

## **Resumen ejecutivo**

### **1. INTRODUCCIÓN**

A lo largo de la última década, la atención a las políticas sobre la educación y los cuidados de la primera infancia ha experimentado un aumento en los países de la OCDE. Los diseñadores de políticas han reconocido que el acceso igualitario a la educación y cuidados de calidad durante la primera infancia puede ser un elemento que fortalezca las bases del aprendizaje permanente para todos los niños, así como un apoyo a las necesidades generales de las familias en el aspecto educacional y social. Existe una necesidad de fortalecer el conocimiento de la gama de enfoques adoptados por distintos países, junto con los éxitos y los retos que se han encontrado en el camino. En reconocimiento del hecho de que esta información y análisis de distintos países puede contribuir al mejoramiento del desarrollo de políticas, en 1998 el Comité de Educación de la OCDE inició el análisis temático de las políticas de educación y cuidados de la primera infancia.

Doce países se ofrecieron como voluntarios para participar en el estudio: Australia, Bélgica (las comunidades flamenca y francesa), Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Italia, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, la República Checa y Suecia. El análisis aplicó un enfoque amplio e integral que considera la manera en que las políticas, los servicios, las familias y las comunidades pueden apoyar el desarrollo y aprendizaje temprano de los niños pequeños. El término *educación y cuidados durante la primera infancia* (ECPI) contempla todo tipo de mecanismos que suministran cuidados y educación para niños menores a la edad obligatoria de escolarización, sin importar el entorno, el financiamiento, las horas hábiles o el contenido de los programas. La metodología del estudio consistió en cuatro elementos: 1) elaboración de un informe de apoyo por parte de los países participantes; 2) visitas del equipo de análisis a los países participantes; 3) elaboración de la nota de cada país, y 4) elaboración del informe comparativo.

### **2. TEMAS DE CONTEXTO QUE CONFORMAN LA POLÍTICA DE ECPI**

La primera parte de este capítulo analiza las principales tendencias contextuales y los eventos que han dado forma a la política y el suministro de ECPI. La segunda parte del capítulo explora la manera en que estos temas de contexto han conformado los distintos puntos de vista relacionados con la primera infancia, los roles de las familias y los objetivos de la ECPI y, a su vez, cómo estos puntos de vista han conformado la política y la práctica.

#### **2.1. Tendencias demográficas, económicas y sociales**

- El cambiante panorama demográfico contiene elementos que apuntan hacia una población que envejece, tasas de fertilidad decrecientes y una proporción cada vez mayor de niños que viven en núcleos familiares de un solo padre. Los países con las tasas de empleo femenino más altas son aquellos que reportan también las tasas de fertilidad más altas, lo que sugiere que el empleo femenino y la crianza de niños son actividades complementarias.
- El fuerte crecimiento del número de hogares con dos receptores de ingresos, impulsados por un mayor nivel de empleo femenino lleva a que las políticas relacionadas con la ECPI y las licencias de maternidad y familiares aumenten en importancia en lo vinculado con el bienestar de las familias. Las mujeres tienen una mayor probabilidad de tener empleos no estandarizados, lo que trae consigo un nivel social y económico más bajo.
- Las políticas de licencias de maternidad y familiares pagadas y con protección del empleo son ampliamente aceptadas en casi todos los países participantes como parte de una estrategia básica para apoyar a los padres que trabajan en la reconciliación de la vida laboral y familiar, al igual que para fomentar la igualdad de géneros. La duración, la flexibilidad, el nivel de pago y el uso de éstas entre hombres y mujeres varía de acuerdo con el país de que se trate.
- Mientras que los impuestos y las transferencias pueden contribuir a redistribuir el ingreso hacia familias con hijos pequeños, en algunos países más del 20% de los niños aún viven en un

entorno de relativa pobreza. Los apoyos al ingreso, las medidas para ampliar la posibilidad de los padres de contar con un empleo y las intervenciones iniciales directas pueden mejorar las oportunidades de los niños en el transcurso de su vida, además de fomentar la cohesión social.

## **2. TEMAS DE CONTEXTO QUE CONFORMAN LA POLÍTICA DE ECPI**

### *2.2. Reconocimiento de las distintas perspectivas de lo que es un niño y los objetivos de la ECPI*

- Las razones para invertir en políticas y suministro de ECPI descansan en las creencias culturales y sociales sobre los niños pequeños, los roles de la familia y el gobierno y los objetivos de la ECPI en los países y entre naciones.
- En muchos países, la educación y los cuidados de los niños pequeños están cambiando del dominio privado hacia el público, con la consecuente atención a los roles complementarios de las familias y las instituciones encargadas de suministrar ECPI para el desarrollo y aprendizaje temprano de los niños pequeños.
- En muchos países se busca equilibrar los puntos de vista sobre la infancia en "el aquí y el ahora" con las opiniones que consideran a la infancia como una inversión con el adulto del futuro en mente. Esta diversidad de puntos de vista tiene importantes implicaciones para la organización de las políticas y el suministro en los diferentes países.

## **3. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES TEMAS Y ASUNTOS DE POLÍTICA**

Con base en los informes de apoyo, las notas de país y otros materiales recabados durante el proceso de análisis, este capítulo explora siete tendencias de política actuales que se observan en los países estudiados: 1) expansión del suministro con tendencia al acceso universal; 2) elevación de la calidad del suministro; 3) fomento de la coherencia y la coordinación de políticas y servicios; 4) exploración de estrategias para garantizar una inversión adecuada en el sistema; 5) aumento de la calidad en la capacitación y las condiciones de trabajo de los empleados; 6) desarrollo de los marcos de referencia pedagógicos apropiados para niños pequeños, y 7) atracción de la participación de padres, familias y comunidades.

### *3.1. Expansión del suministro hacia un acceso universal*

- La edad a la cual los niños normalmente hacen la transición hacia la educación primaria va de los cuatro a los siete años. La edad en la cual comienza la escolarización ejerce una influencia sobre la duración y la naturaleza de las experiencias de ECPI.
- En varios países, el acceso a la ECPI es un derecho establecido por la ley desde los tres años (o incluso antes). La tendencia en todos los países apunta hacia la cobertura total del grupo de edad que va de los tres a los seis años, con la intención de dar a todos los niños por lo menos dos años de suministro gratuito, financiado públicamente, antes del comienzo de la escolaridad obligatoria.
- El suministro extramuros para hijos de padres que trabajan no ha sido una prioridad de política en la mayoría de los países que participaron en el análisis. No obstante, la demanda es alta, lo que sugiere la necesidad de prestar atención al concepto, la organización, el financiamiento y la asignación de personal a esta actividad.
- La política relacionada con los menores de tres años está íntimamente vinculada con la naturaleza de los acuerdos de licencia de maternidad y familiar, así como con los puntos de vista acerca de los cuidados en este grupo de edad. Aunque se observan esfuerzos gubernamentales por ampliar el suministro y aumentar el enfoque educativo, aún existen diferencias en el acceso y la calidad para este segmento de edad.
- Los países están procurando desarrollar *a)* soluciones más flexibles y diversas, mientras que a la vez se abordan las diferencias regionales y locales en el acceso, y *b)* estrategias para incluir a los niños con necesidades de apoyo especial (es decir, niños de familias de bajos ingresos, niños con necesidades educativas especiales, niños que pertenecen a minorías étnicas, culturales y lingüísticas).

### 3.2. *El aumento en la calidad del suministro*

- Las definiciones de calidad difieren considerablemente entre los grupos de interés y entre países. Aunque es necesario establecer lineamientos de calidad a nivel nacional, también se requiere que sean lo suficientemente amplios para admitir entornos individuales que respondan a las necesidades de desarrollo y las posibilidades de aprendizaje de los niños.
- Existe toda una serie de elementos comunes en las definiciones de calidad, particularmente en lo referente al suministro para niños a partir de los tres años. La mayoría de los países se concentra en aspectos estructurales de calidad similares (por ejemplo, la proporción de empleados a niños, el tamaño del grupo, las condiciones del local y la capacitación del personal) que tienden a ser más débiles para los niños menores a tres años.
- Con el objeto de medir la calidad, en algunos países se emplean escalas de medida estandarizadas para la observación y la evaluación de los niños. En otros países se favorece la colaboración en la definición de objetivos y metas de los programas a nivel local, fomentando la participación de una serie de grupos de interés en el proceso.
- La responsabilidad de garantizar la calidad tiende a compartirse entre inspectores externos, asesores pedagógicos, el personal y los padres (y ocasionalmente los niños). Existe una tendencia hacia la autoevaluación con validación externa para fomentar la reflexión constante y las mejoras en la calidad.
- Las principales inquietudes sobre la calidad surgidas durante el análisis incluyeron: la falta de coherencia y coordinación de las políticas y el suministro de ECPI; el bajo estatus y capacitación del personal del sector de asistencia social; las bajas normas de suministro para niños menores de tres años; y la tendencia a que los niños pertenecientes a familias de bajos ingresos reciban servicios de calidad inferior.
- Los gobiernos fomentan el aumento de la calidad a través de: documentos marco y una dirección basada en la consecución de objetivos; adopción voluntaria de normas y acreditación; diseminación de resultados de investigación y de información; empleo sensato del financiamiento especial; apoyo técnico a los niveles directivos locales; aumento de la capacitación y elevación del nivel de los empleados; fomento de la autoevaluación y de la investigación realizada por los practicantes, y el establecimiento de un sistema de democrático de controles y equilibrios que incluya a los padres.

### 3.3. *Fomento de la coherencia y la coordinación de políticas y servicios*

- El patrocinio administrativo unificado puede contribuir a fomentar la coherencia para los niños, al igual que lo puede lograr la coordinación de mecanismos entre áreas y sectores. En particular, cada vez se tiende más hacia la coordinación con el sector educativo para facilitar la transición de los niños de la ECPI hacia la escuela primaria.
- La tendencia hacia la descentralización de la responsabilidad por la ECPI ha traído consigo la diversificación de servicios para cumplir con necesidades y preferencias a nivel local. El reto, entonces, se concentra en la capacidad del gobierno central para equilibrar la toma de decisiones a nivel local con la necesidad de limitar la variación en el acceso y la calidad.
- En el ámbito local, muchos países han reconocido la importancia de integrar los servicios con un enfoque integral para cumplir con las necesidades de los niños y las familias. La integración de servicios ha tomado muchas formas, incluyendo el trabajo de equipo entre los empleados con diversos antecedentes profesionales.

### 3.4. *Exploración de estrategias para garantizar una inversión adecuada en el sistema*

- En casi todos los países participantes en el análisis, los gobiernos paga la parte más grande de los costos, que se sitúa entre el 25 y el 30%. Lo dos años de ECPI previos a la escolarización obligatoria son, a menudo gratuitos.
- El suministro directo mediante servicios y escuelas integra gran parte del apoyo gubernamental en la mayoría de los países. Aun cuando la combinación de proveedores públicos y privados es considerable, un alto porcentaje de los servicios recibe financiamiento público de manera directa o indirecta.
- Los países han adoptado una gama de mecanismos de financiamiento, para mejorar la posibilidad de acceder a estos servicios, incluyendo: el financiamiento directo, subsidios a las

cuotas, y exenciones de impuestos y de contribuciones de los empleados. La capacidad de pago continúa siendo una barrera que impide el acceso equitativo, particularmente en los sistemas donde la carga de los costos recae en los padres.

- Mientras que la mayoría de los países buscan expandir la oferta y elevar la calidad mediante subsidios directos a los proveedores, en algunos países se favorecen los subsidios indirectos por el lado de la demanda como los subsidios a las cuotas y las exenciones de impuestos a los padres. En ambos casos, surgen inquietudes con respecto a la equidad acerca del acceso a los servicios y la calidad de su suministro.
- Sin importar la estrategia de financiamiento que se adopte, es claro que se requiere una considerable inversión *pública* para desarrollar un *sistema* igualitario y dotado de los recursos adecuados para suministrar una ECPI de calidad.

### 3.5. *Mejoramiento de la capacitación y las condiciones de trabajo del personal*

Los países han adoptado dos principales enfoques del tema del personal: un régimen dividido, con un grupo de maestros que trabajan con niños mayores de tres años y empleados menos capacitados en otros servicios; o un pedagogo que trabaja con niños desde el nacimiento hasta los seis años, o a veces mayores, en diferentes entornos. Se observa una tendencia en los países para requerir que el personal responsable de la ECPI para niños en edad preescolar cuente con al menos un certificado de tres años en el tercer nivel.

Mientras que el nivel de especialización en la primera infancia y el equilibrio entre teoría y práctica varían entre países, parece que existen lagunas comunes de capacitación en las siguientes áreas: el trabajo con los padres, el trabajo con niños menores de tres años, la educación bilingüe, multicultural y especial y la investigación y evaluación.

Las oportunidades para participar en capacitación práctica y gozar de desarrollo profesional son desiguales. El personal con los niveles más bajos de capacitación inicial tiende a tener menor acceso a estas oportunidades.

Los bajos salarios, el bajo estatus y las deficientes condiciones de trabajo, el acceso limitado a la capacitación en el trabajo y la limitada movilidad profesional son inquietantes, particularmente para el personal que trabaja con niños pequeños en entornos para niños menores de tres años, en el suministro extramuros y en guarderías familiares.

Conforme crece el suministro de ECPI, el reclutamiento y retención se convierten en los mayores retos. En muchos países se busca atraer una fuerza laboral diversa para reflejar la diversidad de niños en la ECPI. Otro tema importante reside en si resulta deseable contar con un personal más mixto en términos de género y, de ser así, si ello puede lograrse.

### 3.6. *El desarrollo de marcos pedagógicos apropiados para niños pequeños*

- La mayoría de los países que participaron en el análisis han desarrollado marcos pedagógicos a nivel nacional para fomentar un nivel similar de calidad entre grupos de edad y de suministro, así como para contribuir a orientar y apoyar al personal profesional en su práctica y facilitar la comunicación entre el personal, los padres y los niños.
- Se ha observado la tendencia hacia el diseño de marcos que cubren un amplio horizonte de edades y distintos tipos de entornos para apoyar la continuidad en el aprendizaje de los niños.
- En su mayoría, estos marcos se concentran generalmente en el desarrollo integral y el bienestar de los niños, más que en objetivos limitados a la lecto-escritura y conocimientos matemáticos básicos.
- Los planes de estudios flexibles, desarrollados en colaboración con el personal, los padres y los niños, permiten que los practicantes experimenten con distintos enfoques metodológicos y pedagógicos y que adapten los objetivos generales de la ECPI a las necesidades y las circunstancias locales.
- La aplicación exitosa de marcos de referencia requiere de inversión para apoyar al personal, incluyendo la capacitación en el trabajo y la asesoría pedagógica, así como de condiciones estructurales que favorezcan dicha aplicación (tales como proporciones, tamaño de los grupos, etcétera).

### 3.7. La inclusión de padres, familias y comunidades

- La atracción de la participación de los padres tiene como objetivo: a) aprovechar los conocimientos que los padres tienen de sus hijos fomentando la continuidad del aprendizaje en el hogar; b) fomentar las actitudes positivas hacia el aprendizaje infantil; c) suministrar a los padres información y recomendaciones sobre otros servicios, y d) apoyar la adquisición de poder de los padres y las comunidades.
- Los tipos de participación de los padres, de la familia y de la comunidad en la ECPI difieren entre países. Se pueden emplear diversos mecanismos formales e informales para fomentar una participación total y recíproca.
- Algunos de los retos para lograr una participación activa de los padres incluyen las barreras culturales, de actitud, lingüísticas y logísticas (por ejemplo, la falta de tiempo). Resulta particularmente difícil garantizar una representación y participación equitativa entre familias que provienen de distintos medios.

## 4. LECCIONES DE POLÍTICA QUE SE DESPRENDEN DEL ANÁLISIS TEMÁTICO

El informe identifica ocho elementos clave de política que tienen la posibilidad de fomentar el acceso equitativo a una ECPI de calidad. Estos elementos son generales e inclusivos, de manera que se pueden considerar a la luz de distintos contextos y circunstancias, valores y creencias nacionales. Dichos elementos deben formar parte de un esfuerzo más amplio, donde participen diversos grupos de interés, para reducir la pobreza infantil, fomentar el trato igual entre géneros, mejorar los sistemas educativos, valorar la diversidad e incrementar la calidad de vida de padres e hijos. Estos ocho elementos clave son los siguientes:

*Un enfoque sistematizado e integral del desarrollo y aplicación de políticas* requiere de una visión clara de los niños desde el nacimiento hasta los ocho años, de la política subyacente de ECPI y de marcos de política coordinados en los ámbitos centralizados y descentralizados. La elección de un ministerio que oriente el esfuerzo y que colabore con otros departamentos y sectores puede fomentar el desarrollo de una política coherente y participativa que responda a las necesidades de distintos niños y de sus familias. El establecimiento de vínculos fuertes entre servicios, profesionistas y padres, también fomenta la coherencia para los niños.

*Una asociación fuerte e igualitaria con el sistema educativo* apoya la aplicación de un enfoque de aprendizaje permanente desde el nacimiento, fomenta las transiciones fáciles para los niños y reconoce a la ECPI como una parte importante del proceso educativo<sup>9</sup>. Las asociaciones sólidas con el sistema educativo ofrecen la oportunidad de unir las diversas perspectivas y métodos tanto de la ECPI como de las escuelas, concentrándose en las fortalezas de ambos enfoques.

*Un enfoque universal del acceso, con atención particular en los niños con necesidad de apoyo especial:* mientras que el acceso a la ECPI es casi universal para los niños a partir de los tres años, se requiere poner más atención a las políticas (incluyendo las licencias familiares) y el suministro para niños menores de tres años. Resulta importante garantizar un acceso equitativo, de modo que los niños tengan las mismas oportunidades de acceder a una ECPI de calidad, sin importar el ingreso familiar, la situación laboral de los padres, las necesidades educativas especiales o los antecedentes étnicos o de lenguaje.

*-Inversión pública considerable en servicios e infraestructura:* mientras que la ECPI puede ser financiada mediante una combinación de fuentes, existe la necesidad de una inversión gubernamental sustancial para apoyar un sistema sostenible de servicios accesibles y de calidad. Los gobiernos necesitan desarrollar estrategias claras y congruentes para asignar los recursos escasos de manera eficiente, incluyendo la inversión en una infraestructura que contemple la planeación a largo plazo y los esfuerzos de mejoramiento de la calidad.

- *Un enfoque participativo al mejoramiento y la garantía de calidad:* la definición, garantía y seguimiento de la calidad debe ser un proceso participativo y democrático que atraiga las contribuciones del personal, los padres y los niños. Existe la necesidad de establecer normas regulativas para todo tipo de suministro apoyado por inversiones coordinadas. Los marcos

pedagógicos enfocados en el desarrollo integral del niño dentro de un grupo de edad pueden ser un apoyo a un desempeño profesional de calidad.

- *Condiciones apropiadas de capacitación y trabajo para el personal en cualquier tipo de suministro:* una ECPI de calidad depende de una sólida capacitación del personal, así como de condiciones de trabajo justas en el sector. La capacitación inicial y en el trabajo pueden ampliarse para considerar las crecientes responsabilidades educativas y sociales de profesión. Existe una necesidad crucial de desarrollar estrategias para reclutar y retener una fuerza de trabajo calificada, diversa y mixta E términos de género, así como garantizar que hacer una carrera en ECPI resulte una experiencia satisfactoria, respetada y financieramente viable.
- *La atención sistemática a la supervisión y la recolección de datos* requiere de procedimientos coherentes para recabar y analizar datos acerca de la situación de los niños pequeños, el suministro de ECPI y fuerza laboral dedicada a la primera infancia. Se requiere de esfuerzo a nivel internacional para identificar y abordar las lagunas de datos que existen en esta área, así como las prioridades inmediatas de recolección de datos y de supervisión.
- *Un marco de referencia estable y una agenda de largo plazo para la investigación y la evaluación:* como parte de un proceso continuo de mejoramiento, se requiere una inversión constante para apoyar la investigación acerca de metas clave de política. El programa de investigación puede ampliarse para incluir disciplinas y métodos que se encuentren faltos de representación. Debería explorarse la gama de estrategias que existen para difundir los hallazgos de las investigaciones ante distintos tipos de público.

Los países que han adoptado total o parcialmente estos elementos para una política exitosa comparten un sólido compromiso público hacia los niños pequeños y sus familias. Los distintos esfuerzos realizados por estos países para garantizar que el acceso incluya a todos los niños han dado inicio a esfuerzos particulares para aquellos niños que requieren apoyo especial. La calidad es uno de los puntos más importantes de la agenda, en tanto que un medio para asegurar que los niños no sólo cuenten con las mismas oportunidades para gozar de la ECPI, sino también para beneficiarse de estas experiencias de manera que fomenten su desarrollo y aprendizaje. Mientras que a lo largo de los últimos años, se han realizado esfuerzos notables en el desarrollo y aplicación de políticas en los 12 países participantes, persisten aún varios retos. Se espera que este informe contribuya al aumento de los esfuerzos por mejorar las políticas futuras en este campo.

## Capítulo 1. Introducción

### 1.1. RAZONES PARA QUE LOS PAÍSES SE INTERESEN EN UN ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN Y CUIDADOS DE LA PRIMERA INFANCIA

Durante la última década, la política acerca de la educación y los cuidados para la primera infancia ha experimentado un aumento de atención en los países de la OCDE. Por una parte, este interés ha sido motivado por investigaciones que muestran la importancia de las experiencias tempranas de calidad en el desarrollo cognoscitivo, social y emocional de corto plazo en los y niños, así como la relevancia para su éxito en el largo plazo en términos de la educación escolar y las etapas posteriores. Asimismo, inquietudes al respecto de la equidad han llevado a los diseñadores de políticas a concentrarse en la manera en la cual el acceso a los servicios de calidad durante la primera infancia puede mitigar algunos de los efectos negativos de las personas en desventaja y contribuir a la integración social. Al mismo tiempo, la mayoría de los gobiernos han reconocido la necesidad del suministro de educación y cuidados para la primera infancia accesibles y confiables con el objeto de fomentar la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo, así como para facilitar la reconciliación de las responsabilidades del trabajo y la familia. En pocas palabras, los diseñadores de políticas han reconocido que el acceso equitativo a la educación y cuidados de calidad durante la primera infancia puede ser un elemento que fortalezca los fundamentos del aprendizaje para toda la vida de todos los niños y apoyar las necesidades generales de las familias en términos sociales y de educación (OCDE, 1996).

En la actualidad, la mayor parte de los niños que viven en países de la OCDE pasarán por lo menos dos años en centros dedicados a la educación y cuidados de la primera infancia antes de comenzar la educación primaria (OCDE, 2000a). Conforme la participación se convierte en parte importante de las vidas de los niños a nivel internacional, el centro del debate ha pasado de la cuestión relativa a si los gobiernos deberían involucrarse en la educación y cuidados durante la primera infancia, a cómo pueden organizar las políticas y el suministro para beneficiar a los niños ya sus padres. Conforme quien toman las decisiones han ido considerando las distintas opciones de política, surge la necesidad de fortalecer el conocimiento de la gama de enfoque adoptados por diferentes países, además de los éxitos y los retos encontrados. Como reconocimiento de la contribución que este tipo de análisis de distintos países puede realizar para el mejoramiento del desarrollo de políticas en el ámbito, el Comité de Educación de la OCDE dio inicio al *Análisis temático la política de educación y cuidados durante la primera infancia* en 1998. Los principales objetivos del proyecto consistieron en lo siguiente:

- documentar la gama de enfoques acerca de la educación y cuidado durante la primera infancia;
- analizar los principales temas e inquietudes relacionados con la política correspondiente;
- proponer sugerencias de política factibles adaptables a distintos contextos;
- hacer notar las políticas y prácticas particularmente innovadoras, e identificar los tipos de datos e instrumentos que se requieren para de apoyo al diseño y desarrollo de políticas.

*Un sólido interés de los diseñadores de políticas en la educación y los cuidados de la primera infancia...*

*... hace que surja la necesidad de un análisis entre países para dar forma al desarrollo de políticas.*

A lo largo de los dos últimos años, el análisis temático ha investigado distintos enfoques de política para mejorar la educación y los cuidados durante la primera infancia. El análisis dio particular importancia a seis áreas clave de desarrollo de políticas: *i)* gobernanza; *ii)* reglamentación; *iii)* asignación de personal; *iv)* contenido y ejecución de los programas; *v)* participación y apoyo de las familias, y *vi)* financiamiento. Empleando la información recabada, el análisis ha estudiado la razón por la cual pueden surgir similitudes y diferencias entre países. En particular, el análisis ha explorado la manera en que los contextos singulares de los países han dado forma al desarrollo de enfoques de política y la ejecución de dicho: enfoques de política a nivel de programas. El análisis también ha buscado comprender cómo se relacionan los diversos enfoques de política con los distintos puntos de vista acerca de la educación y los cuidados durante la primera infancia, así como a los objetivos y la organización de la educación y los cuidados durante la primera infancia en las distintas sociedades. Las implicaciones potenciales de este análisis han sido articuladas para informar y fortalecer el desarrollo de políticas en todos los países de la OCDE.

*La calidad y el acceso son los dos intereses clave del diseño de políticas.*

## 1.2. EL SIGNIFICADO DEL TÉRMINO "EDUCACIÓN y CUIDADOS DURANTE LA PRIMERA INFANCIA"

El análisis se llevó a cabo con base en un enfoque amplio e integral que toma en cuenta la manera en que las políticas, los servicios, las familias y las comunidades pueden apoyar el desarrollo y aprendizaje tempranos de los niños pequeños. El término *educación y cuidados durante la primera infancia* (ECPI) contempla todos los medios a través de los cuales se suministran cuidados y educación a niños menores a la edad escolar obligatoria, sin importar el entorno, el financiamiento, las horas hábiles o el contenido de los programas. El periodo que comprende la primera infancia se define comúnmente como desde el nacimiento hasta los ocho años. Sin embargo, se consideró que este análisis no sería capaz de cubrir exhaustivamente la política y el suministro tanto para niños cuya edad está por debajo de la edad escolar como para niños en la educación primaria. Aunque se cubrió un intervalo de edad más limitado, se prestó atención a temas que se relacionan con la transición de los niños hacia la educación obligatoria (lo que ocurre normalmente a los seis años) así como con el suministro extramuros. En el otro extremo del espectro de edades, se consideró importante considerar políticas -incluyendo las de licencias familiares- y tipos de suministro relacionados con niños menores de tres años, grupo que a menudo se deja a un lado en las discusiones relacionadas con la esfera educativa. Las investigaciones neurológicas y de las ciencias del aprendizaje revelan que existen valiosas oportunidades para estimular el desarrollo y el aprendizaje en estos primeros años (Shore, 1997; OCDE, 2001b). Asimismo, se han tomado en cuenta los vínculos entre la ECPI y otros ámbitos relacionados, incluyendo el apoyo familiar, la salud, el aprendizaje permanente, el empleo y las políticas de integración social.

*Un espectro amplio e integral.*

Este marco refleja el creciente consenso entre los países de la OCDE de que los conceptos de "cuidados" y "educación" son inseparables y que los servicios de calidad para la infancia deben necesariamente suministrar ambos. En algunos países se distingue entre "los cuidados infantiles", que se refiere al cuidado de los niños mientras sus padres trabajan, y la "educación temprana", que y "educación". se relaciona con el mejoramiento del desarrollo infantil y la preparación de los niños para la educación escolar formal. En la práctica, la división no es tan clara, pues existen oportunidades para aprender en entornos que pertenecen al apartado de "cuidados" como también los entornos "educativos" que proveen cuidados para los niños. Estos términos refuerzan un enfoque separado e incoherente de los servicios basado en sistemas separados de "cuidados" y "educación" que ha llevado a que el diseño de políticas y el suministro del servicio se lleven a cabo de manera disociada en algunos países. Alternativamente, el empleo del término *ECPI* fundamenta un enfoque integral y coherente tanto de política como de suministro que incluye

*Un enfoque integrado y coherente de los conceptos de "cuidados" y "educación".*



a todos los niños todos los padres, sin importar su situación laboral o socioeconómica. Este enfoque reconoce también que este tipo de entornos pueden cumplir con una amplia gama de objetivos, incluyendo el cuidado, el aprendizaje y el apoyo social.

Dentro de este amplio espectro, el análisis se ha concentrado en el suministro organizado de ECPI en centros y entornos grupales (incluyendo escuelas), así como el cuidado en entornos domésticos (personas que proporcionan cuidados a niños con los que no están emparentados en el domicilio quien presta el servicio). El análisis se ha concentrado en menor medida las personas que trabajan en los domicilios donde viven los niños y en mecanismos más informales que involucran la participación de parientes y amigos. Estas personas proporcionan un importante apoyo para los niños y familias, pero es poca la información disponible al respecto. No obstante, análisis ha estudiado los roles de las familias y las comunidades en el apoyo del aprendizaje temprano informal que tiene lugar en el hogar ya través las interacciones del niño con el mundo que le rodea. En particular, el estudio ha investigado los roles de las políticas sobre las licencias familiares y de servicios comunitarios flexibles y de tiempo parcial en el fomento del aprendizaje informal del niño.

*Un enfoque sobre el suministro organizado.*

### 1.3. LOS PAÍSES QUE PARTICIPARON EN EL ANALISIS TEMÁTICO

Doce países se ofrecieron como voluntarios para participar en el análisis: Australia, Bélgica (las comunidades flamenca y francesa), Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Italia, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, la República Checa y Suecia<sup>1</sup>. Estos países presentan una diversa gama de contextos sociales, económicos y políticos, al igual que distintos enfoques de política sobre la educación y el cuidado de niños pequeños.<sup>2</sup> Asimismo, los países participantes difieren ampliamente en términos de tamaño la población, extensión geográfica y formas de gobierno. Entre ellos se cuentan países con poca población y gran tamaño, como Australia, y naciones pequeñas y densamente pobladas, como Bélgica y los Países Bajos. Adicionalmente, tres países cuentan con sistemas federales de gobierno (Australia, Bélgica y Estados Unidos). El análisis también se benefició de la participación de la República Checa como representante de las economías en transición, muchas de las cuales cuentan con sistemas de ECPI bien establecidos que han experimentado recientes presiones económicas y sociales en busca de un cambio. Este grupo admite la posibilidad de hacer fructíferas comparaciones entre países muy distintos, al igual que entre grupos de países aparentemente similares. El cuadro A11 (en el apéndice 1) resume algunos indicadores demográficos, económicos y sociales para los 12 países.

*Una amplia variedad de países de tres continentes*

Aunque el conjunto de países participantes es rico y variado, la inclusión de cinco de los 12 (Dinamarca, Finlandia, Noruega, el Reino Unido y Suecia) que han adoptado sistemas integrados para la primera infancia bajo patrocinios administrativos comunes, o están en vías de hacerlo, tiende a sobrerrepresentar el predominio de este enfoque. Adicionalmente, existen algunos países que podrían haber enriquecido el análisis si hubieran participado en el estudio. Por ejemplo, aunque Nueva Zelanda y España no participaron en el proyecto, sus experiencias en el cambio hacia un sistema integrado para la primera infancia patrocinado por el sistema educativo pueden

<sup>1</sup> Suiza se retiró del proyecto en septiembre de 1999. Las autoridades suizas comisionaron un informe de apoyo que se presentó a la OCDE en junio del año 2000.

<sup>2</sup> Cabe hacer notar que todos estos países se caracterizan por ser sociedades posindustriales pertenecientes a la era de la informática. Por ello, el análisis aquí presentado no debe interpretarse como un "modelo global" de políticas de ECPI.

ser de interés para los demás países. Francia, otro país ausente del estudio, representa un sistema para la primera infancia establecido hace largo tiempo que se divide entre el sistema educativo y el de asistencia social. Por último, el análisis podría haberse beneficiado de la participación de Corea y Japón, que hubieran dado una cobertura más amplia de la gama de contextos y políticas aplicadas en los países miembros de la OCDE.

#### 1.4. LA CONDUCCIÓN DEL ANÁLISIS TEMÁTICO

En las primeras etapas del proyecto, los representantes de los 12 países participantes llegaron a un acuerdo con respecto al marco de referencia, el alcance y el proceso del análisis, identificando los principales temas de política a investigar (OCDE, 1998b). La metodología del estudio contempla, dentro de un marco comparativo, la investigación de enfoques sobre temas y políticas de ECPI específicos a los países. El proceso de análisis consistió en cuatro elementos básicos: 1) la elaboración de un informe de apoyo por cada país participante; 2) visitas del equipo de análisis a los países participantes; 3) elaboración de la nota de cada país, y 4) elaboración del informe comparativo.<sup>3</sup>

*La metodología contempló cuatro elementos básicos:*

Con base en un marco de referencia común así como en un mismo cuestionario (apéndice 3), cada país participante elaboró un informe de apoyo que proporciona un panorama conciso del contexto en el país, las políticas y suministro actuales de ECPI, los principales temas e inquietudes y los datos disponibles para realizar evaluaciones. La elaboración del informe de apoyo ti dirigida por un coordinador nacional y orientada por un comité de orientación. Los informes fueron escritos ya sea por funcionarios gubernamentales por académicos o asesores de política comisionados para este fin. Al presentar perspectivas y análisis de la política y el suministro totalmente moderno en cada país participante, los informes de apoyo han sido un importante resultado del proceso de análisis. En varios países fue la primera vez en que tal información se reunía en un solo documento exhaustivo. El principal objetivo de los informes de apoyo consistió en ilustrar a los analistas expertos antes de realizar la visita al país. También se han empleado como material de referencia en audiencias parlamentarias, cursos universitarios, investigación y medios de comunicación.

*i) El informe de apoyo.*

Luego de la elaboración del informe de apoyo, cada país participante recibió a un equipo multinacional de miembros del Secretariado de la OCDE así como a tres analistas (incluyendo a un cronista), con diversos antecedentes, en términos analíticos y de política, en una *visita de análisis* con una duración de entre 10 y 12 días. Las visitas fueron organizadas por funcionarios gubernamentales en colaboración con el Secretariado, consistiendo en reuniones con una amplia gama de grupos de interés, incluyendo: diseñador, de política de alto nivel y funcionarios de los sectores educativo, de salud y de asuntos sociales; representantes de instituciones de capacitación, sindicatos, asociaciones profesionales y organizaciones no gubernamentales, así con miembros de la comunidad académica dedicados a la investigación. Los equipos también observaron una variedad de ejemplos típicos e innovadores de suministro de ECPI tanto en entornos urbanos como rurales y llevaron a cabo reuniones con administradores de programas, personal, padres y niños. E total, 39 expertos externos de 16 países de la OCDE y cuatro miembros del Secretariado participaron en las 12 visitas de análisis. Esta gran variedad de participantes añadió un rico conjunto de puntos de vista con base en los cuales analizar las experiencias de los países, mientras que a la vez se facilitó debate entre países acerca de las lecciones sobre las políticas. Por razones de congruencia, un miembro del Secretariado participó en todas las visitas.

*ü) La visita del equipo de análisis*

---

<sup>3</sup> Éste es el tercer análisis temático conducido por el Comité de Educación de la OCDE. Su metodología recoge los éxitos y retos de análisis previos acerca de la educación de tercer nivel, así como sobre la transición de la educación inicial hacia el entorno laboral.

Los detalles acerca de los coordinadores nacionales y los miembros de los equipos de análisis se presentan en el apéndice 4.

Luego de cada visita, el equipo de análisis elaboró una nota de país que reunía observaciones y análisis acerca de temas de política específicos de cada nación. Las evaluaciones cualitativas de los equipos de análisis se vieron complementadas por estadísticas y documentos que proporcionaron los países mismos, la OCDE y otras fuentes. Mediante este proceso, surgieron algunas de las limitaciones en disponibilidad de datos nacionales sobre la ECPI. Las notas de país ofrecen ideas sobre el contexto actual de la política de ECPI, identifican los principales temas que surgieron con la visita y hacen sugerencias sobre el mejoramiento de la política y la práctica. Asimismo, cada nota resalta ejemplos de enfoques innovadores con el objetivo de fomentar el intercambio de mejores prácticas entre países. Un extenso proceso de consulta con las autoridades de los países ha contribuido a minimizar el potencial de cometer errores o fallas de interpretación en los datos.

*iii) La nota de país.*

Como el producto principal del proyecto, esta publicación presenta un estudio y análisis comparativo de la política de ECPI en los 12 países participantes, con lecciones de política que se desprenden de él para los países miembros de la OCDE. Empleando la información recabada en los informes de apoyo, las notas de país, las visitas de análisis y las reuniones con expertos, este informe comparativo documenta la gama existente de políticas y formas de suministro de ECPI en los distintos países y obtiene temas comunes para ser objeto de un análisis comparativo. Con el fin de respetar la diversidad de enfoques de política sobre la ECPI, este informe no pretende comparar a los países para determinar si son mejores o peores, si están en lo correcto o lo incorrecto o en catalogar a los países del primero al último. En lugar de ello, el informe busca analizar la naturaleza y las razones de las similitudes y las diferencias en los enfoques de políticas entre los países participantes e identificar algunas de las posibles implicaciones del análisis para los diseñadores de políticas.

*iv) El informe comparativo.*

*Las descripciones y los análisis que se incluyen en esta publicación se basan en gran medida en las notas de país elaboradas por los equipos de análisis, al igual que en los informes de apoyo de cada nación. Aunque estos informes no se citan individualmente en el texto (a menos que hayan sido directamente mencionados), pueden encontrarse en el sitio de la Internet de la OCDE.<sup>4</sup> Los informes completos presentan material contextual exhaustivo sobre cada uno de los países, con notas de país que presentan las evaluaciones y sugerencias ( política proporcionadas por los equipos de análisis.*

La metodología comparativa ha impulsado a quienes están encargados (tomar decisiones al respecto de la ECPI a reflexionar sobre sus propios enfoques de política ya informarse acerca de iniciativas exitosas en otros países. Ello resulta en un proceso de colaboración que atrae a toda una serie de grupos de interés hacia el estudio y análisis y ha llevado a compartir datos conocimientos entre todos los participantes. En particular, la tarea de elaborar los informes de apoyo y las visitas de análisis ha dado, a distintas áreas dependencias de los gobiernos encargadas de la relación con niños pequeños y familias, la oportunidad de trabajar en colaboración e intercambiar información y puntos de vista. Asimismo, ha fomentado la colaboración y la consulta entre funcionarios a cargo del diseño de políticas y otros grupos de interés de este campo. El Secretariado ha trabajado, durante el curso del análisis, de manera cercana con las autoridades de los países en la preparación de informes, la selección de los miembros de los equipos de análisis y el desarrollo d los programas para las visitas de análisis.

*Un proceso de colaboración y consulta*

<sup>4</sup> La dirección del análisis en la Internet es <http://www.oecd.org/els/education/ecec>.

*El reto de analizar un contexto de política dinámico.*

La decisión de cubrir un gran número de países en un horizonte temporal limitado ha exigido un equilibrio entre amplitud y profundidad. Dadas las limitaciones de tiempo para visitar cada país y la amplitud de los tópicos examinar, existió el riesgo de presentar un análisis superficial de temas complejos. Sin embargo, la intención no consistió en presentar datos cuidadosamente controlados para una investigación profunda, sino en ofrecer materia ilustrativa e ideas sobre temas y tendencias de política identificados en los informes de los países y otras fuentes. Una de las ventajas de adoptar un marco de referencia basado en un periodo corto ha sido que se pueden recabar suficientes datos de los países para llevar a cabo evaluaciones comparativas útiles, permitiendo que se tomen en cuenta las lecciones que se desprenden de las experiencias nacionales antes de que cambien las circunstancias en los países. No obstante, un horizonte temporal corto no bastaba para abordar algunas modificaciones de política hasta cierto punto espectaculares que se dieron luego de las visitas en algunos de los países participantes, particularmente en los que se visitaron hacia el principio del proceso de análisis. Estos importantes cambios de política mostraron el reconocimiento de la importancia de la ECPI en algunas de las naciones participantes, así como la posible contribución de la visita del equipo de estudio de la OCDE en términos del cambio de prioridad de la agenda de políticas. En la mayor medida posible, el Secretariado ha trabajado con los países participantes para que estos cambios surgidos luego de las visitas se reflejaran en el presente informe.

Los países participantes tuvieron un poder sustancial en el proceso y han adaptado el análisis a sus principales inquietudes de política. Como resultado de ello, se ha dado un intercambio entre las perspectivas propias de los países y la congruencia entre naciones. La elección de temas abordada exhaustivamente en los informes de apoyo y las notas de país reflejan los asuntos de mayor interés para los países involucrados. Ello ha llevado a cierto nivel de pérdida en la posibilidad de hacer comparaciones ya variaciones en el grado al cual los temas particulares han sido cubiertos de un país a otro. Asimismo, han surgido ciertas limitaciones por el empleo de la estrategia de utilizar entrevistas que se prestaran a respuestas y observaciones abiertas sin un protocolo estructurado. Por otra parte, la flexibilidad e informalidad de las sesiones llevó a profundas discusiones sobre los temas e inquietudes que más importaban a los entrevistados en los países. De esta manera, el proceso garantizó que el análisis se concentrara en temas que fueran de verdadero interés para los diseñadores de políticas y para quienes trabajan en el campo de la primera infancia.

*Un enfoque sobre tópicos de importancia para los gobiernos y otros grupos de interés*

## 1.5. ESTRUCTURA DEL INFORME

En el capítulo 2, el informe comienza con una discusión acerca de los principales temas y tendencias en los ámbitos de demografía, economía, política y sociedad que han conformado el desarrollo de la política actual de ECPI. El capítulo examina cómo estos temas contextuales han ejercido influencia sobre la estructura del sistema dedicado a la primera infancia, así como la manera en que han dado forma a la necesidad, demanda y empleo de servicios de ECPI en los países participantes. También se incluye una discusión acerca de los distintos puntos de vista sobre la primera infancia y los propósitos de las instituciones que se dedican a este grupo de edad. El capítulo siguiente explora los principales hechos relacionados con el desarrollo de políticas y los temas sobre ECPI que han surgido como consecuencia del análisis, subrayando los enfoques innovadores para abordar las inquietudes de los diseñadores de políticas. A continuación, con base en este análisis comparativo, el capítulo 4 identifica las principales lecciones de política que se desprenden del estudio. El capítulo se concentra en ocho elementos clave para lograr una política exitosa de ECPI, es decir, aquella que fomenta un acceso equitativo a la ECPI. El informe concluye con una discusión de los retos clave de política y algunos rumbos futuros. En el apéndice 1 se presenta un panorama de los sistemas de ECPI encontrados en cada uno de los 12 países participantes

## 1.6. TERMINOLOGÍA Y DEFINICIONES DE ACEPTACIÓN GENERAL EMPLEADAS EN EL INFORME

El informe menciona con frecuencia intervalos de edad. En él se siguen convenciones adoptadas por la Red de Cuidados Infantiles de la CE (EC Childcare Network, 1996b) como lo ilustran los dos ejemplos siguientes: "Ni entre el nacimiento y tres años" que cubre a los niños desde el nacimiento hasta los 36 meses de edad, es decir, hasta su tercer cumpleaños, pero no contempla a los niños de tres años. El grupo de "niños entre tres y seis años comprende a los niños desde los 36 hasta los 72 meses, es decir, hasta su sexto cumpleaños, pero no contempla a los niños de seis años.

Debido a que las formas de suministro y los perfiles profesionales de EC se han desarrollado a partir de las tradiciones y contextos específicos de cada país, algunas veces los términos y definiciones similares expresan concepto distintos de un país a otro (por ejemplo, *kindergarten*, *guardería*, *preescolar cuarto de bebés*). Las traducciones a menudo restan importancia a las sutilezas inherentes al idioma original, que son importantes para comprender la política. Con el objeto de evitar malentendidos, se emplearon términos en el informe en el idioma original que se refieren a formas específicas de servicios y empleados relacionados con la ECPI. Los términos clave para el suministro se encuentran en el cuadro 3.1 y los términos clave para el personal se presentan en el cuadro 3.5. Asimismo, se emplean los siguientes vocablos en el informe:

- *ECPI suministrada en centros*: prestación de servicios de ECPI para niño: menores de tres años (*centros de atención a la primera infancia, centro: familiares, grupos de juego*); suministro para niños entre tres y seis años (*jardines de niños o kindergartens*) y suministro para niños menores a la edad escolar obligatoria (*centros sin integración por edades*) que normalmente se ubican en el sistema de asistencia social.
- *ECPI en centros escolares*: suministro para niños menores a la edad escolar obligatoria dentro del sistema educativo (*educación preescolar, jardín de niños*).
- *Educación preescolar* (aplicable a formas desarrolladas empleando la base de datos de educación de la OCDE): entornos escolarizados o en centros diseñados para cumplir con las necesidades de desarrollo y educación de niños de por lo menos tres años de edad, que emplean personal calificado para aplicar un programa educativo infantil.<sup>5</sup>
- *Educación primaria*: suministro en centros escolares dentro del sistema educativo para niños en edad escolar obligatoria.<sup>6</sup>
- *Suministro extramuros*: servicios fuera de los horarios escolares normales para niños en edad preescolar y en la educación primaria, ya sea dentro del sistema educativo o de asistencia social.
- *Maestros, docentes, pedagogos o educadores*: personas que trabajan directamente con niños en entornos de centros o escuelas como los que se describen más arriba.
- *Personal, empleados, trabajadores y fuerza laboral*: términos empleados de manera genérica para referirse a quienes trabajan en el campo de la ECPI, sin importar su papel profesional o el entorno en el que están empleados.
- *Prestación de servicios de guardería familiar*: personas que proporcionan cuidados para niños con los que no están emparentados en el domicilio del prestador del servicio. El término *guardería familiar organizada* se refiere a proveedores reclutados, apoyados y, en algunos casos, empleados, por alguna autoridad pública o una organización financiada mediante fondos públicos. De manera alternativa, los proveedores de cuidados infantiles son trabajadores por cuenta propia y hacen acuerdos privados directamente con los padres.

El *suministro público* se refiere a los servicios administrados y financiados , públicamente (por ejemplo, por un municipio) pero que pueden cobrar algún tipo de cuota a los usuarios. El *suministro privado* incluye servicios con y sin fines de lucro administrados por una organización individual o privada. El suministro privado *con fines de lucro* comprende a los propietarios-

<sup>5</sup> Véase la Clasificación Internacional de Sistemas Educativos (OCDE, 2001a) para mayor información al respecto.

<sup>6</sup> En 1986, los niveles de jardín de niños (para edades de entre cuatro y cinco años) y la escuela primaria se integraron, en Holanda, en el concepto llamado *basischool*, que actualmente cubre las edades entre cuatro y 12 años. Debido a que el enfoque del análisis se concentra en los niños menores a seis años, el informe se refiere a los dos primeros años de *basischool* como suministro de ECPI en escuelas, aunque los autores admiten que estos años forman parte de un proceso educativo integral y continuo.

operadores que manejan un solo centro o a proveedores comerciales que manejan un conjunto de centros como negocios con fines lucrativos. Los prestadores de servicios de guarderías familiares que trabajan por cuenta propia también pueden ser considerados parte del sector con fines de lucro. Los proveedores privados *sin fines de lucro* incluyen los grupos de trabajo comunitario o voluntario (como las cooperativas de padres de familia) con situación correspondiente a obras de caridad u otro tipo de organizaciones no lucrativas. El suministro privado puede estar financiado total o parcialmente fondos públicos (privados y subsidiados) o totalmente financiado con fondos privados (privados no subsidiados). El grado en el cual el sector privado es reglamentado o se le permite operar en condiciones de libre mercado difiere entre países. Estas distinciones en administración, financiamiento y reglamentación de la ECPI pública y privada son importantes para comprender temas relativos a la calidad y el acceso en distintos países y son exploradas en el informe.