxito de dicha integración depende de una mayor financiación, de un menor número de niños por educador, de un personal especializado y de pedagogías bien planificadas. Los programas especiales separan, pueden estigmatizar y, por lo general, fallan en la provisión de atención a muchos de los niños que necesitan dichos programas. Los datos internacionales muestran que la pobreza infantil está aumentando en varios países de la OCDE. El hecho de que los gobiernos empeñen sus esfuerzos y sus inversiones en la programación especial de la primera infancia (ayudando a niños procedentes de entornos desfavorecidos) y que, por otro lado, hagan poco por contener la situación de pobreza, es una clara señal de fallo de las políticas integradas.

- *Fomento de la implicación familiar y comunitaria en los servicios de atención preescolar*: Las familias desempeñan una función fortalecedora y educativa fundamental en la vida de sus hijos, especialmente durante la primera infancia. Por ello deberían tener el respaldo de los centros de educación infantil y de su personal en el desarrollo y el aprendizaje de sus hijos. La continuidad de experiencias del niño en todos los ambientes aumenta considerablemente cuando existe un intercambio regular de información entre educadores y padres y cuando todos adoptan planteamientos similares de socialización, rutinas diarias, desarrollo y aprendizaje. La implicación de la comunidad en esta etapa es importante, no sólo para ofrecer más servicios y apoyos cuando sea necesario, sino también como un espacio de colaboración y participación de los padres.

- *Mejora de las condiciones laborales y de la formación profesional de los educadores y cuidadores infantiles:* Para ofrecer unos servicios de calidad es imprescindible prestar atención al número de profesionales contratados, a su formación profesional y a sus condiciones laborales. Varios países tienen que centrarse además en el desarrollo de la mano de obra y en la sostenibilidad a largo plazo de las personas contratadas en los servicios preescolares. De los análisis de la OCDE se desprenden ciertas deficiencias en las políticas de personal: se contrata poco personal y con salarios bajos, especialmente en los servicios de atención; ausencia de titulaciones en pedagogía preescolar en los sistemas de enseñanza infantil; mano de obra mayoritariamente femenina; y la incapacidad de los equipos pedagógicos para dar respuesta a los diversos entornos en los que prestan sus servicios.

- *Garantía de autonomía, financiación y respaldo a los servicios de la primera infancia:* Una vez que se han decidido los objetivos y los niveles programáticos de los servicios de la primera infancia en los documentos nacionales, los educadores y los servicios deberían tener autonomía para planificar y elegir o crear programas que estimen apropiados para sus educandos. La independencia presupuestaria y la libertad para alcanzar resultados nacionales permiten a los profesionales bien formados asumir la responsabilidad de elegir los métodos pedagógicos más aptos para los niños bajo su tutela. El apoyo ministerial a la participación en un desarrollo de calidad, con aportación de documentación, por ejemplo, puede aumentar la comprensión y la motivación entre los profesionales.

- *Interés por un sistema de educación y atención preescolar que apoye un aprendizaje amplio, la participación y la democracia:* Es importante que en los sistemas para la primera infancia se vean lo más ampliamente reflejados los intereses sociales, como el respeto por los derechos de los niños, la diversidad y un mayor acceso para niños con necesidades especiales o adicionales de aprendizaje. Desde un punto de vista central, los planteamientos democráticos exigirán la ampliación de la agencia del menor y el respaldo del derecho básico de los padres a implicarse en la educación de sus hijos. En este sentido el centro de la primera infancia se convierte en un espacio en el que se reconoce el valor intrínseco de cada persona, fomentando la participación democrática y el respeto por nuestro entorno común. *Aprender a ser, aprender a hacer, aprender a aprender y aprender a vivir en comunidad* deberían ser los elementos críticos del viaje de cada niño hacia un desarrollo humano y social.

Notas

1. Consulte la obra de Petriwskyj, Thorpe y Tayler, 2005, “Trends in the Construction of Transition to School in Three Western Regions, 1990-2004”, *International Journal of Early Years Education*, vol. 13(1), pp. 55-69. En ella encontrará un análisis de diferentes planteamientos a la transición.

2. Las estimaciones de Kagan y Rigby (“Policy Matters: Setting and Measuring Benchmarks for State Policies. Improving the Readiness of Children for School. A Discussion Paper”, Center for the Study of Social Policy, 2003, Washington DC), de Head Start, del Comité Neoyorquino para el Desarrollo Económico; y las evidencias de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, hablan de un gasto por niño superior a 5.000

USD por curso académico en un programa académico de calidad de media jornada, y entre 10.000 y 15.000 USD por niño al año en un programa de jornada completa durante todo el año (11 meses).

© OCDE 2006

El presente resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE publicados originalmente en inglés y en francés.

Se pueden obtener en línea de forma gratuita en el OECD bookshop
www.oecd.org/bookshop/

Si desea más información, póngase en contacto con la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones OECD.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 94 53

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
Francia

Visite nuestro sitio web www.oecd.org/rights/

