

**Un buen comienzo:
La educación y los educadores
de la primera infancia**

**Informe para el debate en el Foro de diálogo mundial
sobre las condiciones del personal de la educación
de la primera infancia
(22–23 de febrero de 2012)**

Ginebra, 2012

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Un buen comienzo: La educación y los educadores de la primera infancia: Foro de diálogo mundial sobre las condiciones del personal de la primera infancia, Ginebra, 22-23 de febrero de 2012/Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Actividades Sectoriales. Ginebra, OIT, 2012.

ISBN: 978-92-2-325758-3 (impreso)

ISBN: 978-92-2-325759-0 (web pdf)

Publicado también en francés: *Un bon départ: Education et éducateurs de la petite enfance*, ISBN: 978-92-2-225758-4 (print), ISBN: 978-92-2-225759-1 (web pdf), Ginebra, 2012; y en inglés: *Right beginnings: Early childhood education and educators*, ISBN: 978-92-2-125758-5 (print), ISBN: 978-92-2-125759-2 (web pdf), Ginebra, 2012.

Fotografías de la primera página de cubierta: arriba a la izquierda, Quezon City, Filipinas: ILO/ A. Ganai; abajo a la izquierda, Bogotá, Colombia: UNESCO/Alejandra Vega Jaramillo; a la derecha, Clarendon, Jamaica: UNESCO/Gary Masters.

Fotografía de la primera página de cubierta, Clarendon, Jamaica: UNESCO/Gary Masters.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Agradecimientos.....	v
Introducción	1
Antecedentes	1
Objeto del informe	1
Terminología y definiciones	2
1. Educación de la primera infancia: Fundamentos y evolución.....	5
¿Por qué es importante la educación de la primera infancia?	5
El origen de la teoría y la práctica relativas a la primera infancia	6
La institucionalización de la educación de la primera infancia	7
Los niños tienen derechos	8
Pertinencia de las intervenciones durante la primera infancia	8
La importancia de intervenir oportunamente	8
La importancia de la intervención temprana.....	9
Preparación para la escuela y beneficios en términos de resultados académicos	9
Argumentos económicos para invertir en la educación de la primera infancia.....	11
2. Tendencias, cuestiones y políticas principales.....	13
Pautas de expansión, tendencias y proyecciones en el ámbito de la educación de la primera infancia.....	13
Proyecciones de la demanda futura de educación de la primera infancia.....	16
Combinación de servicios públicos y privados de educación de la primera infancia	17
El papel del sector privado en la educación de la primera infancia.....	19
Inversión en educación de la primera infancia: Financiación y costes	21
Financiación externa: Apoyo de los donantes a los países en desarrollo.....	26
Gobernanza y gestión.....	26
Acceso y calidad	28
Acceso.....	28
Calidad.....	33
Políticas nacionales	34
Medición y seguimiento de los progresos realizados en materia de educación de la primera infancia: Deficiencias y desafíos de la recopilación de datos	37
3. Formación inicial y perfeccionamiento profesional de los educadores de la primera infancia.....	38
Calificaciones: Dificultades relativas a la calidad y al número de docentes calificados....	38
Políticas en materia de currículo para la educación de la primera infancia:	
Marcos pedagógicos y planes educativos	41

Calificaciones y formación inicial.....	43
Formación de paraprofesionales, docentes comunitarios y maestros interinos	45
Mejora de las calificaciones del personal encargado de la educación de la primera infancia.....	45
El perfeccionamiento profesional.....	46
4. Condiciones de trabajo en el sector de la primera infancia.....	49
Cifras y tendencias del empleo	49
Perfil del personal que trabaja en la educación de la primera infancia, contratación y dificultades en relación con el despliegue de efectivos.....	50
Competencias del personal docente y grupos de edad de los educandos.....	50
La brecha entre el medio urbano y el rural	51
Diversidad lingüística y étnica.....	51
Equilibrio de género.....	52
Perfiles de edad.....	54
Soluciones a los desequilibrios dentro del cuerpo docente.....	54
Remuneración en el sector educativo de la primera infancia	55
El entorno de enseñanza y aprendizaje	57
Horas de trabajo	57
Relación número de niños por educador/profesional a cargo	59
Cuestiones de seguridad y salud	61
La importancia de la infraestructura	62
5. Diálogo social en el sector educativo de la primera infancia	63
¿Qué se entiende por diálogo social?	63
El diálogo social en el sector educativo de la primera infancia	64
Carácter y alcance del diálogo social en el sector educativo de la primera infancia	64
Nuevas oportunidades y desafíos.....	67
6. Observaciones finales: Mirando hacia el futuro.....	69
Bibliografía.....	71

Agradecimientos

Este informe, preparado en el marco del Programa de Actividades Sectoriales de la OIT, se publica bajo la autoridad del Director General de la OIT. La coordinación general y la edición del texto definitivo corrieron a cargo de Bill Ratteree, Especialista del sector educativo del Departamento de Actividades Sectoriales de la OIT (SECTOR). Alec Fyfe, experto internacional en educación, fue el encargado de preparar los primeros borradores. La coordinación de la encuesta que la OIT realizó para este informe corrió a cargo de Roosa Mäkipää, asistida por Keqin Wei y Eleanor Ktisti, todos ellos de SECTOR, quienes además llevaron a cabo una importante labor de ayuda a la investigación y la edición.

También se agradecen las útiles observaciones formuladas por varios trabajadores de la OIT sobre el informe y los temas en él abordados: John Myers, de SECTOR; Minawa Ebusui, del Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (DIALOGUE); Daniel Vaughan-Whitehead, del Programa sobre las Condiciones de Trabajo y Empleo (TRAVAIL); Margherita Licata, del Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo (ILO/AIDS); y Paula Robinson, de la Oficina Subregional de la OIT para el Caribe.

Para la preparación del informe, se ha contado con importantes contribuciones, obtenidas a través de una encuesta sobre sus temas principales o mediante contactos directos con funcionarios de ministerios u otros órganos competentes en materia de atención y educación de la primera infancia de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Austria, Bélgica (Comunidad Francesa de Valonia-Bruselas), Bhután, Burkina Faso, Dinamarca, República Dominicana, Eslovaquia, Filipinas, Finlandia, Jamaica, Kazajistán, Líbano, Luxemburgo, República de Maldivas, Montenegro, Nepal, Nueva Zelandia, Noruega, Pakistán, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Sri Lanka, Suriname y Yemen. También han aportado información sindicatos de docentes de Ghana, Noruega y Nueva Zelandia.

Entre los funcionarios de organizaciones internacionales y los especialistas que prestaron su inestimable ayuda en relación con la educación y los educadores de la primera infancia cabe citar a: Massimo Amadio, Patience Awopegba, Jenelle Babb, Nicole Bella, María Rosa Blanco Guijarro, Carolina Jerez Henríquez, Yoshie Kaga, Anaïs Loizillon, Karen Moore y Lucio Sia de la UNESCO, así como Sian Gale Williams del UNICEF.

La producción del informe corrió a cargo de las unidades de la OIT encargadas de la corrección de pruebas, traducción, procesamiento de textos, diseño e impresión.

La OIT desea dar las gracias a todos aquellos que han contribuido de una manera u otra a esta publicación por el tiempo y los esfuerzos dedicados.

El comienzo es siempre lo más importante.

Platón

Respetad a la infancia.

Rousseau

Introducción

Antecedentes

El presente informe se elaboró a partir de consultas oficiosas celebradas en la OIT durante las reuniones del Órgano Consultivo para el Grupo de Educación e Investigación, que tuvieron lugar en octubre de 2008 y en noviembre de 2009. En las recomendaciones del Órgano Consultivo, refrendadas por el Consejo de Administración de la OIT, se solicitaba a la OIT que preparara en 2011 un estudio internacional sobre el empleo y el entorno laboral en la educación preescolar. Habida cuenta de la falta de datos internacionales al respecto, los miembros del Órgano Consultivo recomendaron que el estudio de la OIT se centrara en el número de efectivos del sector, su perfil diversificado (incluido el género), su formación y competencias profesionales, su contratación y colocación y sus salarios y condiciones de trabajo, y que incluyera comparaciones entre los servicios públicos y privados y entre este nivel y otros niveles educativos.

En su 311.^a reunión (junio de 2011), el Consejo de Administración de la OIT confirmó la decisión adoptada en marzo de 2011 de que la OIT convocara un Foro de diálogo mundial sobre las condiciones del personal de la educación de la primera infancia durante la primera mitad de 2012, y no en 2013, como se había propuesto inicialmente. En esa misma reunión, el Consejo de Administración determinó la composición y el objeto del Foro, a saber, examinar las cuestiones identificadas en el presente informe.

Objeto del informe

El informe examina datos que demuestran que la educación de la primera infancia es una estrategia rentable para prevenir o corregir los retrasos en la capacidad de aprendizaje y las desventajas derivadas de la pobreza y las condiciones socioeconómicas desfavorables. El informe se hace eco de los argumentos de muchos analistas en el sentido de que la educación preescolar proporciona beneficios significativos a corto y a largo plazo, tanto individuales como para la sociedad en su conjunto.

El informe mantiene en particular que la inversión en educación de la primera infancia debería considerarse como un bien público con mayores índices de rendimiento que las intervenciones dirigidas a niños de más edad. Contratar y conservar un número suficiente de profesionales debidamente formados y motivados es esencial para mejorar el acceso a los servicios de educación preescolar o de la primera infancia, así como la calidad de los mismos. El informe trata fundamentalmente de la situación y las condiciones de trabajo de los educadores, y aborda específicamente el carácter y el alcance del diálogo social como medio de hacerlos participar en las decisiones clave respecto de la educación de la primera infancia, así como el impacto de tales factores en la provisión y la calidad de la enseñanza.

El informe examina los servicios, las políticas, las estructuras y los recursos humanos en materia de educación de la primera infancia, anterior a la edad en que el niño ingresa en

la enseñanza primaria. La cobertura trata de ser mundial, desde los países de renta elevada con sistemas de educación preescolar muy desarrollados hasta los países más pobres con un servicio preescolar mínimo, reglamentado o no reglamentado. Dada la disparidad en términos de amplitud de los servicios, y en particular de los datos y de la información cualitativa sobre el tema, se incluyen más países socioeconómicamente desarrollados. La escasez y la disparidad de los datos, especialmente en lo que respecta al tema central, es decir, los educadores, su formación y su situación y condiciones de trabajo, constituyen uno de los principales hallazgos del informe, así como la base para sus recomendaciones sobre la necesidad de que los países y las organizaciones internacionales adopten medidas mucho más sistemáticas y de mayor alcance en el futuro.

El informe consta de seis capítulos. El capítulo 1 aborda los fundamentos de la educación de la primera infancia, así como su evolución y los avances en cuanto a su provisión en el mundo. El capítulo 2 examina cuestiones relativas a la provisión pública y privada, a la financiación y a la gobernanza, así como al acceso y a la calidad. El capítulo 3 examina las tendencias y los problemas relacionados con las políticas de formación y desarrollo profesional de los docentes. El capítulo 4 se centra en la situación y las condiciones de trabajo de los educadores de niños de corta edad y el capítulo 5 aborda la situación con respecto al diálogo social en el sector. En el capítulo 6 se formulan algunas conclusiones.

Terminología y definiciones

La extraordinaria diversidad de servicios de atención y educación de la primera infancia encuentra su paralelo en la diversidad de términos utilizados para definirlos. Los países y las instituciones internacionales utilizan diferentes términos: atención y educación de la primera infancia (AEPI), educación y cuidado de la primera infancia, desarrollo del niño de corta edad o de la primera infancia, educación inicial y educación preescolar o de la primera infancia. Esta última expresión será la utilizada en el presente informe, y hace referencia específica a los aspectos educativos de estos servicios por oposición al concepto más amplio que engloba, además de la educación, la «atención».

Además, las expresiones «educación de la primera infancia» se refieren en el presente informe a los servicios destinados a toda la franja etaria inferior a los seis años, haciendo hincapié en la educación más que en la atención o cuidado; se presta mayor atención al grupo de edad de tres a seis años (al que se refiere la mayoría de los datos disponibles). Por esta razón, cuando se habla de dicho grupo, el informe también utiliza los términos «enseñanza preprimaria», en consonancia con la terminología de la UNESCO.

A los efectos del presente informe, la educación de la primera infancia incluye todo tipo de actividad educativa desarrollada antes de la enseñanza primaria obligatoria (que comienza a los seis años en la mayoría de los países) en diversos contextos: guarderías, jardines maternos, centros de atención infantil, jardines de infancia y jardines sociales, escuelas infantiles y preescolares y similares. Ha de hacerse una distinción entre dos grupos etarios, los niños menores de tres años por una parte, y los niños de tres a seis años por otra (en esencia, entre centros de primera infancia para los primeros y escuelas para los segundos). Casi la mitad de los países del mundo posee programas reglamentados de educación de la primera infancia antes de los tres años de edad. Estos programas suelen prever servicios de guardería y, en algunos casos, servicios de salud y actividades educativas en las propias guarderías, centros de día o jardines maternos. En su mayoría, se trata de centros privados. Los programas de enseñanza preprimaria están concebidos fundamentalmente para niños de tres a seis años como preparación al entorno escolar y como transición entre el hogar y la escuela, y sus denominaciones son diversas, a saber, educación inicial o preescolar (éstos son los términos más comunes en los diferentes países), o también educación parvularia o infantil.

El Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar en 2000 acuñó la expresión «otros programas de AEPI», utilizada para referirse a programas de desarrollo infantil no formales destinados a niños de más de tres años que comprenden actividades de aprendizaje organizados de una duración equivalente a dos horas diarias y 100 días por año por término medio. Por consiguiente, la educación de la primera infancia constituye una gama continua de servicios interconectados proporcionados por diversos actores: gobiernos, organizaciones no gubernamentales, proveedores privados, comunidades y los propios padres. Los establecimientos pueden ser desde centros basados en programas hasta las propias escuelas.

La diversidad del sector también se refleja en los términos utilizados para describir a sus profesionales. Maestros de educación infantil, educadores, personal de guarderías, nodrizas, cuidadores, auxiliares de enfermería, asistentes voluntarios, son sólo algunas de las denominaciones utilizadas para describir al personal que trabaja en los programas e instituciones de educación de la primera infancia. Se sabe relativamente poco acerca del personal que trabaja con los niños más pequeños (menores de tres años), especialmente en los países en desarrollo. Los padres (generalmente las madres) y los miembros de la comunidad son importantes dentro de los programas de educación de la primera infancia, especialmente en los países en desarrollo y en las zonas rurales. Muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) ofrecen programas para ayudar a los padres a desempeñar eficazmente sus funciones como principales educadores. En el informe, los términos «maestro» o «personal docente» se utilizan en la mayoría de los casos para describir al personal encargado de la enseñanza en la educación preescolar reglamentada en general. Además del personal docente, algunos países cuentan con asistentes de los docentes, cocineros, enfermeras, psicólogos y otros especialistas y personal de apoyo que trabajan en la educación de la primera infancia.

En alrededor del 85 por ciento de los países, la enseñanza preprimaria no es obligatoria (UNESCO, 2007, pág. 140). La franja etaria habitual de este nivel educativo es de tres a cinco años. Los países tienden al establecimiento de la obligatoriedad de la enseñanza preprimaria. Su duración es mucho menor (uno o dos años) en la mayor parte de América Latina y el Caribe, los Estados Árabes, Asia Oriental y el Pacífico. Las edades que los países fijan para la enseñanza preprimaria están también menos normalizadas que en el caso de la enseñanza primaria o secundaria.

Inevitablemente, la concepción y los enfoques de la primera infancia varían en función de las tradiciones locales, las culturas, las estructuras familiares y la organización de la enseñanza primaria. El informe reconoce implícitamente la importancia de factores como la evolución en las estructuras familiares, así como de valorar esta diversidad en un mundo cada vez más multicultural.

1. Educación de la primera infancia: Fundamentos y evolución

¿Por qué es importante la educación de la primera infancia?

1. Invertir en los niños pequeños es una decisión tanto acertada como inteligente. Los partidarios de la educación de la primera infancia defienden, apoyándose en pruebas cada vez más sólidas, que ésta debería ser una de las primeras prioridades de los programas nacionales para el desarrollo, así como un importante elemento para romper los ciclos de pobreza, tal como se establece en el Programa Educación para Todos (EPT) y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naudeau y otros autores, 2011, pág. xiv; UNESCO, 2011a, pág. 29).
2. El aprendizaje comienza antes del primer día de escuela de un niño, y lo mismo puede suceder con las ventajas y desventajas que marcarán su vida. Si bien la primera infancia es un período que encierra un gran potencial de crecimiento y desarrollo, también es una etapa en la que los niños son particularmente vulnerables a quedar a la zaga. Ello sucede con frecuencia en los países más pobres e incluso en los estratos sociales más pobres de países muy ricos (véase el recuadro 1.1). Cuatro de cada diez niños que nacen en países en desarrollo corre el riesgo de vivir en condiciones de pobreza extrema, mientras que en varios países desarrollados la pobreza relativa persiste obstinadamente (UNESCO 2007, pág. 12). En ambos contextos, los niños de grupos desfavorecidos son quienes más pueden beneficiarse de la educación de la primera infancia, y quienes más afectados pueden resultar si se los excluye de ella.

Recuadro 1.1

Que ningún niño se quede atrás: Datos procedentes de países miembros de la OCDE

En el marco de un estudio realizado en 2010 por el UNICEF, se examinó el nivel de eficacia de los gobiernos de 24 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para reducir «la desigualdad en el extremo inferior de la escala», es decir, la brecha entre los niños cuyo ingreso es inferior al del 90 por ciento de los niños en la sociedad, y los niños situados en la media. De acuerdo con las conclusiones del estudio, basado en datos correspondientes al período 2006-2008, por lo que no reflejaba ningún efecto resultante de la crisis económica y financiera posterior a 2008, en los últimos tres decenios ha habido un aumento constante de la desigualdad en el extremo inferior de la escala en la mayoría de los países de la OCDE. En lo que respecta a la enseñanza, el estudio mostró que los niños situados en el décimo percentil (por debajo del 90 por ciento) en Italia, Austria, Francia y Bélgica se estaban quedando demasiado atrás con respecto a la media, mientras que la brecha más pequeña se constató en Finlandia, Irlanda, Canadá y Dinamarca.

Fuente: UNICEF, 2010.

3. La intervención temprana es crucial. Las aptitudes desarrolladas en la primera infancia constituyen la base para el aprendizaje y el éxito profesionales posteriores, lo que hace de la primera infancia un período crítico de acumulación de capital humano (Naudeau y otros autores, 2011, pág. xiii). Los retrasos cognitivos y de desarrollo general que sobrevienen mucho antes de que los niños ingresen en la enseñanza primaria suelen tener consecuencias a largo plazo para los niños, sus familias y la sociedad en su conjunto, además de ser los más costosos de remediar. De las pruebas empíricas procedentes de muchos países se desprende, por el contrario, que una educación de calidad durante la primera infancia puede reducir «la desigualdad de oportunidades», así como las desventajas vinculadas con la pobreza o con características étnicas o lingüísticas (UNESCO, 2010a, págs. 55-57).
4. Pese a la cantidad abrumadora de argumentos en favor de la constitución de bases sólidas a temprana edad, la educación de la primera infancia sigue siendo una preocupación de segundo orden en los sistemas educativos de casi todo el mundo, y adolece de insuficiencia de recursos y de una planificación fragmentaria (UNESCO, 2011a, págs. 43-44). Los datos empíricos sugieren contundentemente que quienes más necesitan educación durante la

primera infancia son quienes menos acceso tienen a ella. La mayoría de los niños de escasos recursos en los países de renta baja y media no tiene acceso a educación preescolar de alta calidad (Naudeau y otros autores, 2011, pág. xiv). La pobreza de las familias y el escaso nivel de instrucción de los padres constituyen dos de los obstáculos más importantes para acceder a los programas destinados a la primera infancia (UNESCO, 2010a, pág. 58).

5. Muy escasos países, en particular en el mundo en desarrollo, han hecho de la educación de la primera infancia una prioridad. Tan sólo una minoría de países, principalmente desarrollados o antiguas economías de planificación centralizada en transición hacia economías de mercado, imparte programas para la primera infancia a dos tercios de la población como mínimo (UNESCO, 2007, pág. 116). Además, algunos países desarrollados no garantizan una cobertura universal. En muchos países en desarrollo, en particular en el África Subsahariana, sólo un pequeño porcentaje de la población, constituido en general por familias acomodadas de las zonas urbanas, tiene acceso a los programas para la primera infancia.
6. Un obstáculo importante es la falta de consenso entre los encargados de la formulación de políticas en lo que respecta a la necesidad de ofrecer programas para la primera infancia en comparación con otros objetivos educativos clave, como la enseñanza primaria universal. Los participantes en la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI): Construir la riqueza de las naciones (Moscú, septiembre de 2010), auspiciada por la UNESCO, intentaron lograr que se conceda una mayor prioridad a la educación de la primera infancia dentro de los objetivos de políticas, en consonancia con las metas de la EPT. En el Marco de Acción y Cooperación de Moscú, adoptado por dicha Conferencia (UNESCO, 2010b), se señalan varios problemas esenciales, así como las políticas clave para resolverlos (véase el recuadro 1.2).

Recuadro 1.2

Marco de Acción y Cooperación de Moscú: Aprovechar la riqueza de las naciones

En el Marco de Acción y Cooperación de Moscú se propone una serie de medidas a nivel nacional e internacional en materia de educación y atención de la primera infancia (AEPI), entre las que figuran las siguientes:

- crear las condiciones humanas y materiales necesarias para lograr una AEPI de calidad, contar con profesionales comprometidos, valiosos y competentes, y disponer de entornos adecuados para la AEPI, así como de planes de estudios y materiales adaptados a los distintos contextos;
- mejorar y ampliar la formación de docentes, la certificación académica y el perfeccionamiento de los profesionales de la AEPI;
- movilizar fuentes y mecanismos de financiación variados e innovadores en apoyo de la educación de la primera infancia; incrementar los recursos, cuando sea necesario y de acuerdo con las normas correspondientes, entablando relaciones de colaboración con el sector privado.

Fuente: UNESCO, 2010b.

El origen de la teoría y la práctica relativas a la primera infancia

7. Mientras que algunas tradiciones culturales insisten en la importancia de la familia y la comunidad, la visión y el modelo dominantes en materia de educación de la primera infancia se derivan de las tradiciones europea y norteamericana, centradas en los derechos y el desarrollo de los niños (Penn, 2008, págs. 19, 35). El reconocimiento de que los primeros años son de particular importancia para el desarrollo humano posterior surgió en el siglo XVII, en Europa. Muchos de los aspectos considerados más característicos de las buenas prácticas en educación de la primera infancia moderna y centrada en el niño — a saber, el recurso a la experiencia directa del niño, el valor de los elogios y del aprendizaje activo, y el aprendizaje a través del juego — se remontan a los filósofos y pedagogos europeos de los siglos XVII y XVIII, como el checo Jan Amos Comenius, el suizo Jean-Jacques Rousseau y su conciudadano, el pedagogo Johann Pestalozzi (Cunningham, 1995, págs. 17, 153).

-
8. Orientaciones más prácticas de la educación de la primera infancia surgieron de la mano de Robert Owen, industrial y socialista británico que creó una guardería para los hijos de los trabajadores de su molino de algodón a partir del primer año de edad, y de Friedrich Fröebel, pedagogo alemán que puso en práctica sus ideas en una escuela a la que llamó «kindergarten» (para obtener información más detallada sobre los orígenes de la educación de la primera infancia, véase Lawrence, 1970).
 9. La innovación continuó durante el siglo XX con especial énfasis en los niños más pequeños. La pedagoga italiana Maria Montessori ejerció una influencia profunda a través de sus ideas y prácticas, que favorecían la enseñanza individualizada en lugar de la enseñanza colectiva en clase, el aprendizaje por iniciativa del niño y no del profesor, y la libertad de los niños para realizar actividades elegidas por ellos mismos. Estas innovaciones progresaron en escuelas experimentales en el Reino Unido, como la *Summerhill School* de A. S. Neill y la *Beacon Hill School* de Bertrand Russel, así como gracias a los trabajos en materia de desarrollo infantil del psicólogo suizo Jean Piaget, quien también influyó en el establecimiento de programas de educación de la primera infancia en países tan distantes como el Japón (Lawrence, 1970).

La institucionalización de la educación de la primera infancia

10. En el siglo XX, las políticas públicas sobre educación de la primera infancia evolucionaron en conexión con múltiples desafíos, entre los que destacan la pauperización, las necesidades de las madres trabajadoras (en especial durante la Segunda Guerra Mundial y después de ésta), y las demandas de una educación preescolar enriquecedora para los hijos de una clase media cada vez más numerosa por una parte, y de preparar a los niños pequeños para su escolarización en la enseñanza primaria, por otra. A finales del siglo XX, se había impuesto en Europa y América del Norte el modelo de guardería o centro preescolar público que ofrece educación a niños de todos los medios sociales y funciona con personal altamente calificado (UNESCO, 2007, págs. 131-133). Esta evolución, que el UNICEF ha denominado «transición en el cuidado infantil» (UNICEF, 2008), ha propiciado que la mayoría de los niños muy pequeños en los países de renta elevada reciba durante gran parte de la primera infancia algún tipo de cuidado fuera del hogar.
11. En los países en desarrollo, los programas de atención y educación de la primera infancia hicieron su aparición mucho después, principalmente a partir de 1970, y por motivos diferentes. Habida cuenta de que las necesidades básicas de muchos niños no estaban satisfechas, fueron numerosos los países en desarrollo que empezaron a centrarse en la salud de los lactantes y niños pequeños, la lucha contra la pobreza, la creación de entornos protectores y poco costosos para guardar a los niños de poca edad y la preparación de la transición hacia la escuela primaria (UNESCO, 2007, pág. 122).
12. La UNESCO patrocinó encuestas sobre enseñanza preprimaria, en 1961, 1974 y 1988 que pusieron de manifiesto las tendencias y los problemas persistentes. La primera de ellas indicó que la penuria de docentes calificados, cuya situación socioeconómica era generalmente baja, estaba generalizada en todos los países. La encuesta de 1974 puso de manifiesto que en casi todos los países había programas para niños de tres años, pero la cobertura de los servicios era escasa e irregular en la mayoría de los países en desarrollo. Conforme a la encuesta de 1988, la mitad de los países participantes poseían jardines de la infancia, un 40 por ciento contaba con instituciones dependientes de las escuelas primarias, y la mitad de los programas de AEPI eran de pago (UNESCO, 2007, pág. 134).
13. La Declaración Mundial sobre Educación Para Todos, formulada en Jomtien (1990), introdujo la idea de que «el aprendizaje comienza al nacer», y afirmó que la educación de la primera infancia es parte integrante de la educación básica y constituye un nivel educativo por sí misma. La Declaración Mundial sobre Educación Para Todos de Dakar contribuyó a la

institucionalización y difusión de este objetivo, y la Declaración formulada en Moscú trató de promover que se concediera mayor prioridad a la educación de la primera infancia. En general, el siglo XX fue el escenario de una ampliación significativa de las prestaciones de educación para la primera infancia, en gran medida emprendida y mantenida por entidades privadas y de beneficencia, aunque considerada cada vez más como una responsabilidad esencial del Estado. Como resultado, más y más niños participan en actividades de aprendizaje estructurado y con objetivos definidos tanto antes como, más frecuentemente, a partir de los 3 años de edad en lo que hoy se conoce como educación de la primera infancia.

Los niños tienen derechos

14. En el siglo XX, los niños empezaron a ser percibidos como titulares de derechos, entre ellos el derecho a la educación, en el marco del concepto más amplio del derecho a la infancia. En una declaración de la Sociedad de Naciones, de 1924, se reconoció formalmente que «la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle». En 1989, las Naciones Unidas adoptaron la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), texto jurídicamente vinculante que constituye el tratado de derechos humanos con mayor número de ratificaciones en el mundo. En la CDN se hace hincapié en el derecho de todos los niños a la educación y se exhorta a los gobiernos a prestar asistencia a los padres o a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño, y a poner a disposición servicios e instalaciones de guarda de niños, en especial para los niños cuyos padres trabajan. La CDN ha contribuido a configurar políticas y disposiciones en materia de educación de la primera infancia en todo el mundo, aunque su influencia en las decisiones en materia de gasto público de muchos gobiernos no ha sido suficiente como para garantizar el respeto efectivo de los derechos de los niños.

Pertinencia de las intervenciones durante la primera infancia

La importancia de intervenir oportunamente

15. En décadas recientes, las investigaciones en neurobiología y otras ciencias que estudian el cerebro han permitido determinar que gran parte de la arquitectura cerebral de los niños se desarrolla en los primeros cinco años de vida. Antes de los tres años de edad hay algunos períodos sensibles durante los cuales el desarrollo de los niños puede verse afectado si no reciben estímulos adecuados (UNICEF, 2001, págs. 14-15). Si bien la capacidad de reorganización del cerebro se mantiene durante toda la vida y puede potenciarse mediante intervenciones correctivas, hay acuerdo general en que durante la primera infancia el cerebro se forma a una velocidad que nunca volverá a repetirse (UNICEF, 2001, pág. 14). Cuanto más tiempo tarde la sociedad en intervenir en el ciclo de vida de un niño en situación desfavorecida, más costoso resultará restablecer la normalidad (Naudeau y otros autores, 2011, pág. 19).
16. Las intervenciones tempranas son las más eficaces en cuanto a los costos, ya que reducen al mínimo la necesidad de efectuar intervenciones especiales, surten los mejores efectos en el desarrollo y el aprendizaje de los niños, e inciden de forma decisiva y duradera en la manera en que los niños crecen hasta alcanzar la edad adulta. La educación temprana reviste especial importancia para los niños de familias desfavorecidas: cuando ingresan en la primaria, las disparidades en las habilidades lingüísticas vinculadas con los ingresos y otros factores suelen ser tan pronunciadas que los niños nunca logran nivelarse con sus compañeros. Datos provenientes del Reino Unido han demostrado que los resultados en pruebas efectuadas a los 22 meses de edad permiten pronosticar con un grado de certidumbre bastante elevado cuáles serán las calificaciones académicas conseguidas a los 22 años (UNESCO, 2010a, pág. 55). La cuestión de las diferencias entre el idioma hablado en el hogar y el idioma de la enseñanza reviste particular importancia, dado que puede obstaculizar el progreso de los niños inmigrantes.

-
17. Cuando no se orienta al niño en los primeros años de vida para que vigile o regule su comportamiento, aumentan las posibilidades de que cuando vaya al colegio padezca ansiedad y un estado de desorganización por lo que respecta a los impulsos y el comportamiento (UNICEF, 2001). Ello quiere decir que los programas para la primera infancia no sólo benefician a todos los niños, sino que además ayudan a compensar las experiencias negativas de los niños pequeños a raíz de conflictos, falta de estímulos o de aportes nutritivos; más de 200 millones de niños menores de cinco años que viven en países en desarrollo están expuestos a estos riesgos diversos que afectan negativamente a su desarrollo (Naudeau y otros autores, 2011, pág. 37).

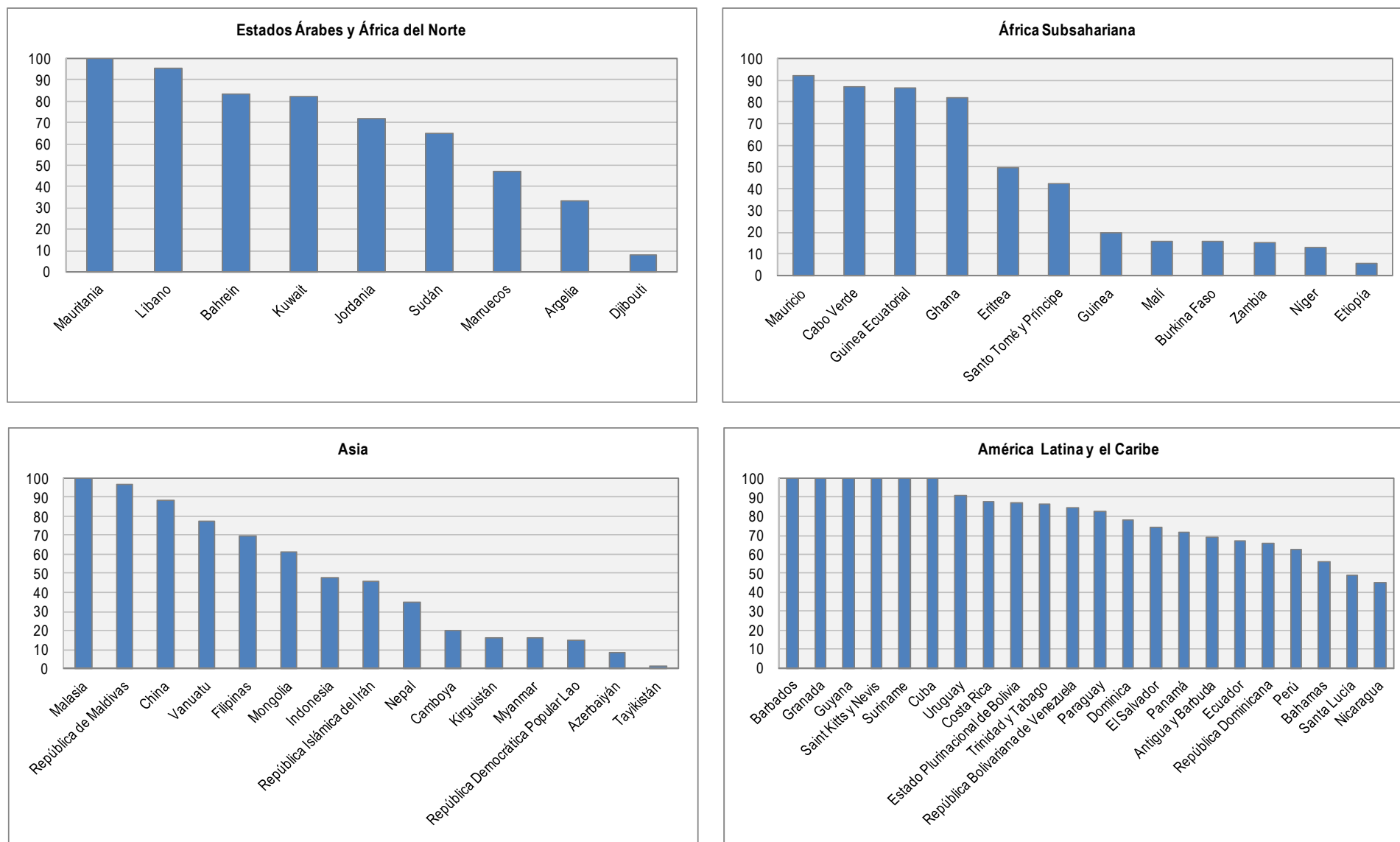
La importancia de la intervención temprana

18. La mayoría de los programas impartidos en centros de enseñanza están dirigidos a niños de entre 4 y 5 años de edad; no obstante, un estudio longitudinal sobre la primera infancia realizado en los Estados Unidos demostró que los niños que siguen programas impartidos en centros de enseñanza entre los dos y los tres años de edad obtienen mayores beneficios cognitivos. Una evaluación similar realizada en Filipinas llegó a la misma conclusión. Estos estudios parecen confirmar el valor de impartir educación a la primera infancia en centros de enseñanza a partir de los dos años de edad, en especial en el caso de los grupos más vulnerables (Naudeau y otros autores, 2011, págs. 83-84).

Preparación para la escuela y beneficios en términos de resultados académicos

19. Las repercusiones positivas de la educación de la primera infancia en el grado de preparación para la enseñanza posterior están bien documentadas, lo cual está fomentando la opinión de que debería considerarse un bien público (OCDE, 2006, págs. 36-37). Los programas de educación de la primera infancia pueden: mejorar el grado de preparación para la escuela; favorecer la matriculación en el primer año escolar (gráfico 1.1); reducir la matriculación tardía, los abandonos y la repetición de años escolares, y favorecer la terminación de los estudios y los buenos resultados. Las pruebas empíricas al respecto provienen de evaluaciones realizadas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, por ejemplo, Myanmar, Nepal, Reino Unido y Turquía. Controlada la variable del PIB, en los países africanos, cuanto más elevadas son las tasas de escolarización en preescolar, más aumentan las tasas de terminación de la escuela primaria y más se reducen las tasas de repetición en ésta. El impacto positivo de la educación de la primera infancia en lo que respecta a la reducción de las tasas de deserción y repetición escolares entre los niños de familias pobres es mucho más acusado que entre los niños más favorecidos (UNESCO, 2007, pág. 123). Estudios realizados en los Estados Unidos demuestran que los beneficios de la educación de la primera infancia son dos veces mayores para los niños de familias más pobres que para los niños de entornos más favorecidos (Barnett, 2004, pág. 10). Asimismo, se han constatado beneficios en lo que respecta a la educación de las niñas (Naudeau y otros autores, 2011, pág. 40).
20. En Francia, la participación en la enseñanza preprimaria de los niños de familias pobres e inmigrantes hace que su tasa de retención en primaria aumente del 9 por ciento al 17 por ciento, y se ha observado que mejoran asimismo los resultados en lectura y cálculo (UNESCO, 2010a, pág. 56). También existen pruebas empíricas claras de que recibir educación de alta calidad durante la primera infancia propicia la obtención de resultados significativamente mejores, equivalentes a entre uno y dos años de ventaja, en las pruebas internacionales de aptitudes básicas, como son el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), de la OCDE, y el «Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora» (PIRLS, por sus siglas en inglés) (OCDE y la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA), en Comisión Europea, 2011, pág. 1).

Gráfico 1.1. Porcentaje de alumnos recién ingresados en primaria con una experiencia de atención y educación de la primera infancia, selección de países, 2009

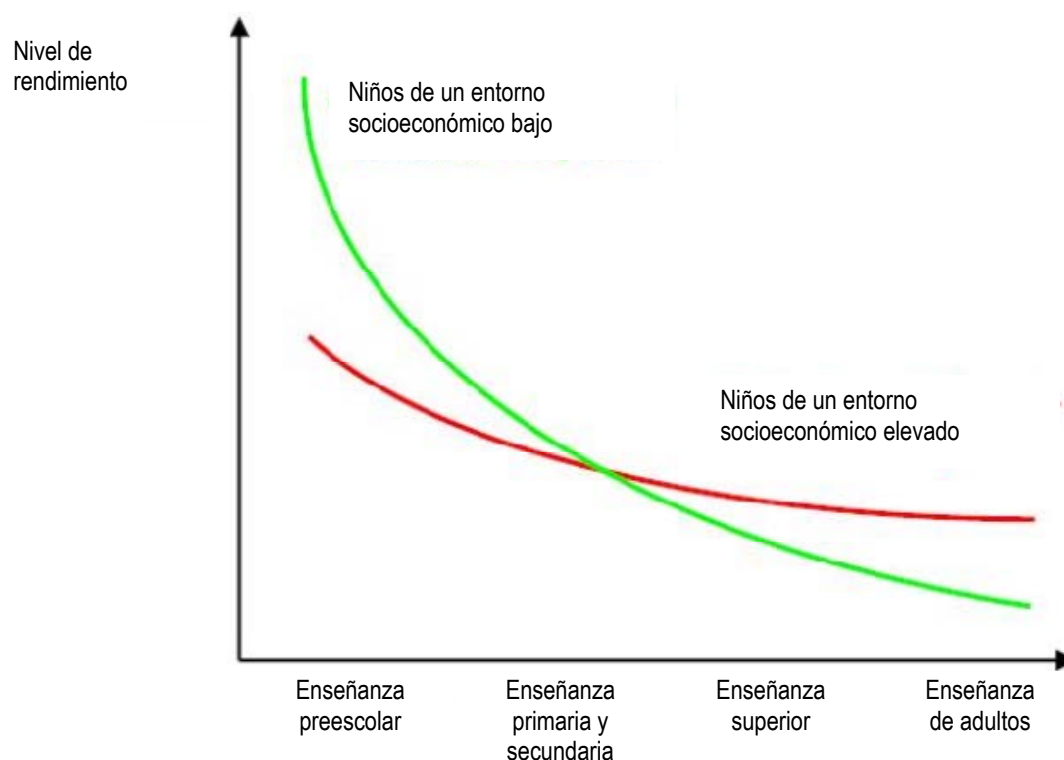


Fuente: UNESCO, 2011d.

Argumentos económicos para invertir en la educación de la primera infancia

21. En atención a los encargados de la formulación de políticas, que deben adoptar decisiones respecto de solicitudes de fondos públicos en competencia y atender a consideraciones de eficacia en función de los costos y los beneficios, es importante señalar que invertir en la educación de la primera infancia aporta, literalmente, beneficios económicos. Las investigaciones demuestran que una educación temprana de alta calidad puede *ahorrar* dinero posteriormente. Según datos empíricos programas de educación de la primera infancia de alta calidad y destinados a los grupos vulnerables tienen una tasa de rendimiento anual potencial de entre el 7 y el 16 por ciento (Naudeau y otros autores, 2011, pág. 19). Ciertos estudios, concretamente realizados en los Estados Unidos, demuestran que los rendimientos de las inversiones en los programas de AEPI son superiores a los logrados con otras inversiones educativas, y en el caso de los grupos más desfavorecidos, dicho rendimiento se prolonga durante más tiempo y las competencias adquiridas constituyen una base para aprendizajes ulteriores, como muestra el gráfico 1.2 (UNESCO, 2007, pág. 123). En el caso de los países en desarrollo, aunque se dispone de menos evaluaciones de este tipo, desde finales del decenio de 1990 se han ido acumulando datos empíricos que apuntan a conclusiones análogas.

Gráfico 1.2. Rendimiento de las inversiones en diferentes niveles educativos



Fuente: Comisión Europea, 2011, pág. 6.

-
- 22.** La incidencia positiva de la educación de la primera infancia en la formación de capital humano es una de las principales razones por las que el Banco Mundial está promoviendo cada vez más los préstamos en esta esfera: entre 1990 y 2005, la cartera de préstamos del Banco Mundial destinados al desarrollo de la primera infancia en todo el mundo ascendió a un total de 1.600 millones de dólares de los Estados Unidos (Young, 2006, en UNESCO, 2007; pág. 204).
- 23.** Además, las intervenciones durante la primera infancia tienen un fundamento social adicional, puesto que ayudan a reducir las desigualdades vinculadas con la pobreza, el género, la raza, el origen étnico, la casta o la religión. Estudios realizados en los Estados Unidos han demostrado que los beneficios de la educación de la primera infancia son mayores para los niños marginados. En los países en desarrollo se han constatado los beneficios de los programas para la primera infancia en los niveles de matriculación y terminación de la escuela primaria de las niñas (UNESCO, 2007; pág. 125). La educación de la primera infancia, tomada como inversión en los niños pequeños desfavorecidos, es una política pública excepcional que aporta un doble beneficio, pues por una parte promueve la equidad y la justicia social, y por otra parte, fomenta la productividad en la economía y la sociedad en su conjunto (UNESCO, 2007, pág. 125; UNESCO, 2011b, pág. 7).

2. Tendencias, cuestiones y políticas principales

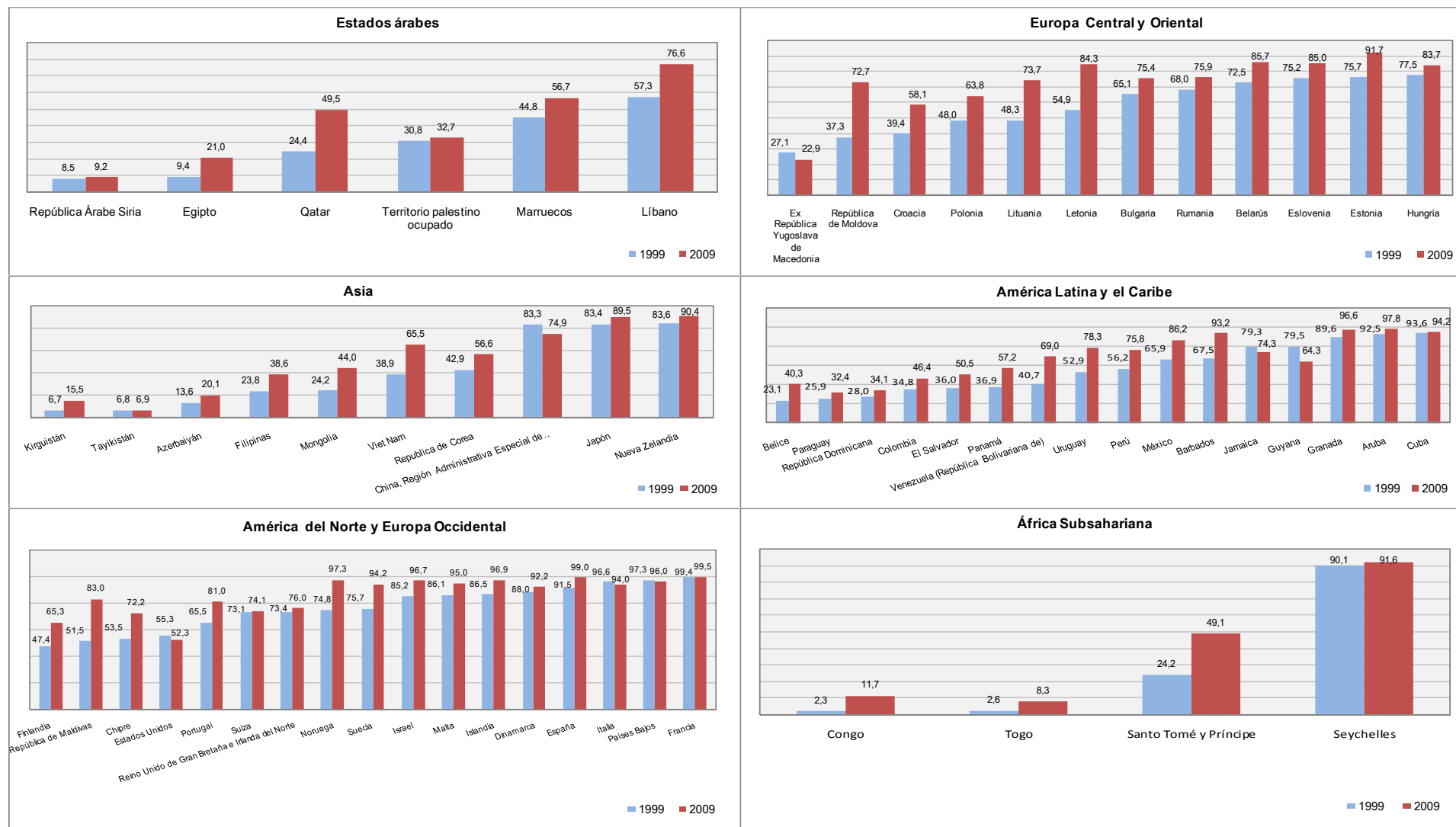
Pautas de expansión, tendencias y proyecciones en el ámbito de la educación de la primera infancia

24. La demanda de educación de la primera infancia en los sistemas educativos nacionales está aumentando de forma patente. A nivel mundial, el número de niños matriculados en la enseñanza preprimaria (en general, la franja de edad entre 3 y 6 años) superó los 157 millones en 2009 (en comparación con los más de 700 millones matriculados en la enseñanza primaria). En 2009, la tasa bruta de matrícula ¹ mundial se situaba en el 46 por ciento. En casi todos los países, esa tasa se corresponde con las estimaciones de matriculación tanto en los programas oficiales de enseñanza preprimaria como en otros programas de educación de la primera infancia (UNESCO, 2011d; UNESCO-UIS, 2011).
25. A pesar de estos avances, existen grandes variaciones a nivel regional, subregional y nacional. En 2008 las tasas brutas de matrícula oscilaron entre el 80 por ciento en promedio en América del Norte y Europa Occidental, y porcentajes tan bajos como el 17 y el 19 por ciento en el África Subsahariana y los Estados árabes, respectivamente. En el África Subsahariana uno de cada siete niños está matriculado en un programa de educación de la primera infancia, en comparación con uno de cada tres niños en el conjunto de países en desarrollo. Se han logrado progresos sustanciales en algunas regiones, especialmente en Asia Meridional y Occidental (del 21 al 42 por ciento entre 1999 y 2008) (UNESCO-UIS, 2010, pág. 106; UNESCO, 2011a, pág. 33).
26. Con pocas excepciones, entre los países o territorios que disponen de esos datos, las tasas netas de matrícula han aumentado en casi todas partes en los últimos años, lo que demuestra la creciente importancia que se atribuye a la educación de la primera infancia. Las tasas netas de matrícula ² en el último decenio son muy dispares entre los países cada región, desde menos del 10 por ciento hasta más del 90 por ciento en algunos casos (gráfico 2.1). También hay disparidades entre los diferentes grupos de edad dentro de cada país. En 2007, por ejemplo, entre el 90 y el 100 por ciento de los niños de 5 años de edad estaban matriculados en algún tipo de programa de educación y atención de la primera infancia en Tailandia y Viet Nam, pero sólo el 22 por ciento de los niños de 3 años de edad en Tailandia y el 63 por ciento de los niños de 3 y 4 años de edad en Viet Nam participaron en dichos programas (UNESCO 2008, pág. 28).

¹ Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de enseñanza, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población en el grupo de edad teórica para ese mismo nivel educativo (UNESCO-UIS, 2010, pág. 270).

² Número de alumnos escolarizados del grupo en edad oficial de cursar un determinado nivel de enseñanza, expresado en porcentaje de la población de ese grupo de edad (UNESCO, 2011a).

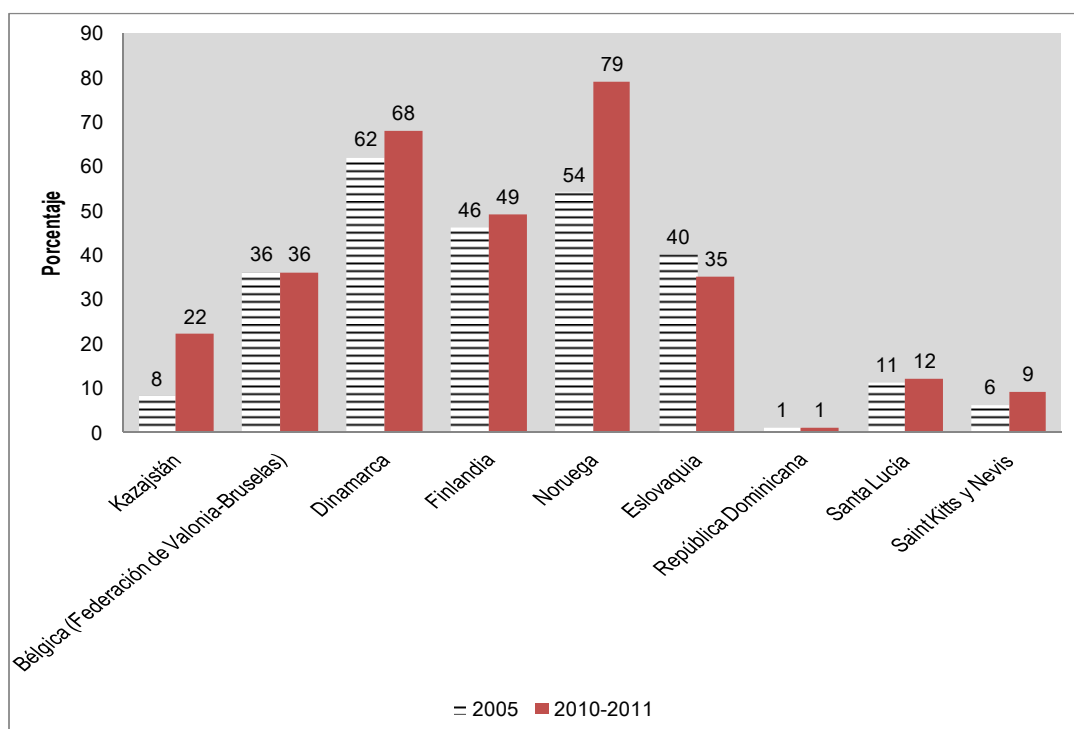
Gráfico 2.1. Tasa neta de matrícula en las principales regiones y en determinados países, educación preescolar, 1999-2009



Fuente: Cálculos de la OIT a partir de los datos consignados en UNESCO, 2011d y UNESCO-UIS, 2011; última consulta: 22 de noviembre de 2011.

27. En general, la tasa de matrícula en la educación de la primera infancia de los niños menores de 3 años es considerablemente más baja que la de los niños de la franja de 4 a 6 años de edad. En algunos países, esto refleja una pauta cultural según la cual se considera que la educación y el cuidado de los niños menores de 3 años es responsabilidad de la familia; en la mayoría de los casos, estas tasas reflejan la falta de oferta de centros de educación de la primera infancia públicos o privados. Sin embargo, incluso en el caso de este grupo de más baja edad, los datos recientes indican que este tipo de centros está aumentando de forma constante, aunque en algunos casos muy lenta. La tendencia actual apunta a un número creciente de niños que reciben educación y son atendidos fuera del hogar, sobre todo en los países desarrollados y principalmente en instituciones y programas financiados con fondos públicos³ (gráfico 2.2). En los Estados Unidos, más del 50 por ciento de los niños menores de 1 año disfrutaban de algún tipo de servicio de cuidado infantil (IE, 2010, pág. 21, UNICEF, 2008, pág. 3).

Gráfico 2.2. Tendencias en el porcentaje de niños de 1 a 3 años matriculados en instituciones y programas de educación de la primera infancia financiados con fondos públicos, países seleccionados, 2005-2010-2011



Finlandia – 0-6 años de edad.

Fuente: OIT, 2011b.

28. Los planes nacionales para ampliar la matriculación en programas de educación de la primera infancia tienen objetivos cada vez más ambiciosos. Según las respuestas facilitadas a un cuestionario de la OIT (2011b), Burkina Faso prevé aumentar la cobertura para que supere el 8 por ciento en 2015 y llegue al 14 por ciento en 2020; Kazajistán tiene como objetivo llegar a una cobertura del 74 por ciento en 2015 y a la cobertura universal

³ Para el mismo grupo de países respecto de los cuales se comunicaron datos de la OIT (2011b), el porcentaje de niños de 1 a 3 años matriculados en instituciones o programas privados se mantuvo invariable o disminuyó en el período de 2005 a 2010/2011. Se observan tendencias similares en el grupo de edad de 4 a 6 años.

en 2020, al igual que Bhután; Nepal está tratando de llegar a una cobertura del 87 por ciento en 2015; Nueva Zelandia tiene como objetivo llegar al 96 por ciento en 2013, y San Vicente y las Granadinas espera lograr el acceso universal en 2012. En el pasado se han comunicado a la UNESCO objetivos similares a éstos. Teniendo en cuenta los índices de crecimiento anteriores, esas metas serán difíciles de alcanzar en muchos casos (UNESCO, 2007, pág. 25), pero demuestran el compromiso creciente de ampliar la cobertura de la educación de la primera infancia.

Proyecciones de la demanda futura de educación de la primera infancia

29. La población mundial menor de 5 años se cifraba en 738 millones en 2005, y se prevé que aumente a 776 millones en 2020. Sin embargo, hay diferencias sustanciales entre las regiones en lo que respecta a las tendencias de la población infantil: disminución en los países desarrollados y en transición, así como en Asia Oriental y el Pacífico; estabilización en América Latina y el Caribe, y en menor medida en Asia Meridional y Occidental, y aumento en el África Subsahariana (donde se prevé que el número de niños de corta edad se incrementará en unos 35 millones de aquí a 2020) y en los Estados árabes, aunque a un ritmo más moderado desde 1990 (UNESCO, 2007, pág. 128). La demanda futura y, por lo tanto, la expansión de la educación de la primera infancia vendrán determinadas por esas tendencias demográficas y, en particular, por las tasas de mortalidad infantil. Mientras que en 2008, 8,8 millones de niños murieron antes de cumplir 5 años (UNESCO, 2011a, págs. 30, 283-284), a nivel mundial, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años se redujo un tercio entre 1990 y 2009 (Naciones Unidas, 2011, pág. 24). La reducción significativa continua de la mortalidad infantil en la India y en otros países de alto crecimiento probablemente tendrá un impacto considerable en la población infantil mundial, y en la necesidad de proporcionar servicios de educación de la primera infancia.
30. A estas tendencias demográficas hay que añadir la demanda reprimida que representan los sectores actualmente excluidos de este tipo de educación. En muchas regiones en desarrollo se prevé que la tasa bruta de matrícula en la enseñanza preprimaria, que todavía es muy baja, aumente como consecuencia de la demanda creciente de los padres, de las campañas nacionales e internacionales, y del compromiso resultante por parte de los responsables de la formulación de políticas y la toma de decisiones, como ilustra el caso del pequeño Estado insular de la República de Maldivas (recuadro 2.1). El crecimiento constante de la demanda de educación de la primera infancia planteará crecientes desafíos en el futuro en términos de financiación, organización y, especialmente, dotación de los recursos humanos necesarios tanto para lograr el acceso universal como en aras de la calidad.

Recuadro 2.1
**La República de Maldivas: A medida que aumenta la concienciación pública,
también aumenta la demanda de educación de la primera infancia**

Tras muchos años de campañas activas, ha aumentado la demanda de educación de la primera infancia en la República de Maldivas. Cada isla, por pequeña que sea, tiene una escuela comunitaria o privada. El Gobierno contribuye a financiar los salarios de algunos docentes y proporciona capacitación. Con la introducción de los consejos locales en cada isla, aumentarán las expectativas de las comunidades en cuanto a la disponibilidad de centros de educación preescolar de calidad y es probable que los consejos soliciten asistencia adicional del Gobierno.

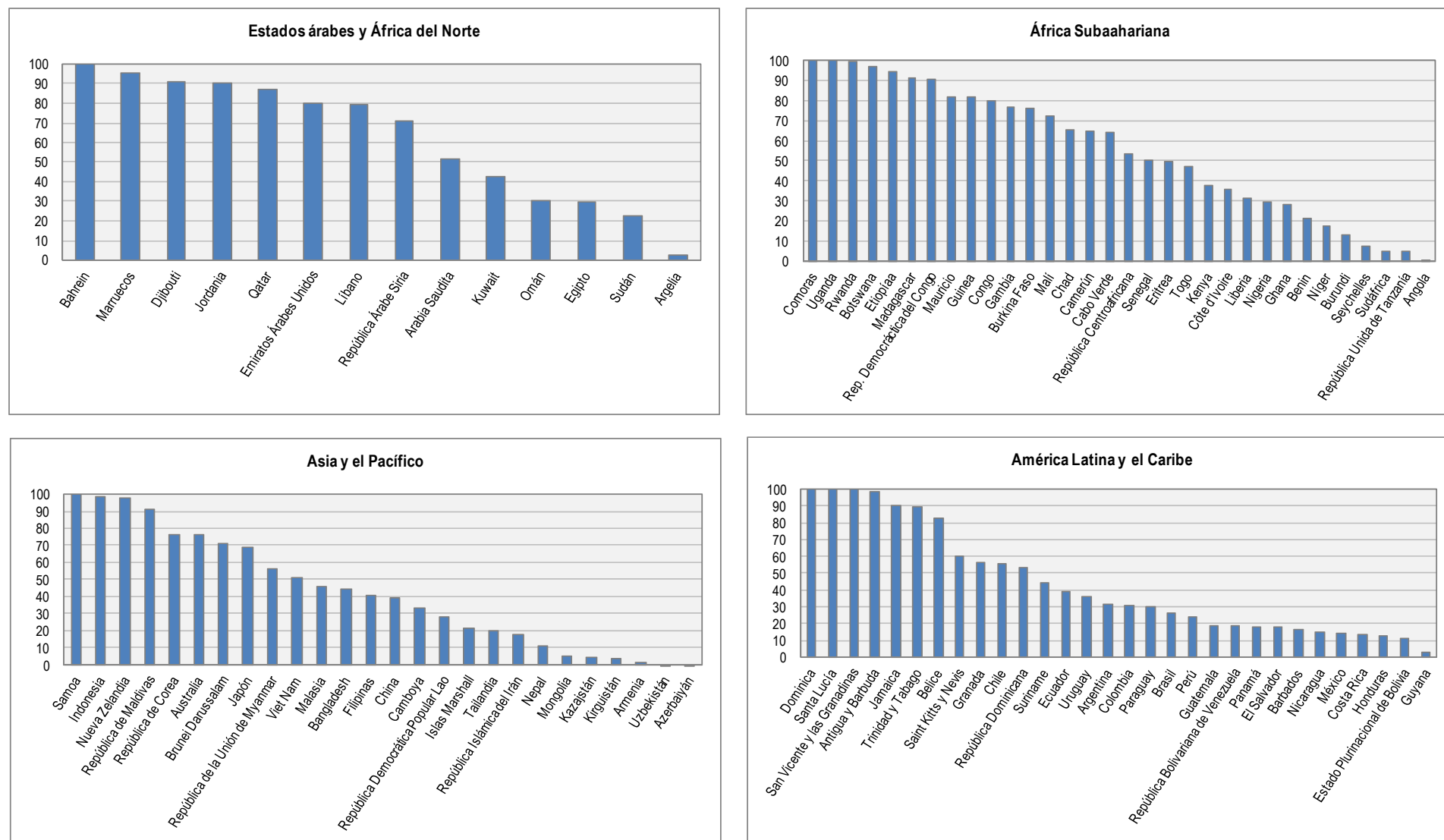
La educación de la primera infancia se ha convertido en un tema electoral. Actualmente se encuentra en trámite ante el Parlamento un proyecto de ley que prevé el suministro gratuito de servicios educativos para la primera infancia, y se espera que, en las próximas elecciones, la mejora de la calidad y la financiación adecuada de los centros de enseñanza preprimaria sigan siendo cuestiones importantes.

Fuente: Ministerio de Educación, República de Maldivas, 2011.

Combinación de servicios públicos y privados de educación de la primera infancia

31. A nivel mundial, existe una gran variedad de modelos de prestación y financiación de servicios de educación de la primera infancia, tanto públicos como privados. En los países desarrollados ha predominado la prestación de servicios públicos (las matrículas en centros privados representan el 11 por ciento, aunque dicho porcentaje supone un aumento en comparación con el de 1999), mientras que en gran parte del mundo en desarrollo el sector privado ha tenido un papel más importante (el porcentaje de matrículas se ha estabilizado en el 47 por ciento, en comparación con 1999) (UNESCO, 2011d; UNESCO-UIS, 2011).
32. En 2009, las matrículas privadas de enseñanza preprimaria representaron más del 30 por ciento del conjunto de matrículas. Los centros privados dominan la escena en los Estados árabes (79 por ciento de las matrículas), el Caribe (90 por ciento) y el África Subsahariana (54 por ciento), mientras que en Asia Oriental representan una pequeña mayoría (51 por ciento en Asia Oriental, con inclusión de China, cuya tasa es del 40 por ciento). Sin embargo, en Asia Central y Europa Central y Oriental sigue habiendo un porcentaje insignificante de centros privados (1-2 por ciento de las matrículas) y estos centros representan también un porcentaje bajo y en disminución desde 1999 en América Latina (19 por ciento), América del Norte y Europa (20 por ciento).
33. Dentro de las regiones hay variaciones considerables (gráfico 2.3). A pesar de los avances observados, principalmente en los países desarrollados antes mencionados, a nivel mundial la prestación de servicios educativos para niños menores de 3 años sigue estando sobre todo en manos privadas.
34. Pese a su descenso en algunas regiones desde 1999, a nivel mundial se registra un aumento de las matrículas privadas (UNESCO, 2011d; UNESCO-UIS, 2011). Sin embargo, mientras que en muchos países y regiones continúan teniendo peso los servicios privados, en otros están cobrando importancia los servicios públicos, a medida que los gobiernos o autoridades públicas van tomando conciencia de la importancia capital de la educación de la primera infancia para la integración social y el desarrollo económico y van asignando crecientes recursos al sector. Al mismo tiempo, los servicios educativos privados siguen atendiendo la demanda insatisfecha de este tipo de servicios generada por las restricciones fiscales y presupuestarias en el sector público. La oferta privada también está aumentando con el auge de las economías de mercado emergentes.

Gráfico 2.3. Matriculación en instituciones privadas de enseñanza preprimaria como porcentaje del total de matrículas, países seleccionados, 2009



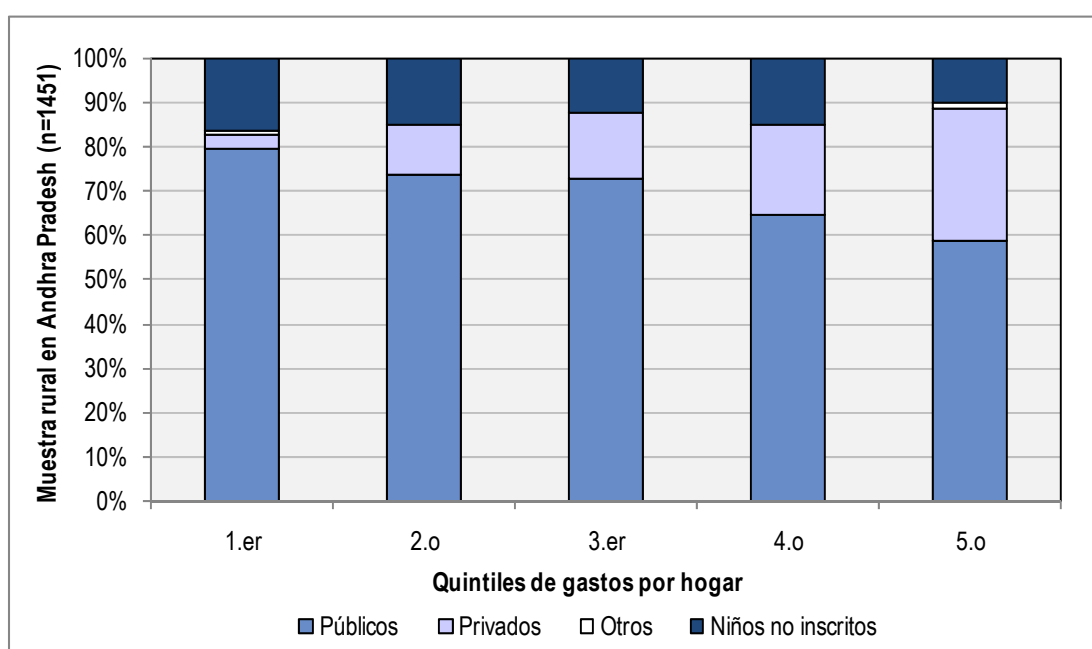
Fuente: UNESCO, 2011d; UNESCO-UIS, 2011.

El papel del sector privado en la educación de la primera infancia

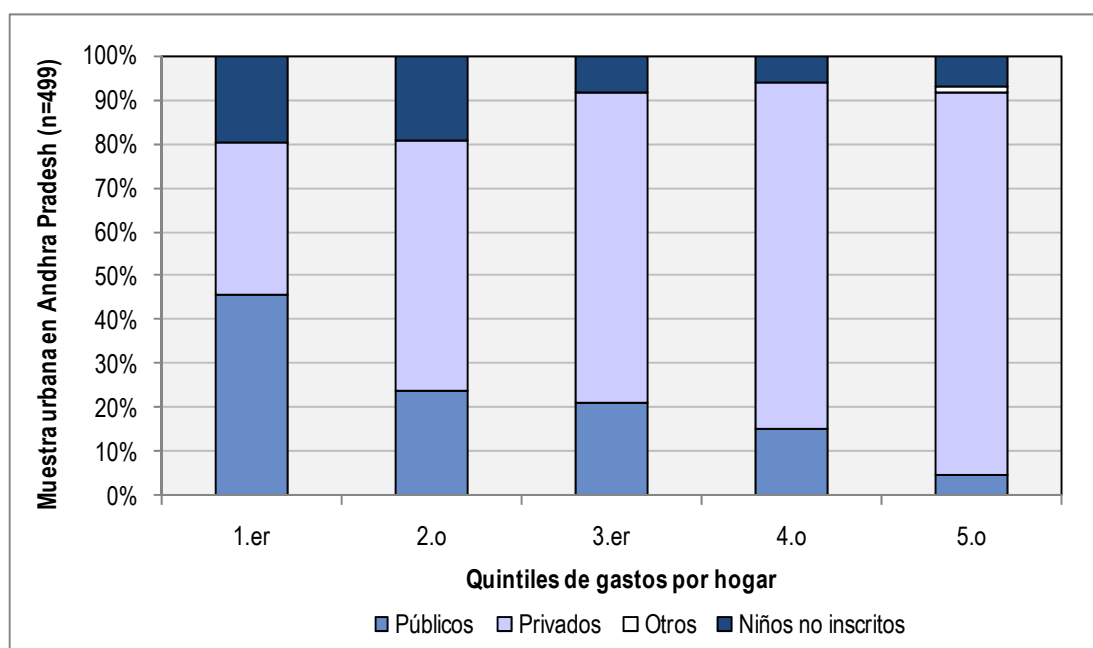
35. Como muestran las cifras relativas a las matrículas, el sector privado desempeña un papel importante en muchos países. Las organizaciones comunitarias, las ONG, los grupos confesionales y las entidades con fines de lucro pueden contribuir a los esfuerzos de los gobiernos encaminados a ampliar, mejorar y coordinar los servicios de educación de la primera infancia. En algunas regiones de Europa, América del Norte y América Latina, las instituciones religiosas suministran estos servicios y suelen permitir a otros proveedores la utilización de sus instalaciones a tal efecto. En muchos países en transición, se han multiplicado los proveedores privados en una situación caracterizada por la reducción del apoyo gubernamental, las restricciones financieras y la descentralización. La diversificación de los proveedores propicia la innovación, pero al mismo tiempo ahonda las desigualdades en lo que respecta al acceso (UNESCO, 2007, pág. 193).
36. Sin embargo, los centros privados llenan algunos vacíos, especialmente con respecto al grupo de edad de 1 a 3 años, en los países que han suministrado información a la OIT (2011b). En algunos países, el porcentaje de matrículas privadas correspondiente al grupo de edad de 4 a 6 años también ha aumentado entre 2005 y 2010-2011, pero la muestra de países es demasiado pequeña para que pueda hablarse de una tendencia estable teniendo en cuenta los distintos países y regiones.
37. El porcentaje de matrículas de enseñanza preprimaria privadas con respecto a las públicas varía según el nivel de pobreza, o en función de si se trata de zonas urbanas o rurales en el caso de muchos países. En Andhra Pradesh (India), la provisión pública predomina en las comunidades rurales, especialmente para el quintil más pobre, mientras que en las comunidades urbanas, los padres tienen una mayor capacidad de elección, y el sector privado desempeña un papel importante (gráfico 2.4). Más del 80 por ciento de los niños comprendidos en el quintil más adinerado asisten a la escuela privada, y sólo el 5 por ciento a la escuela pública (Vennam y otros autores, 2009).

Gráfico 2.4. India: Porcentaje de niños en centros de educación preescolar por nivel de ingresos, zonas rurales y urbanas de Andhra Pradesh

Porcentaje por tipo de centro preescolar y por nivel de ingresos — Muestra rural en Andhra Pradesh



Porcentaje por tipo de centro preescolar y por nivel de ingresos — Muestra urbana en Andhra Pradesh



Fuente: Vennam y otros autores, 2009. Las muestras corresponden a las del Estudio «Young Lives» (Universidad de Oxford).

38. El papel de las entidades con fines lucrativos suele ser objeto de acalorados debates y a veces de controversias. Los partidarios de servicios lucrativos de educación de la primera infancia mantienen que, al igual que ocurre en los demás niveles de enseñanza, los planteamientos basados en la ley del mercado fomentan la competencia y la innovación, refuerzan la eficacia y dan a los padres la posibilidad de elegir. Los Países Bajos pasaron en 2005 de un sistema basado en la oferta a un sistema basado en la demanda, esto es: en vez de subvencionar a los proveedores de servicios, el Gobierno abona subvenciones a las familias para que puedan costear los servicios que ofrece el mercado. No obstante, el limitado acceso a dichos servicios de las familias con menos recursos es motivo de preocupación, como también lo son las disparidades en la distribución de los servicios en detrimento de las zonas rurales y de bajos ingresos, que son menos rentables para los proveedores de servicios privados y más difíciles de atender por parte de éstos (UNESCO, 2007, pág. 194).
39. Hay diferencias entre los países en cuanto a la medida en que el Estado reglamenta la provisión privada, lo cual tiene implicaciones importantes para la calidad y el acceso. Existe el riesgo de que se desarrolle un sistema dual, en el que los niños de las familias más favorecidas disfruten de programas privados más onerosos y de calidad superior y los niños más desfavorecidos queden relegados a lo que pueden ser, en muchos casos, alternativas públicas de bajo costo y menor calidad. Por ejemplo, en el Congo, la matrícula de los centros de enseñanza preprimaria puede oscilar entre 10 y 60 dólares, con lo que queda fuera del alcance de la mayoría de las familias (Awopegba, 2010, pág. 7).
40. Teniendo en cuenta la demanda insatisfecha y las restricciones financieras del sector público, es probable que la educación de la primera infancia siga siendo aún durante mucho tiempo un ámbito en el que se necesite la colaboración público-privada dentro de un marco normativo adecuado, así como la prestación de apoyo por parte del gobierno (UNESCO, 2011b, págs. 7-8). En el recuadro 2.2 se proporcionan ejemplos de los enfoques adoptados en dos países de renta elevada.

Recuadro 2.2
Colaboración público-privada: Nueva Zelanda y Noruega

En **Nueva Zelanda**, los servicios de educación de la primera infancia están financiados y reglamentados por el Gobierno, pero de su prestación se encargan tanto entidades comunitarias como empresas privadas. En 2009, el 98 por ciento de las matrículas en centros de enseñanza preprimaria correspondía al sector privado. La mayor parte de los niños estaban matriculados en centros a tiempo completo, principalmente empresas. Los servicios comunitarios los prestan sociedades constituidas sin fines de lucro u organizaciones de beneficencia, o son administrados por las autoridades locales o las universidades. Los servicios prestados en el hogar también están en rápida expansión. Los servicios acreditados de educación infantil en el hogar, a cargo de educadores no calificados, son supervisados por un docente calificado, están sujetos a reglamentación, y siguen el plan curricular nacional.

En **Noruega**, la educación de la primera infancia se rige por la legislación nacional pero está organizada a nivel local por unos 435 municipios que reciben contribuciones financieras del Gobierno central. En 2011 dejaron de atribuirse asignaciones específicas para la educación de la primera infancia y ahora estos servicios deben competir con otras prioridades presupuestarias de las autoridades locales. Los municipios tienen que garantizar que se sigue el plan curricular nacional. El Ministerio de Educación e Investigación es responsable de los servicios de educación de la primera infancia, prestados tanto dentro como fuera de las escuelas, así como de la formación de docentes.

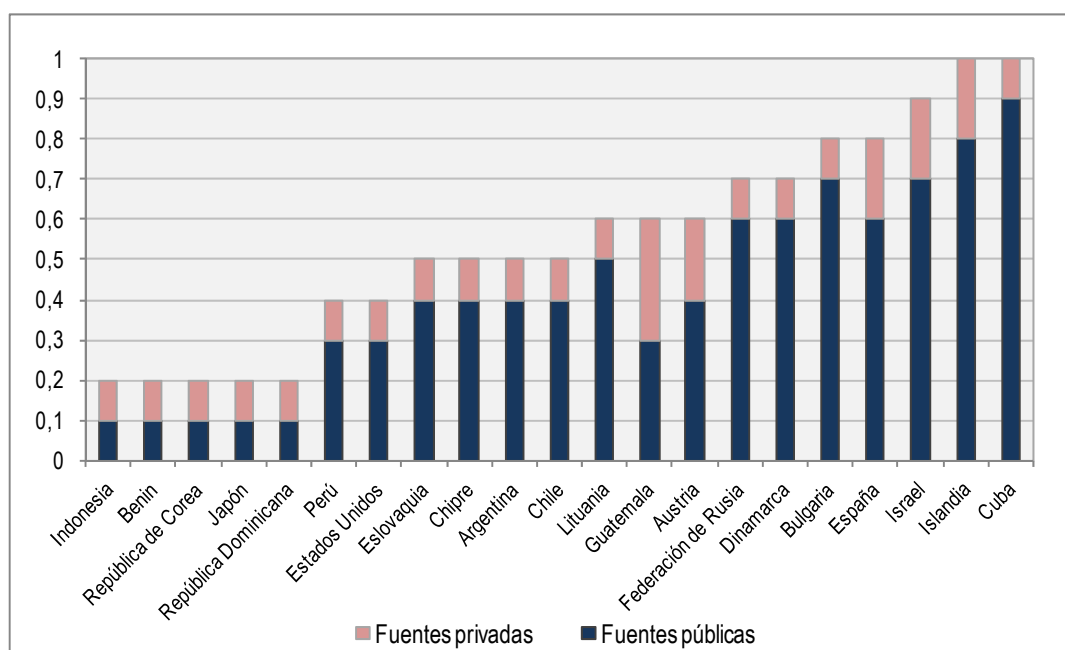
Fuente: IE, 2010; UNESCO, 2011d; UNESCO-UIS, 2011.

Inversión en educación de la primera infancia: Financiación y costes

41. Según la información de que se dispone de países de renta elevada y de algunos países de renta media, para lograr unos servicios de educación de la primera infancia de calidad hace falta una inversión pública del 1 por ciento del PIB (OCDE, 2006, pág. 105)⁴. Sin embargo, dada la amplia variedad de proveedores públicos y privados es difícil calcular cuál sería el costo global. Por lo general, los países dan relativamente poca prioridad a la educación de la primera infancia en el gasto público y privado. Incluso dentro de la OCDE, el gasto medio (público y privado combinado) en la educación de los niños con edades comprendidas entre los 3 y los 6 años era en 2007 del 0,5 por ciento del PIB. Un tercio de los miembros de la OCDE invierte más, con Islandia a la cabeza (0,9 por ciento). En cambio, la Federación de Rusia invierte el 1,6 por ciento de su riqueza nacional en centros de enseñanza preprimaria (OCDE, 2010, pág. 218). En el gráfico 2.5 se presentan las inversiones en 2009 de 21 países con diferentes rentas nacionales, que van desde el 0,2 por ciento en varios países al 1 por ciento en Cuba.

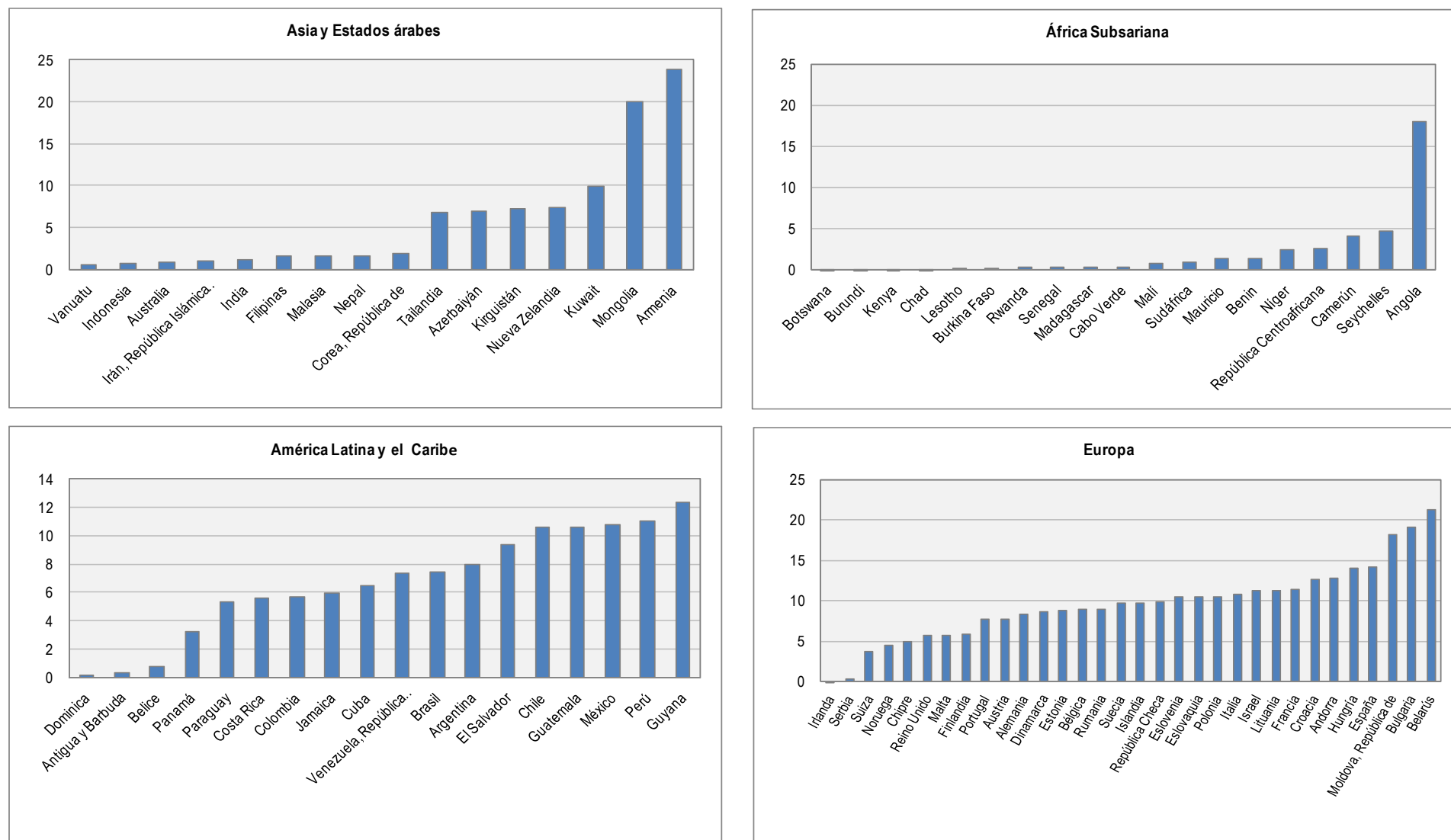
⁴ Véase también: UNICEF (2008, pág. 2) e IE (2010, pág. 25), donde se defiende el 1 por ciento del PIB como indicador de referencia.

Gráfico 2.5. Gasto ordinario en enseñanza preprimaria como porcentaje del PIB, fuentes públicas y privadas, países seleccionados, 2009 (o último año del que se dispone de datos)



Fuente: UNESCO-UIS, 2011.

42. Dentro del gasto total en educación de la primera infancia, predomina el capital público, aunque en algunos países (Benin, República de Corea, República Dominicana, Guatemala, Indonesia y Japón) el capital privado representa la mitad o más del gasto total. En porcentaje del PIB, donde mayor es el gasto público en educación de la primera infancia es en Europa Central y Oriental, donde asciende a un 0,5 por ciento, mientras que en América del Norte y Europa Occidental es de un 0,4 por ciento, y de un 0,2 en América Latina (UNESCO, 2007, pág. 40). El mayor o menor porcentaje de financiación pública o privada se explica por la tradición política educativa de cada país, aunque cuando existe una carencia histórica de fondos para satisfacer la demanda en educación de la primera infancia, el sector privado suele intervenir para colmar la brecha.
43. El motivo principal de la insuficiencia de fondos es la escasa inversión pública. En la mayoría de los países se dedica a la enseñanza preprimaria menos del 10 por ciento del total del gasto público en educación, porcentaje que en muchos casos no llega al 5 por ciento. La mayor parte de los países que superan ese 10 por ciento están en Europa y América Latina. Hay algunas excepciones notables entre países con renta relativamente más baja (Armenia y Mongolia en Asia, Angola en África, Guyana en el Caribe, y Belarús, Bulgaria y la República de Moldova en Europa Oriental), donde la inversión en educación de la primera infancia es mucho mayor (gráfico 2.6). Según estimaciones recientes, la inversión en general en servicios de educación de la primera infancia (y no sólo en enseñanza preprimaria) en países desarrollados y en desarrollo seleccionados va desde el 1 por ciento del gasto público en educación en pequeños países del Caribe (Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) hasta casi el 10 por ciento en Ghana y cerca del 11 por ciento en un país como Nueva Zelandia, que invierte mucho en este tipo de educación (cuadro 2.1).

Gráfico 2.6. Gasto público ordinario en enseñanza preprimaria como porcentaje del gasto público ordinario en educación, países seleccionados, 2009

Fuente: UNESCO-UIS, 2011.

Cuadro 2.1. Gasto dentro del presupuesto oficial en educación de la primera infancia, países seleccionados, 2010-2011

País	Porcentaje del gasto público en educación	Porcentaje del presupuesto público total
Renta elevada		
Austria	9	–
Bélgica (Federación de Valonia-Bruselas)	–	0,4
Dinamarca	–	6,2*
Nueva Zelanda	11,5	1,7
Noruega	7,3	2,9
Eslovaquia	8,3	1,7
Renta media/baja		
República Dominicana	5,1	0,5
Ghana	9,8	–
Santa Lucía	1,4	0,2
San Vicente y las Granadinas	1,2	0,2

* 7,8 por ciento incluidos los pagos de los padres.
Fuente: OIT, 2011b.

44. Uno de los mayores obstáculos para la provisión adecuada de servicios de educación de la primera infancia es su costo (Penn, 2008, pág. 35). La dotación de personal suele ser el principal factor de gasto, como sucede en otros niveles de enseñanza. La cantidad de personal necesario para que se impartan programas de calidad puede suponer entre el 60 y el 90 por ciento de los costos de funcionamiento. El gasto por niño en enseñanza preprimaria en los países de la OCDE y en los países asociados, todo incluido, varía mucho, ya que puede ir desde 9.394 dólares en los Estados Unidos hasta 1.599 dólares de los Estados Unidos en el Brasil, y el promedio en la OCDE asciende a 5.447 dólares (cifras de 2007, OCDE, 2010, pág. 202). Según otras fuentes, el costo por alumno se sitúa en los 58 dólares en Mauritania, 70 dólares en el Yemen, 145 dólares en Egipto, 318 dólares en Túnez y 2.739 dólares en los Emiratos Árabes Unidos. Según los cálculos de otros centros de educación preescolar no formal, como el programa de madrasas en el África Oriental (Kenya, República Unida de Tanzania (Zanzíbar) y Uganda), cada niño supone un costo mensual de entre 14 y 24 dólares (Naudeau y otros autores, 2011, págs. 159-160).
45. Sin embargo, el nivel de gasto público en educación de la primera infancia no obedece exclusivamente a argumentos de costos. En todos los países sobre los cuales hay datos se ha registrado un gasto público promedio **por niño** del 85 por ciento del gasto que se hace en enseñanza primaria, porcentaje que se acerca al 90 por ciento en países como Francia, Alemania y Grecia. Ello quiere decir que si el gasto público en educación de la primera infancia representa una pequeña parte del gasto total en educación se debe más bien a que la tasa de matrícula es baja y no tanto a que se gaste poco por niño, aunque ambos aspectos están relacionados entre sí: si la tasa de matrícula es baja, los gastos totales no serán elevados, lo que a su vez no favorece un mayor acceso. En América del Norte y Europa Occidental, el gasto total en programas de **enseñanza preprimaria** equivale aproximadamente a un 26 por ciento de lo que se gasta en enseñanza primaria, aunque, de nuevo, en Francia y Alemania llega al 60 por ciento. En América Latina, el promedio está en el 14 por ciento, aunque en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia es de un 1 por ciento (UNESCO, 2007, pág. 200).

-
46. En los últimos años, varios países han empezado a invertir más en educación de la primera infancia y a mejorar la prestación de este servicio. En el Reino Unido, el gasto público en educación preescolar casi se cuadruplicó entre agosto de 1997 y el mismo mes de 2007, al pasar de 1.100 millones de libras a unos 5.000 millones de libras (Hopkin y otros autores, 2010).
47. El gran reto en materia de políticas que se planteó con la crisis financiera de 2008, la consiguiente recesión económica y las dificultades de financiación pública que ésta ha traído consigo es determinar si esas iniciativas pueden mantenerse con el fin de superar el déficit de financiación que afecta a la educación de la primera infancia. La crisis presupuestaria que están atravesando los Estados Unidos y varios países europeos en 2011, en particular Irlanda, Grecia, Portugal, España y Reino Unido, quizás afecte, si no lo ha hecho ya, a los fondos destinados a la educación de la primera infancia cuando toquen a su fin los programas de estímulo y a medida que se agraven las dificultades fiscales de los gobiernos (OIT, 2011c, pág. 4). A lo largo del año pasado, varios países europeos y los Estados Unidos aplicaron importantes recortes al presupuesto educativo, en particular al de la educación de la primera infancia.
48. Las medidas que se adopten al respecto repercutirán a su vez en las cuotas de financiación pública y privada, que varían considerablemente en función del país. En la OCDE, por ejemplo, si bien hay países como los Estados Unidos en que los padres se hacen cargo de hasta un 60 por ciento del total, hay otros como Francia y Suecia en que ese porcentaje se acerca más al 20 por ciento. Entre los países en desarrollo la disparidad puede ser incluso mayor. Cuba financia la enseñanza preprimaria casi completamente con fondos públicos, mientras que en la República Dominicana y Guatemala, al menos la mitad del gasto se financia con fondos privados (UNESCO-UIS, 2011). En Indonesia se considera que la educación de la primera infancia es responsabilidad de la familia, por lo que la financiación pública representa un porcentaje ínfimo del total y suele darse en forma de ayudas a centros privados de atención a la infancia situados en las zonas urbanas (UNESCO, 2007, pág. 202).
49. Los mecanismos de financiación también varían en función del peso que tengan el capital público y el privado (recuadro 2.3). La financiación pública proviene en muchos casos de distintos niveles gubernamentales, ya sea directamente o por vía de transferencias entre los mismos. En Francia, el Gobierno central financia los salarios de los docentes y el gobierno local aporta las instalaciones. En Suecia, los fondos públicos destinados a la educación de la primera infancia corren sobre todo a cargo de los municipios y proceden de la recaudación fiscal local. En muchos países, como alternativa a la financiación pública directa, se proporcionan recursos a los padres, por ejemplo, a través de bonos que pueden usarse para pagar las tasas en cualquier centro preescolar (UNESCO, 2007, pág. 202).
50. La calidad general de la educación puede verse afectada por el tipo de financiación (directa a los servicios o ayudas a los padres). Cabe deducir de lo observado en los países de la OCDE que la financiación pública y directa de los servicios tiene como resultado una mejor gestión de los mismos, así como ventajas de escala, una mayor calidad a nivel nacional, una mejor formación de los educadores y un mayor grado de equidad en el acceso a esos servicios que cuando se otorgan ayudas a los padres (OCDE, 2006, pág. 14).

Recuadro 2.3
Mecanismos de financiación en Nueva Zelandia y el Brasil

El Gobierno de **Nueva Zelandia** financia los servicios mediante una ayuda por niño y por hora (independientemente de los recursos de los padres) de hasta 30 horas semanales por niño, que cubre cerca de un 70 por ciento de los gastos totales. El 30 por ciento restante lo sufragan los padres. La cantidad de fondos dedicados a la educación de la primera infancia ha aumentado bastante en los últimos años hasta casi triplicarse entre 2002 y 2009, año en que se alcanzaron los 1.100 millones de dólares de los Estados Unidos.

En el **Brasil**, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB) del Gobierno central ha definido un gasto mínimo por niño y asigna a cada municipio una cantidad de dinero proporcional al número de niños inscritos en las guarderías y en los centros preescolares. El FUNDEB también se ha creado con el fin de reservar el 20 por ciento de los ingresos fiscales estatales y municipales para la educación básica, incluida la educación de la primera infancia.

Fuente: IE, 2010.

Financiación externa: Apoyo de los donantes a los países en desarrollo

51. Sólo unos pocos países u organismos donantes han definido la educación de la primera infancia como objetivo específico de su política general de ayudas. La mayoría de los donantes bilaterales sobre los cuales se dispone de datos destinan menos de un 2 por ciento a este nivel de enseñanza, cifra que, expresada como porcentaje de la ayuda total a la educación, en la mayor parte de los casos no llega al 0,5 por ciento (UNESCO, 2007, pág. 206). El Banco Mundial constituye una excepción, ya que ha aumentado sensiblemente su inversión en educación de la primera infancia desde 1990, con lo que ha influido mucho en la orientación y el alcance de las políticas de donación en todo el Sur, sobre todo en África (Penn, 2008, pág. 25). Una iniciativa novedosa en la que han colaborado el UNICEF y la UNESCO ha sido la Universidad Virtual para el Desarrollo de la Primera Infancia (ECDVU), un proyecto piloto de formación y desarrollo de la capacidad diseñado para satisfacer las necesidades en lo que a funciones directivas y desarrollo se refiere en el ámbito de la educación de la primera infancia en África y en Oriente Medio (Penn, 2008, pág. 36; UNESCO, 2007, pág. 198). En la actualidad, sin embargo, es probable que las repercusiones de la crisis financiera de 2008 en la financiación nacional y externa supongan una reducción adicional de la financiación externa de la educación de la primera infancia.

Gobernanza y gestión

52. La gobernanza (atribución de responsabilidad dentro de cada nivel de la administración pública y entre los mismos, así como entre los proveedores públicos y no públicos) puede determinar si los servicios de educación de la primera infancia responden a una serie de consideraciones en materia de políticas: normas de calidad, asequibilidad, demanda, eficacia con respecto a los costos y objetivos de equidad. Los países tienden a variar en lo relativo a tres dimensiones de la gobernanza: la organización administrativa (organismos responsables de la educación de la primera infancia a nivel nacional); la descentralización (grado en que la competencia en materia de educación de la primera infancia se confiere a niveles subnacionales de la administración), y el papel de los actores privados (grado en que la formulación de políticas y la prestación de servicios se comparten con entidades no públicas).
53. La coordinación intersectorial e intergubernamental plantea problemas particulares. Aunque muchos países ofrecen uno o dos años de educación de la primera infancia en el marco del sistema educativo con el fin de preparar a los niños para la escuela primaria, la atención de las necesidades de los niños menores de 3 años suele ser competencia de los

ministerios de salud, bienestar social o asuntos de la infancia y la mujer, no del ministerio de educación. Aunque esto puede ser positivo, en la medida en que se prestan servicios más completos, puede generar conflictos entre ministerios o departamentos. En los Estados Unidos, nueve organismos federales intervienen en la prestación de los servicios para la infancia, y el propio Gobierno señala frecuentes solapamientos, duplicaciones e ineficiencias en la asignación de recursos. La fragmentación de la responsabilidad puede acarrear disparidades en cuanto a acceso y calidad (recuadro 2.4). Mientras que los servicios destinados a la primera infancia integrados en los sistemas educativos tienden a ser más universalmente accesibles y suelen ser gratuitos, los servicios prestados en el marco de los sectores de la protección social o de la salud tienden a ser más restrictivos, están menos extendidos y exigen el pago de cuotas (UNESCO 2007, págs. 186-187).

Recuadro 2.4

Los Estados Unidos: descentralización de las políticas y de la financiación en materia de educación de la primera infancia

El modelo de prestación de servicios de educación de la primera infancia es reflejo de una arraigada postura respecto del papel restringido del Gobierno en ámbitos considerados de la vida privada y del alto valor que se atribuye en este sentido a la responsabilidad individual y al voluntariado en detrimento del enfoque legislativo. Actualmente no existe ningún sistema de educación de la primera infancia con un marco nacional de políticas, ni departamento federal como tal responsable de los servicios infantiles. Las cuestiones relativas a la primera infancia se consideran de ámbito estatal o local. Por tanto, las políticas y las asignaciones de recursos varían enormemente entre los estados y dentro de ellos. En 2004, diez estados no destinaron financiación estatal alguna a la educación de la primera infancia. No obstante, el Gobierno Federal se ocupa de los objetivos generales en materia de educación de la primera infancia y de la financiación de los servicios destinados a los niños considerados en situación de riesgo, por ejemplo, con el programa «Head Start», en marcha desde 1965.

Fuentes: OCDE, 2006; IE, 2010.

54. Consciente de estas dificultades, un número pequeño pero creciente de países ha concentrado la responsabilidad en materia de educación de la primera infancia en un solo ministerio para aumentar la coherencia de las políticas. Los países nórdicos fueron los precursores de este enfoque en el decenio de 1970, con la ampliación de sus sistemas en respuesta al número creciente de madres que se incorporaban al mercado de trabajo. En estos países, las normas de calidad, por ejemplo, en cuanto al número de niños por docente o a los requisitos de formación de estos últimos, tienden a ser homogéneas en todos los servicios de educación de la primera infancia (UNESCO 2007, pág. 187).
55. Desde finales del decenio de 1980 se ha tendido a encomendar principalmente a los ministerios de educación la atención de la infancia desde el nacimiento. Una vez que la educación temprana se integra en el sistema escolar, es más probable que se considere como un bien público. Por ejemplo, en el Brasil, el derecho a la educación durante la primera infancia está consagrado en la Constitución, y desde 2000 dicha educación forma parte del sistema educativo (IE, 2010, pág. 30). No obstante, como generalmente la educación de la primera infancia no es obligatoria, no suele ser fácil que la burocracia educativa le brinde su atención y sus recursos. Un órgano interministerial (recuadro 2.5) puede ayudar a promover la coordinación nacional de políticas y programas y constituir un foro para que las partes interesadas alcancen una visión común.

Recuadro 2.5
Ghana: aumentar la coordinación a nivel nacional

La educación de la primera infancia forma parte integrante del sistema educativo nacional desde que se aprobó la legislación en la materia en 2004. Hay tres niveles de educación de la primera infancia: guarderías para niños menores de 2 años, jardines de la infancia para niños de 2 y 3 años, y parvularios para niños de 3 a 5 años. Los dos años de parvulario forman parte del sistema de educación básica y son obligatorios y gratuitos en las escuelas públicas que dependen del Ministerio de Educación. Los dos primeros niveles son responsabilidad del Ministerio de Bienestar Social. En Ghana existe el firme compromiso de invertir en la elaboración de una política nacional de educación de la primera infancia y reglamentar su aplicación a través de la creación de una comisión nacional de educación de la primera infancia. La financiación de la educación de la primera infancia representa casi el 10 por ciento del presupuesto gubernamental para educación, uno de los porcentajes más altos entre los países en desarrollo.

Fuentes: IE, 2010; OIT, 2011b.

56. La descentralización de la educación de la primera infancia suele adoptarse como estrategia para aumentar la transparencia y adaptar los servicios a las necesidades y circunstancias locales. Puede brindar oportunidades para un mayor acceso en las zonas rurales y desfavorecidas (recuadro 2.6).

Recuadro 2.6
Indonesia: la descentralización acerca los servicios para la primera infancia a las comunidades pobres

En Indonesia, la mayor parte del gasto en educación parte de los distritos, a los que la administración central ha transferido el 90 por ciento del presupuesto anual del Ministerio Nacional de Educación en forma de subvenciones directas para las escuelas. Estas subvenciones dirigidas a las aldeas benefician a niños de 0 a 6 años y a sus padres y cuidadores en aproximadamente 6.000 comunidades pobres de 50 distritos empobrecidos de toda Indonesia. Este enfoque descentralizado recibe el apoyo a nivel central de la Dirección de la Primera Infancia y del Foro nacional de profesionales, expertos y administradores en la esfera de la atención y la educación de la primera infancia.

Fuente: Naudeau y otros autores, 2011, pág. 69.

57. No obstante, la descentralización puede agravar las desigualdades en lo que respecta al acceso y a la calidad cuando no se lleva a cabo uniformemente o cuando los gobiernos centrales renuncian a ejercer sus responsabilidades de financiación y administración. Esto ocurrió en los países en transición hacia economías de mercado durante el decenio de 1990. El traspaso de poderes a los niveles gubernamentales inferiores ha de ir acompañado de la transferencia de fondos de la administración central, ya que, en caso contrario, los municipios más pobres no pueden mantener en general los niveles de calidad, especialmente en lo que respecta a la contratación y a la retención de buenos docentes y a su desarrollo profesional (véanse los capítulos 3 y 4). Es necesario reforzar no sólo la coordinación horizontal entre los ministerios, sino también la coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno (UNESCO 2007, págs. 192-193).

Acceso y calidad

Acceso

58. Existe una clara necesidad de ampliar el sector de la educación de la primera infancia. El acceso universal no significa necesariamente lograr una cobertura total, ya que existen variaciones en la demanda de educación de la primera infancia según los diferentes grupos de edad y las distintas circunstancias familiares (OCDE, 2006, pág. 74). Lo que sí implica al menos es facilitar el acceso a la educación durante la primera infancia a todos los niños cuyos padres lo deseen. También es importante que el acceso, *además* de ser universal, se proporcione a servicios apropiados. Tal y como evidencia el número de matrículas, en la

mayoría de los países se ha prestado menos atención a la provisión de servicios para niños menores de 3 años, aunque dichos servicios suelen ser un indicador clave del compromiso gubernamental con la igualdad de las mujeres, sin olvidar los beneficios educativos intrínsecos y extrínsecos señalados más arriba. Según la información disponible, los países nórdicos tienen la tasa más elevada de acceso para los niños menores de 3 años, si bien otros países los están alcanzando (véase el gráfico 2.2 más arriba). En todos los demás países de la OCDE examinados, los datos dejan entrever que la demanda de servicios para los niños menores de 3 años sobrepasa con mucho la oferta (OCDE, 2006, pág. 87), un panorama que sin duda alguna se repite en otros lugares. La mejora del acceso en los países en desarrollo hace frente a una serie de obstáculos (recuadro 2.7).

Recuadro 2.7
Dificultades para ofrecer educación de la primera infancia
a los niños de 0 a 3 años en el Caribe

Los países de la región del Caribe señalan una serie de problemas financieros, logísticos, de personal y de políticas que dificultan el desarrollo de los servicios destinados a los niños de 0 a 3 años:

- **Antigua y Barbuda:** espacios insuficientes para los niños; falta de profesionales calificados; costo excesivo para los padres;
- **Belice:** recursos humanos limitados; problemas para la supervisión, evaluación y gestión de los programas;
- **Granada:** centros que no pueden aplicar las normas y reglamentaciones por falta de personal; el personal no tiene una formación adecuada y está mal remunerado;
- **Guyana:** escasez de personal calificado y de recursos;
- **Jamaica:** recursos limitados;
- **Saint Kitts y Nevis:** espacios inadecuados; falta de financiación;
- **San Vicente y las Granadinas:** financiación insuficiente: no hay financiación estatal para los servicios destinados a los niños de 0 a 3 años; los centros de enseñanza preescolar están financiados por donantes privados, iglesias y grupos comunitarios;
- **Suriname:** recursos limitados; falta de educadores calificados; no hay una política de educación para la primera infancia.

Fuente: UNICEF, 2011.

59. El acceso a la educación de la primera infancia es un concepto complejo que engloba las siguientes nociones: condiciones de acceso (¿gratuito o sujeto al pago de cuotas?); alcance (¿durante todo el curso escolar, a media jornada o a jornada completa?), y calidad (por ejemplo si los servicios son o no flexibles y apropiados para la edad del niño). En la región europea, la política de la UE se ha centrado específicamente en las condiciones y el alcance del acceso estableciendo metas de referencia (recuadro 2.8).

Recuadro 2.8
La Unión Europea: utilización de metas para ampliar el acceso

En un intento inicial, la Unión Europea estableció como meta en 2002 que, para 2010, los países miembros proporcionaran plazas subvencionadas a un tercio de los niños de 0 a 3 años y a más del 90 por ciento de los niños de 3 a 6 años, pero sólo seis países han alcanzado las metas para *ambos* grupos, a saber, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega y Suecia. En 2009, los ministros de educación reforzaron este enfoque estableciendo como objetivo de referencia europeo que, para 2020, al menos el 95 por ciento de los niños entre los 4 años y la edad de inicio de la educación obligatoria participe en programas de educación de la primera infancia; la media actual es del 92,3 por ciento, con un grupo significativo de países muy a la zaga. Sin embargo, a pesar de este objetivo de referencia que los países han de alcanzar, la cuestión de la integración de todos los grupos sigue siendo un problema, en particular en lo que respecta a la minoría romaní y a los niños con discapacidades, ya que aproximadamente el 2 por ciento de la población escolar europea sigue estando en establecimientos segregados.

Fuentes: OCDE, 2006; Comisión Europea, 2011.

60. No obstante, como indicio de la importancia creciente que se concede a la provisión de servicios de educación de la primera infancia, cabe señalar que los países europeos y otros países de renta elevada han ampliado el acceso durante el último decenio o incluso desde antes, prestando cada vez más atención a los niños menores de 6 años (recuadro 2.9).

Recuadro 2.9
Ampliación del acceso en los países de renta elevada

En **Finlandia**, todos los padres tienen derecho a servicios de atención infantil para cada niño de edad inferior a la de ingreso en la escuela primaria (7 años), independientemente de su situación financiera o en el empleo, ya sea en centros municipales, a través de subsidios para la atención en el domicilio por los propios padres hasta que el niño cumpla 3 años o mediante subvenciones para pagar a proveedores privados. Desde 2001, todos los niños de 6 años tienen derecho a la enseñanza preprimaria, en razón de 700 horas por año escolar garantizadas por los municipios. Más del 97 por ciento de los niños de 6 años recibe enseñanza preprimaria. En 2011, el Gobierno anunció que estudiaría la posibilidad de hacerla obligatoria, con el objetivo de que todos los niños de 6 años disfruten de ella en el futuro.

Varios estados (länder) de **Alemania** crearon jardines de la infancia gratuitos en 2011.

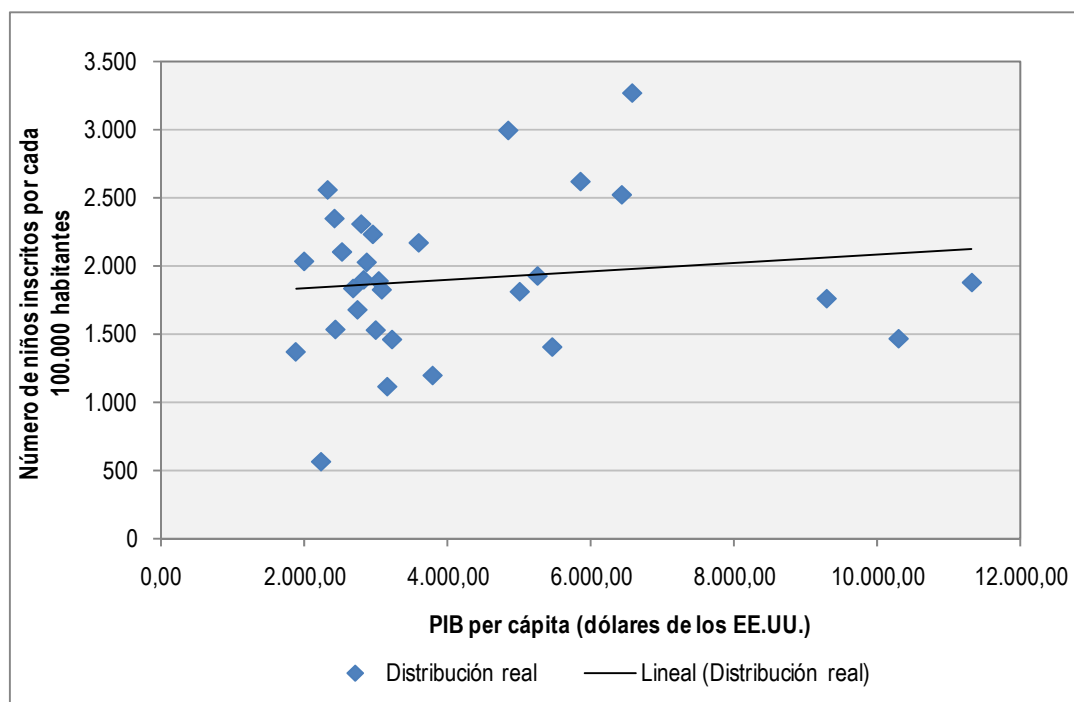
Desde 2007, todos los niños de 3 y 4 años de **Nueva Zelandia** tienen derecho a recibir 20 horas semanales de educación gratuita.

El **Reino Unido** estableció el derecho a la educación gratuita para todos los niños de 4 años en 1998, ampliándolo a todos los niños de 3 años en 2004. Este derecho es de 15 horas semanales desde septiembre de 2010. Además, en 1997 se puso en marcha el programa «Sure Start» para erradicar la pobreza, la exclusión social y las desventajas en materia de educación de los niños, en beneficio de 2,4 millones de familias.

Fuentes: Alemania: *Guardian International*, 2011b; Finlandia: OIT, 2011b; Nueva Zelandia: UNESCO, 2010a, pág. 60; Reino Unido: Hopkin y otros autores, 2010, pág. 7; UNESCO, 2010a, pág. 59.

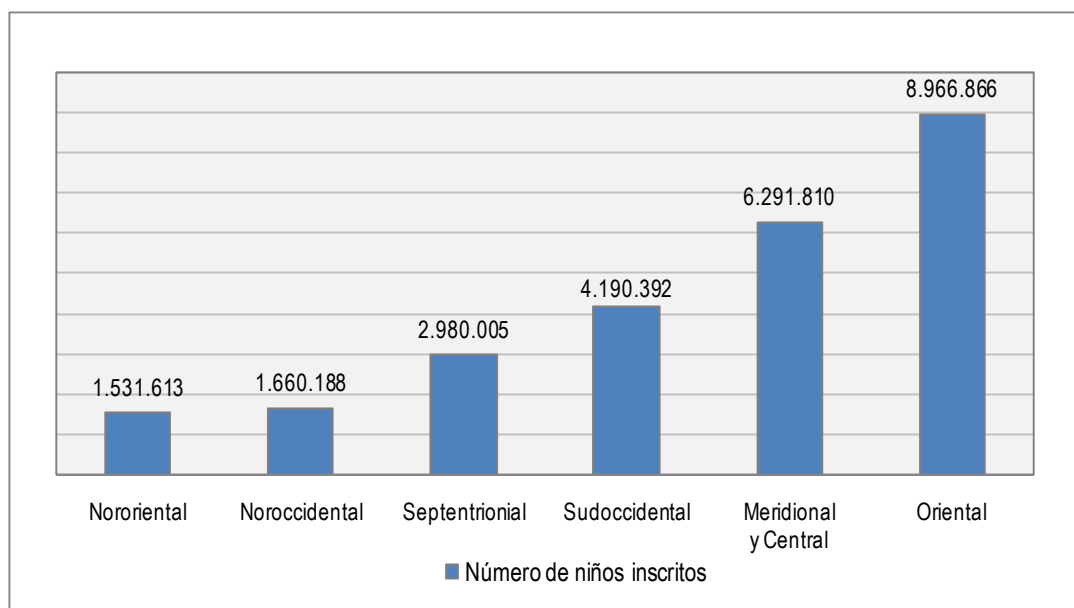
61. La expansión de los programas de educación de la primera infancia en todo el mundo ha beneficiado en gran medida a los grupos urbanos y acomodados más que a los grupos de zonas rurales y aisladas. Esto reduce las oportunidades de quienes más los necesitan y más se beneficiarían de ellos: los pobres, las familias rurales, las personas con discapacidades, las minorías étnicas, las personas afectadas por catástrofes y conflictos y los niños trabajadores. Entre tanto, las disparidades en el acceso a la enseñanza entre ricos y pobres y entre poblaciones urbanas y rurales/desfavorecidas están aumentando (UNESCO, 2011c, pág. 6). Los niños de zonas urbanas tienen el doble de posibilidades que los niños de zonas rurales de participar en programas de educación preescolar, y los niños del 20 por ciento de hogares con menos recursos tienen la mitad de posibilidades de recibir educación preescolar que los niños del 20 por ciento de hogares con más recursos (UNESCO, 2011a, pág. 38). China ejemplifica las disparidades de acceso entre las provincias y regiones más pobres y las más ricas. Las provincias con un PIB medio más alto tienden a tener más niños en jardines de la infancia por cada 100.000 habitantes (gráfico 2.7), y las regiones del país más desarrolladas económicamente — China Oriental, Meridional y Central — registran la mayor tasa de matrícula en jardines de la infancia, así como el mayor número de niños inscritos en cifras absolutas (gráfico 2.8).

Gráfico 2.7. Número de niños en jardines de la infancia por cada 100.000 habitantes, por provincia y por PIB per cápita, China, 2009



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de China, 2010.

Gráfico 2.8. Número de niños en jardines de la infancia en las principales regiones de China, 2009



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de China, 2010.

- 62.** En términos generales, la paridad de género en la educación de la primera infancia, medida por el índice de disparidad de género ⁵, se ha logrado en todo el mundo. Hubo un aumento general del 0,97 al 0,99 en la educación de la primera infancia entre 1999 y 2009, con los

⁵ Porcentaje de mujeres con respecto a los hombres; 1 equivale a paridad.

Estados árabes a la zaga (UNESCO, 2011d; UNESCO-UIS, 2011). El descenso de la actividad económica en sectores esenciales y la inversión nacional en servicios educativos durante los primeros años de los movimientos populares que estallaron en el mundo árabe en 2011 (la «Primavera árabe») podrían seguir incidiendo en esta situación.

Recuadro 2.10

El uso de las transferencias en efectivo condicionadas y de los ingresos fiscales en el Brasil

El acceso a la educación durante la primera infancia y su calidad varían enormemente entre las distintas regiones del Brasil y entre las zonas urbanas y las rurales. El Gobierno ha utilizado las transferencias en efectivo condicionadas para atajar los desequilibrios sociales. Los programas como el denominado «Bolsa Familia» han sido reconocidos internacionalmente como medios para mejorar el acceso a la educación de los sectores más pobres de la sociedad brasileña. Además, el Brasil ha creado un fondo para la infancia con el 6 por ciento de los impuestos sobre las personas físicas y el 1 por ciento de los impuestos sobre sociedades, con el fin de fomentar el acceso a la educación de la primera infancia entre los grupos marginales.

Fuente: IE, 2010.

63. Muchos países han promulgado leyes de obligatoriedad de la educación de la primera infancia para ampliar el acceso a ella, con resultados un tanto desiguales. El análisis deja entrever que el nivel de instrucción de la madre y los recursos económicos de la familia son los factores que afectan sustancialmente a la participación de los niños en programas de educación de la primera infancia (UNESCO, 2007, págs. 151-155). Las tasas de participación de los niños cuyas madres tienen estudios secundarios son por lo menos dos veces superiores a las de los niños cuyas madres carecen de instrucción (UNESCO, 2011a, pág. 44). En resumen, la pobreza absoluta y la exclusión social son factores importantes de inhibición del acceso a programas de educación de la primera infancia. Con todo, las políticas específicas, como los programas de transferencias en efectivo condicionadas, pueden aumentar el acceso y reducir las desigualdades (recuadro 2.10).
64. Las diferencias internas en relación con el acceso son también características de los países que combinan un alto grado de descentralización con autonomía a nivel subnacional, como los grandes estados federales. Los Estados Unidos constituyen un ejemplo notable a este respecto. Hay 12 estados que carecen de programa público oficial de educación preescolar, y en otros ocho estados el porcentaje de niños matriculados en programas preescolares se cifra en menos del 20 por ciento (UNESCO, 2010a, pág. 58). El programa federal «Head Start», puesto en marcha en 1965, y el programa «Early Head Start», establecido en 1994 para ofrecer apoyo a los niños menores de 5 años compensan parcialmente estas carencias con servicios integrales en materia de educación, salud, nutrición y participación parental para los niños vulnerables y con bajos ingresos y sus familias. La mayoría del personal remunerado (77 por ciento) posee titulación en educación de la primera infancia. No obstante, las recientes restricciones financieras han reducido el número de beneficiarios del programa a menos del 10 por ciento del grupo destinatario (US-Head Start, 2011; IE, 2010). En Alemania se calcula que el 25 por ciento de los niños inmigrantes accede al sistema escolar formal sin haber pasado por jardines de la infancia (OCDE, 2006, pág. 32); en marzo de 2011, Alemania puso en marcha un programa trienal de 550 millones de dólares de los Estados Unidos para enseñar alemán en los jardines de la infancia y centros de atención infantil a niños menores de 3 años de familias inmigrantes que hablan muy poco alemán o no lo hablan en absoluto en sus hogares (*The New York Times*, 2011). La creación de programas especiales de educación de la primera infancia y la adopción de medidas destinadas a grupos marginales y vulnerables pueden atajar la exclusión y contribuir a contrarrestar las desventajas, pero no son siempre suficientes si no se coordinan específicamente a nivel nacional. En Nueva Zelanda, las iniciativas de participación han tenido como resultado que un número creciente de niños se matricule en programas de educación de la primera infancia; sin embargo, según los datos disponibles, los niños de familias de ingresos bajos, de familias indígenas (maoríes) y de grupos migrantes, en especial la población «pasifika», siguen en su mayoría excluidos, en

particular porque no existe ningún plan o provisión de servicios de educación de la primera infancia por parte del Gobierno central para cubrir plenamente a todas las zonas del país, y los servicios no suelen estar adaptados para satisfacer las necesidades de los niños en peligro de quedar excluidos de los mismos (IE, 2010, págs. 60-62).

Calidad

65. La inversión estatal creciente en educación de la primera infancia ha ido acompañada de una preocupación cada vez mayor por su calidad, aun cuando existe escaso consenso acerca de cómo definir este término. Esta preocupación es máxima en el caso de los servicios destinados a los niños menores de 3 años, la mayoría de ellos privados y no reglamentados, con deficiencias importantes en lo que a formación del personal y programación pedagógica se refiere (OCDE, 2006). Con frecuencia los gobiernos se centran en indicadores de la calidad estructural fáciles de medir: tamaño de las clases, número de niños por educador, formación inicial y continua del personal docente, entorno físico y disponibilidad de materiales adecuados. También son importantes otros indicadores del proceso, como las relaciones de aprendizaje positivas entre los niños y los docentes, la participación de los padres y la sensibilidad a la diversidad y hacia los niños con necesidades especiales (Myers, 2006, págs. 31-34; UNESCO, 2007, págs. 194-195).
66. La mayoría de los estudios evidencia que existe una estrecha correlación entre las calificaciones del personal, los resultados de aprendizaje tempranos y la calidad de las clases. Las pruebas dimanar de varios estudios transnacionales, de una serie de estudios realizados en América del Norte y del proyecto longitudinal de Provisión Efectiva de Educación Preescolar puesto en marcha en el Reino Unido, en los que se resaltaba la importancia del conocimiento de los planes curriculares por los docentes, así como su conocimiento y comprensión del desarrollo del niño (Naudeau y otros autores, 2011, págs. 86-87). Algunas investigaciones realizadas en los Estados Unidos han concluido que los programas de educación de la primera infancia llevados a cabo con docentes bien formados y adecuadamente remunerados, en clases pequeñas (no más de 20 niños) y un número reducido de niños por profesional a cargo (menos de 10:1) reportan sólidos beneficios educativos a corto y largo plazo. Los programas que invierten menos recursos en las clases de educación de la primera infancia no han logrado por lo general obtener resultados similares (Barnett, 2008, pág. 19).
67. En los últimos años, muchos países de casi todas las regiones han elaborado instrumentos de control de la calidad (Myers, 2006, anexo 1), en ocasiones ayudados por organizaciones internacionales como el UNICEF (2008). Para ser eficaces, esos instrumentos tienen que aplicarse de forma universal a todas las formas de provisión de educación de la primera infancia. Con todo, los servicios financiados con fondos públicos tienen que cumplir con normas de calidad de los programas cuando éstas existan, mientras que los centros informales y privados suelen estar exentos del cumplimiento de la reglamentación, excepto cuando reciben subvenciones públicas. La falta de recursos para garantizar una inspección y una supervisión suficientes de todos los programas es desafortunadamente un obstáculo común (UNESCO, 2007, pág. 195).
68. Otra cuestión importante para la calidad de la educación de la primera infancia es la evaluación de los planes curriculares o marcos pedagógicos estatales para los niños menores de 6 años, que ha aumentado desde finales del decenio de 1990, particularmente en los países de la OCDE. En un reciente informe de inspección elaborado por la Ofsted (Oficina para el control de la calidad de la educación en el Reino Unido) para Inglaterra y Gales (*Guardian International*, 2011a, se llegó a la conclusión de que, en 2010, el 68 por ciento de los servicios de atención infantil correspondientes al ciclo de educación básica temprana (0-5) eran buenos o sobresalientes, lo que supone un aumento respecto del 59 por ciento registrado dos años antes, cuando se creó dicho ciclo. Las guarderías obtuvieron

mejores resultados que los servicios de las nodrizas, pero la calidad de los servicios de atención infantil fue peor en zonas desfavorecidas. En el contexto de la supervisión y mejora de los planes curriculares, se pueden identificar diferentes enfoques, a saber el enfoque de la educación temprana y el enfoque de la pedagogía social. El primer enfoque suele conducir a un tratamiento centralizado de los contenidos y la metodología, mientras que el segundo se presta más a un tratamiento local, es más integral y está más centrado en el niño (OCDE, 2006, pág. 15).

Políticas nacionales

69. Históricamente, los gobiernos no han prestado suficiente atención a las políticas y a la financiación de la educación de la primera infancia en comparación con los demás niveles de enseñanza, en particular, la enseñanza primaria. Los análisis de los planes educativos revelan que, si bien prestan cierta atención a la primera infancia, en su mayoría no han adoptado el enfoque global preconizado en el Marco de Acción de Dakar, a pesar de las actividades de promoción llevadas a cabo por los organismos internacionales y las redes de primera infancia. Esta deficiencia en materia de políticas es más marcada en lo que respecta a la provisión y reglamentación de servicios para los niños menores de 3 años dentro de un sistema integrado de educación de la primera infancia que vaya del nacimiento hasta el ingreso en el sistema escolar, en buena medida porque el Estado es más reacio a intervenir, pues considera que la educación de los niños menores de 3 años es responsabilidad de los padres, de las asociaciones privadas o de las organizaciones no gubernamentales (UNESCO, 2007, pág. 182). Sin embargo, existen indicios de que esta situación, que se remonta a algunos años atrás, está evolucionando gradualmente (véase el recuadro 2.11). Actualmente, en la mayoría de los países existe algún tipo de política en materia de primera infancia (UNESCO, 2011c, pág. 7).

Recuadro 2.11

El nuevo entorno político en los países en desarrollo

Desde 2001, en **Chile** se han adoptado compromisos en materia de políticas con miras a mejorar tanto el acceso a la educación de la primera infancia como su calidad. En 2006, se creó un consejo consultivo técnico con el objeto de dar orientaciones en relación con las políticas de la primera infancia.

En 1989, **China** elaboró una política encaminada a desarrollar la atención y la educación de la primera infancia. Las reformas de la formación de los docentes emprendidas en 1996 y finalizadas en 2001 constituyen un elemento esencial de esta política.

En la **India**, la Ley de Educación Gratuita y Obligatoria, que entró en vigor en 2010 en todo el país, deja a la discreción de los gobiernos estatales la provisión gratuita de enseñanza preprimaria. El Consejo Nacional de la Primera Infancia supervisa las políticas y los programas. Estos acontecimientos tienen lugar en el marco del programa nacional de Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño (ICDS), un programa emblemático creado en 1975 que, en la actualidad, beneficia a 23 millones de niños. El Gobierno federal ha renovado su compromiso de universalizar los ICDS y de extender la igualdad de oportunidades a todos los niños.

La política nacional de la primera infancia de **Ghana** se promulgó en 2004, tras un proceso de elaboración que duró un decenio. Una comisión nacional de coordinación, en la que está representada la Asociación Nacional de Maestros de Ghana, supervisa la aplicación de la política.

En **Jamaica**, se llevó a cabo un examen estratégico del sector de la primera infancia que condujo a la creación, en 2003, de la Comisión de la Primera Infancia, encargada de desarrollar sistemas y políticas con la colaboración de todos los actores clave en dicho ámbito.

La Política y Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Primera Infancia 2006-2008 de **Tailandia** es el resultado del compromiso constitucional adoptado en 1997, por el cual el Gobierno prestará apoyo en favor de la primera infancia.

En **Viet Nam** se emprendió un proyecto nacional (2006-2013) después de que, en 2002, el Gobierno asumiera el compromiso de hacer mayores inversiones en materia de atención y educación de la primera infancia.

Fuentes: UNESCO, 2007; Naudeau y otros autores, 2011; Red Regional de Asia y el Pacífico para la primera infancia (ARNEC), 2011a.

70. Los países desarrollados suelen disponer de un marco nacional de educación de la primera infancia que abarca una amplia gama de elementos de política, mientras que el campo cubierto es menos amplio en los países en desarrollo, en particular en África, donde se sigue dando poca prioridad gubernamental a la educación de la primera infancia tanto en lo que respecta a formulación de políticas como a provisión (Penn, 2008, pág. 10). El contraste es evidente cuando se observa la cobertura de las políticas en la pequeña muestra de países que figura en el cuadro 2.3. A su vez, las lagunas en materia de políticas tienen repercusiones en términos de acceso y calidad como ilustra el caso de Etiopía, país que carece de un marco nacional de políticas y de apoyo, y donde menos del 5 por ciento del grupo de edad correspondiente tiene acceso a la enseñanza preprimaria, que se limita casi exclusivamente a las grandes ciudades (Awopegba, 2010, págs. 12-16; UNESCO, 2011d; UNESCO-UIS, 2011).

Cuadro 2.3. Marcos de políticas de educación de la primera infancia, países seleccionados, 2011

País	Objetivos curriculares y de aprendizaje	Objetivos o normas de la autoridad educativa	Autonomía profesional	Necesidades educativas especiales
Pertenecientes a la OCDE				
Austria	sí	sí	sí	sí
Bélgica (Federación de Valonia-Bruselas)	sí	no	sí	sí
Eslovaquia	sí	sí	sí	sí
Finlandia	sí	sí	sí	sí
Noruega	sí	sí	sí	sí
Nueva Zelandia	sí	sí	sí	sí
No pertenecientes a la OCDE				
Antigua y Barbuda	sí	sí	--	--
Argentina	sí	sí	sí	sí
Bhután	sí	sí	no	sí
Burkina Faso	sí	sí	sí	no
República Dominicana	sí	sí	sí	sí
Filipinas	sí	sí	--	sí (preescolar)
Ghana	sí	--	sí	sí
Kazajstán	sí	sí	sí	sí
Líbano	sí	sí	no	no
Montenegro	--	--	--	sí
Nepal	sí	sí	no	sí
Pakistán	sí	sí	no	sí
Saint Kitts y Nevis	sí	--	--	sí
San Vicente y las Granadinas	sí	sí	no	No
Sri Lanka	sí	no	no	sí
Suriname	sí	sí	no	no

Fuente: OIT, 2011b.

71. Aun en los países donde existen, las políticas suelen adolecer de una serie de defectos (UNESCO, 2011c, pág. 7), entre otros los siguientes:

- no se definen ni se recopilan datos de manera sistemática sobre indicadores pertinentes del desarrollo del niño ni del subsector de la educación de la primera infancia;
- faltan informaciones y datos sobre los programas no formales, comunitarios y del sector privado;
- faltan un marco y una estrategia de la educación de la primera infancia, que sean integrales, multisectoriales y comprendan a una pluralidad de actores, insertados en planes nacionales de desarrollo más amplios;
- no existe un mecanismo de coordinación de las políticas que incluya a las partes interesadas, esencial para la prestación de servicios eficaces;
- no existe un sistema estructurado de formación del personal;
- no existe un mecanismo para determinar los aciertos y las deficiencias del sistema y corregir estas últimas, como, por ejemplo, los mecanismos de diálogo social;
- los ministerios de educación no muestran interés por el desarrollo cognitivo y psicosocial de los niños menores de 3 años;
- importante escasez de fondos, al menos en el sector público, que a menudo conduce a servicios de educación de la primera infancia no reglamentados y prestados predominantemente por el sector privado.

72. Las políticas integrales de la primera infancia proporcionan a los gobiernos el mandato y las orientaciones necesarias para poner en práctica los programas destinados a los niños pequeños. La elaboración de aquí a 2015 de políticas integrales e integradas de educación de la primera infancia, así como de las estrategias y los programas correspondientes, es una prioridad importante para todos los países del mundo (UNESCO, 2011c, pág. 7). Bajo la dirección del ministerio o el organismo competente, deben elaborarse políticas que definan ideales, objetivos y metas, así como estrategias rectoras que clarifiquen la función de la educación de la primera infancia, fijen objetivos de acceso y de calidad, y determinen las asignaciones presupuestarias necesarias para poner en práctica las políticas y propongan vías para vencer los obstáculos que puedan impedir la ejecución. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, el sector de la educación de la primera infancia se guía por un plan estratégico decenal, iniciado en 2002, que pone el énfasis en la calidad, la participación y la colaboración (IE, 2010, pág. 59). Desde finales del decenio de 1980, muchos países, entre ellos Brasil, España, Ghana, Kenya, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia y Viet Nam, han confiado al Ministerio de Educación la responsabilidad institucional de la educación de la primera infancia (UNESCO, 2007, pág. 187). El establecimiento de un marco político desarrollado a partir de procesos de consulta que incluyan a todas las partes interesadas, incluidos los maestros y sus organizaciones, constituye un objetivo esencial (véase también el capítulo 5).

73. También resulta útil que la legislación defina las pautas de aplicación efectiva de las políticas relativas a la primera infancia. No menos de 80 países han adoptado ese tipo de legislación y muchos se refieren a la educación de la primera infancia como a la primera etapa del sistema educativo, confiriéndole así un lugar específico en la política global de educación. Treinta países han establecido un año de enseñanza preprimaria obligatoria como mínimo, en la mayoría de los casos mediante legislación a este respecto promulgada a partir de 1990. En 2002, por ejemplo, México estableció como derecho constitucional tres años de enseñanza preprimaria obligatoria, derecho que debía hacerse efectivo en 2008 (UNESCO-OIE, 2006,

citado en UNESCO, 2007, pág. 182). En relación con este fundamento jurídico, los especialistas de la educación de la primera infancia, tras señalar que muchas de las políticas en la materia se asemejan más a declaraciones de intenciones que a una realidad, puesto que no prevén medidas efectivas de aplicación, ni estrategias detalladas, ni una financiación pública adecuada, hacen hincapié en la necesidad de que dichas políticas sean objeto de una revisión permanente por parte de las partes interesadas a fin de garantizar que se pongan efectivamente en práctica (Vargas-Barón, 2005, págs. 6, 32).

Medición y seguimiento de los progresos realizados en materia de educación de la primera infancia: Deficiencias y desafíos de la recopilación de datos

74. Aunque en los países en desarrollo parece existir un interés creciente por la educación de la primera infancia, los datos necesarios para proceder a un seguimiento adecuado no son suficientes, dado que son pocos los países que recopilan información sobre las diferentes modalidades de provisión y en su mayoría no poseen sistemas de seguimiento periódico (Penn, 2008, pág. 21). Por otra parte, el objetivo relativo a la atención y educación de la primera infancia de la Educación para Todos (EPT) no contiene parámetros de referencia o metas cualitativas. Los informes nacionales sobre la índole y la calidad de los servicios de educación de la primera infancia están menos normalizados que los que se efectúan sobre los demás niveles de enseñanza, dada la diversidad de las entidades no gubernamentales y los organismos gubernamentales que los proporcionan y de las edades de los niños beneficiarios, sin que los datos estén desglosados por edad, por ejemplo, respecto de los niños menores de 3 años y de los del grupo de edad entre 3 y 6 años (UNESCO, 2007, pág. 134). Asimismo, la recopilación de datos sobre cuestiones relativas a la educación de la primera infancia se realiza de maneras muy diversas, que van desde los cuestionarios exhaustivos (Antigua y Barbuda, Ghana y Santa Lucía) y las entrevistas (Yemen) hasta las bases de datos (Sri Lanka y Filipinas) y el análisis estadístico exhaustivo (Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Kazajistán, Noruega y Saint Kitts y Nevis) (OIT, 2011b). Los datos escasean sobre todo en lo que respecta a los niños menores de 3 años y los grupos vulnerables. En Filipinas se ha desarrollado un sistema innovador para hacer frente a algunas de estas cuestiones (véase el recuadro 2.12).

Recuadro 2.12

Recopilación de datos relativos a la educación de la primera infancia en Filipinas

Sobre la base de los esfuerzos realizados anteriormente para normalizar la recopilación de datos, en 2009 se creó un sistema de información sobre atención y desarrollo de la primera infancia (ECCD-IS) con el apoyo del UNICEF. El ECCD-IS es un sistema de información automatizado basado en tecnología web concebido para obtener puntalmente datos fiables y exhaustivos sobre los perfiles de los proveedores de servicios de atención y desarrollo de la primera infancia, las instalaciones y otras informaciones pertinentes proporcionadas por dichos proveedores en el plano municipal. Su objetivo es facilitar a los departamentos gubernamentales pertinentes la labor de evaluar el estado de los servicios existentes de atención y desarrollo de la primera infancia dispensados tanto en centros al efecto como en los hogares. El sistema de información puede asimismo facilitar en los planos nacional, regional y local la labor de los responsables de las decisiones políticas, así como de los planificadores y los administradores de programas, con el fin de lograr la aplicación efectiva del programa nacional de atención y desarrollo de la primera infancia y mejorar la prestación de los servicios. Se prevé institucionalizar el sistema en todas las ciudades y municipios del país en el curso del año 2011, a través de la coordinación de la Oficina de Desarrollo de Políticas y Planificación y de 16 oficinas subsidiarias.

Fuente: *Early Childhood Care and Development Council, Department of Education, Department of Social Welfare and Development*, OIT, 2011b.

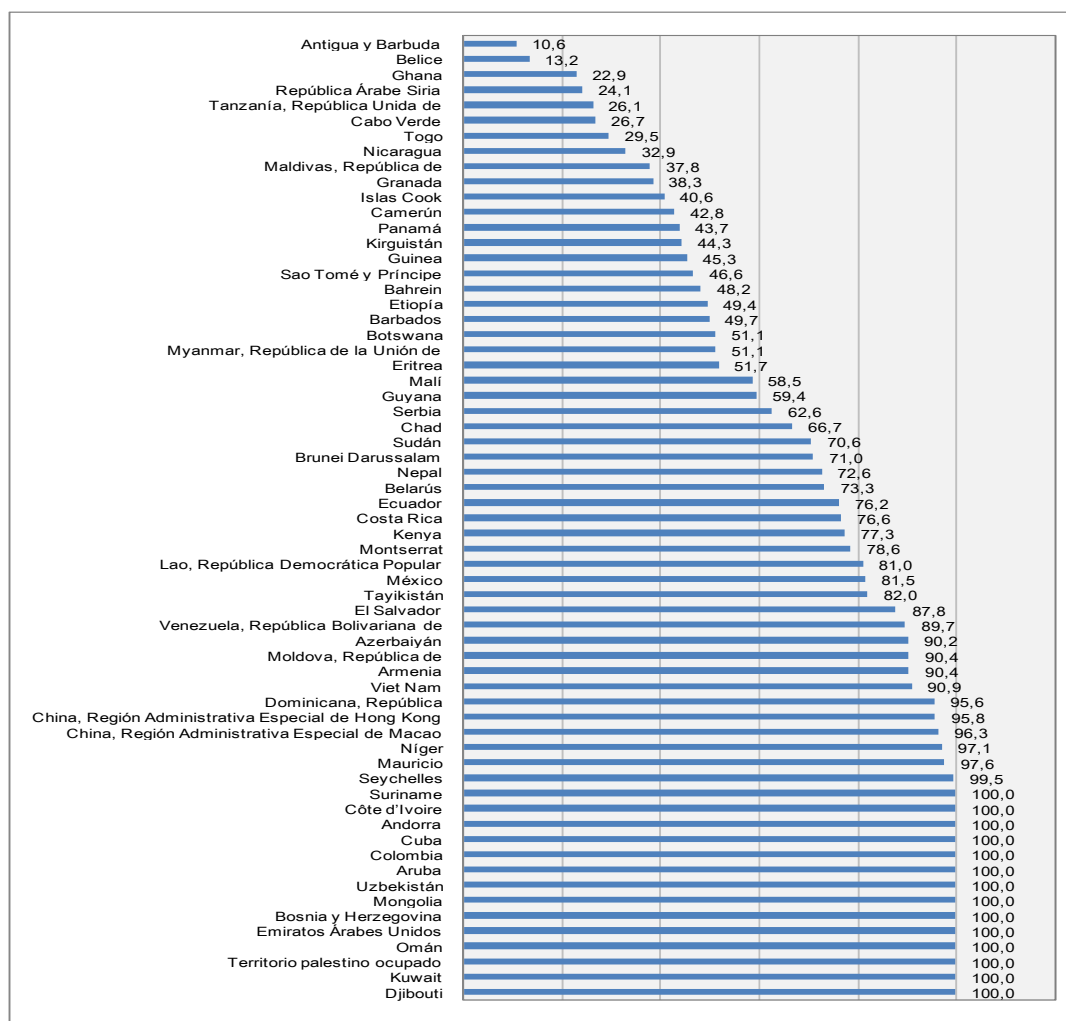
75. Para contribuir a compensar la falta de datos, el Marco de Acción de Moscú (2010) pidió a la UNESCO que ultimara la elaboración del índice de desarrollo infantil integral con objeto de contribuir a medir los progresos alcanzados en este sector en 2015.

3. Formación inicial y perfeccionamiento profesional de los educadores de la primera infancia

Calificaciones: Dificultades relativas a la calidad y al número de docentes calificados

76. Si bien hay acuerdo general en que la calidad de la educación de la primera infancia depende a su vez de la calidad de la formación inicial y continua del personal docente (OCDE, 2006, pág. 158; UNESCO, 2010b, pág. 4), lograr plenamente esa calidad sigue siendo un objetivo lejano en numerosos países, pese a los constantes progresos registrados en el último decenio. En 2009 se dispuso de datos de casi el 80 por ciento de los países de renta baja y media de las principales regiones (exceptuando los países de la OCDE), y casi un tercio de ellos estimaba que la formación del 90 al 100 por ciento de sus educadores de enseñanza preprimaria se ajustaba a las normas nacionales. No obstante, aproximadamente la cuarta parte de esos países indicó que menos de la mitad de estos educadores cumplían esas normas nacionales (gráfico 3.1 – UNESCO-UIS, 2011). Se trata de estimaciones que requieren una cierta cautela, dado que las normas nacionales en cuestión pueden ser más o menos estrictas, si bien muestran que, según los propios países, aún se dista mucho de los niveles de calificación a deseados.

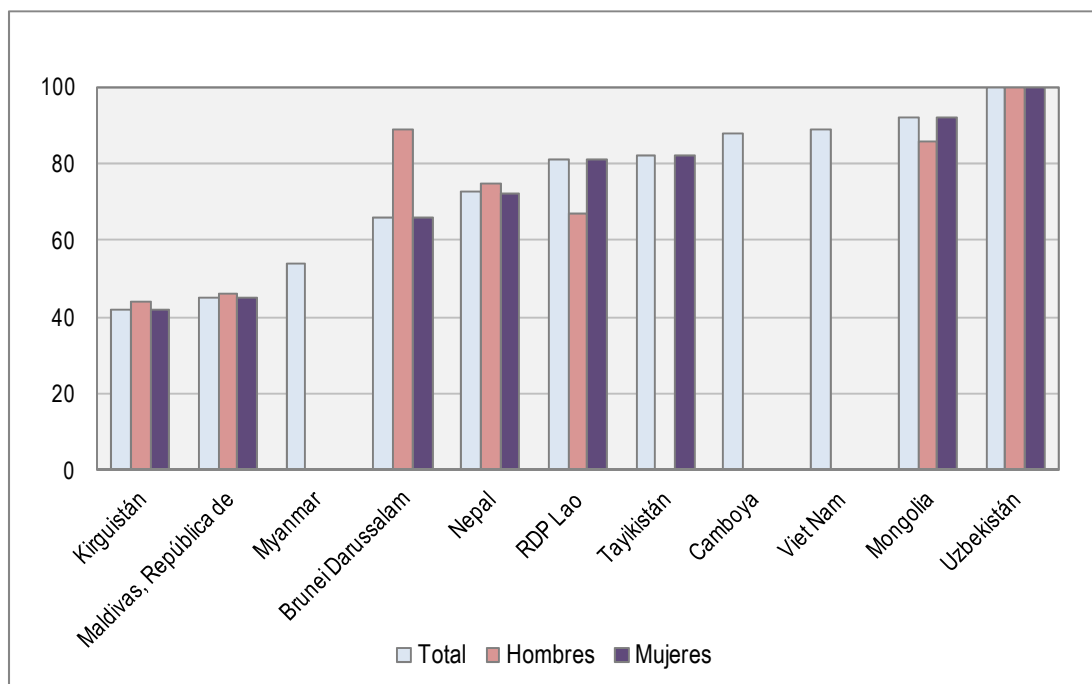
Gráfico 3.1. Porcentaje de maestros formados en la enseñanza preprimaria, países seleccionados, 2009



Fuente: UNESCO-UIS, 2011; última consulta: 23 de junio de 2011.

77. Esta gran disparidad en cuanto a la consecución de los objetivos de calificación se observa en los países de casi todas las regiones, y de cualquier nivel de renta. Un buen ejemplo de ello es Asia, cuya selección de países registra del 40 al 100 por ciento de educadores formados en este sector de la educación. Teniendo en cuenta que, con escasas excepciones, prácticamente todos estos educadores son mujeres (véase el capítulo 4) no existe una «brecha de género» evidente (gráfico 3.2).

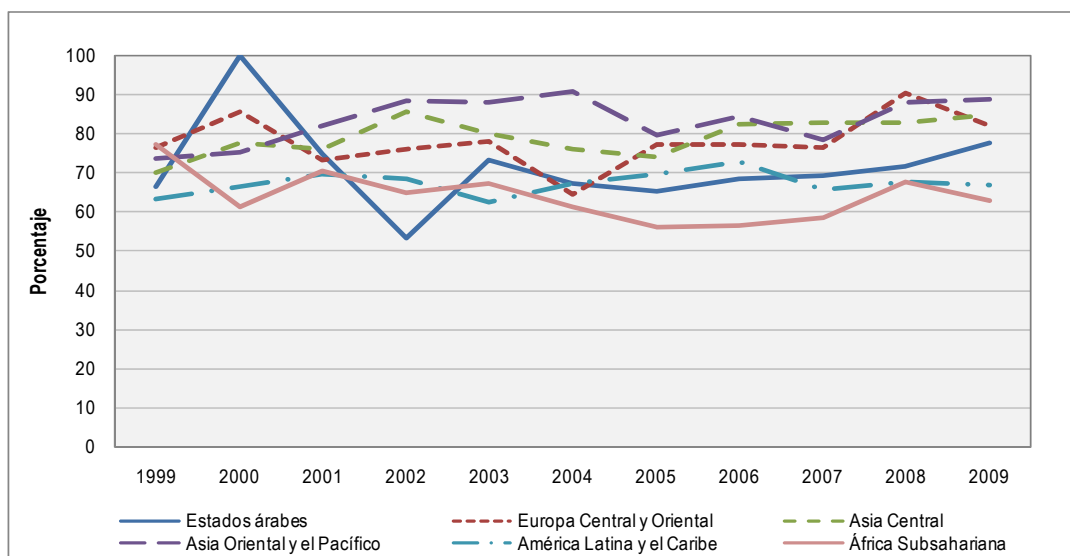
Gráfico 3.2. Porcentaje de educadores formados en los programas de atención y educación de la primera infancia, países asiáticos, último año del que se dispone de datos



Fuente: ARNEC, 2011a.

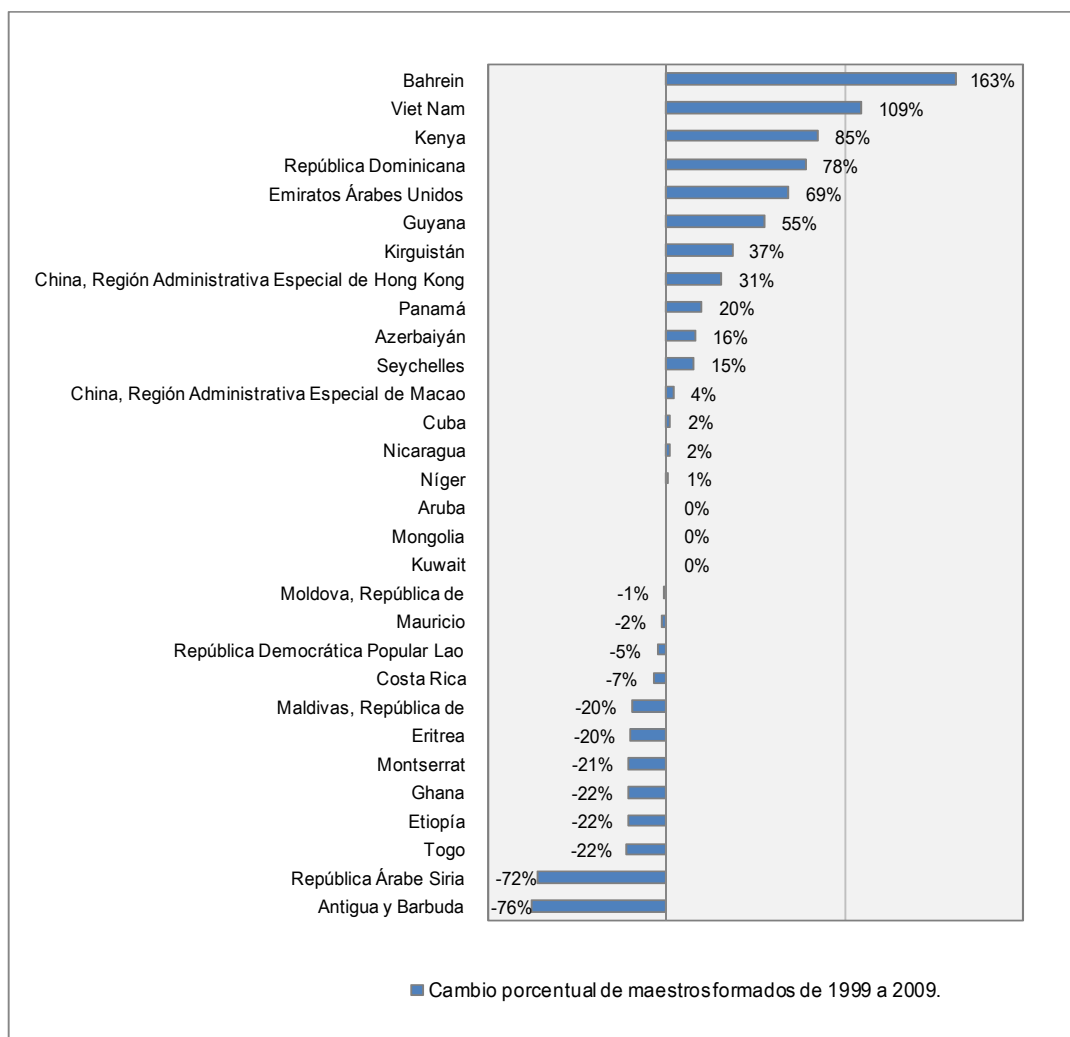
78. Los progresos para remediar la carencia de educadores formados son lentos pero constantes, en casi todas las regiones y países, lo que refleja sin duda una mayor voluntad política y un aumento de las inversiones a nivel nacional con objeto de mejorar la competencia del personal docente de la primera infancia. Los progresos más importantes se han registrado en los países de Asia y el Pacífico; la situación de los Estados árabes ha fluctuado considerablemente, aunque la tendencia observada es ligeramente ascendente, y lo más inquietante es la disminución de los educadores formados en los países del África Subsahariana (gráfico 3.3). Se observan fluctuaciones en países de distintos niveles de renta, y dentro de una misma región. En los extremos figuran por un lado Bahrein y Viet Nam, que han progresado notablemente hasta alcanzar el 50 por ciento y más del 90 por ciento de educadores formados, respectivamente, mientras que los descensos drásticos e inexplicables experimentados en la República Árabe Siria y en Antigua y Barbuda han mermado considerablemente los esfuerzos encaminados a lograr mejores niveles de calidad (gráfico 3.4).

Gráfico 3.3. Tendencias respecto del porcentaje de maestros formados en la enseñanza preprimaria, principales regiones, 1999-2009



Fuente: UNESCO-UIS, 2011.

Gráfico 3.4. Tendencias respecto del porcentaje de maestros formados en la enseñanza preprimaria, países y territorios seleccionados, 1999-2009



Fuente: UNESCO-UIS, 2011.

-
79. ¿Por qué los países progresan tan lentamente hacia niveles de calidad más elevados? Intervienen varios factores, incluida la diversidad de las entidades proveedoras, la financiación insuficiente y la ausencia de políticas nacionales en general, y más específicamente sobre calificación de los docentes. En algunos países, la presión que ejerce el aumento de la matriculación ha provocado una disminución de la calidad y un déficit en términos de capacitación y contratación. En los países que se aproximan o llegan al 100 por ciento de educadores que cumplen los requisitos oficiales (gráfico 3.1), un factor coadyuvante ha sido casi sin duda alguna el considerable esfuerzo por establecer y mantener un alto nivel. Para ayudar a los países que aún distan mucho de alcanzar el objetivo final de contar con un cuerpo docente plenamente calificado en la educación de la primera infancia, las organizaciones internacionales (UNICEF, 2008; IE, 2010) recomiendan que se fije la meta del 80 por ciento de educadores formados y el 50 por ciento con educación superior.

Políticas en materia de currículo para la educación de la primera infancia: Marcos pedagógicos y planes educativos

80. En principio, la formación, inicial y continua, del educador de la primera infancia guarda relación con el enfoque pedagógico adoptado a nivel nacional o a otro nivel. En la práctica, la gran disparidad de entidades proveedoras no siempre permite alcanzar resultados coherentes cuando las reformas pedagógicas y de los planes curriculares no se articulan con la formación inicial de los educadores, y con la necesaria y complementaria formación en el empleo.
81. Disponer de un marco acordado sobre los enfoques de esta educación contribuye a orientar la práctica de un país, así como a garantizar unas normas comunes para los distintos servicios impartidos a la primera infancia y una continuidad del aprendizaje, ambas condiciones importantes para lograr la equidad en la provisión. Asimismo es preciso que los marcos sean flexibles para que los educadores puedan experimentar distintos enfoques según su propio criterio profesional en respuesta a las necesidades individuales de aprendizaje. Un marco rígido podría comprometer la autonomía del educador, que es un componente esencial de su labor profesional (OIT-UNESCO, 1966: artículos 61 y 63).
82. En los últimos años ha aumentado considerablemente el número de planes de estudios nacionales o estatales. A diferencia de los planes de enseñanza primaria tradicional, impuestos de forma centralizada, los planes para la primera infancia suelen adoptar la forma de marcos pedagógicos breves. Estos marcos, basados en el mejor de los casos en consultas celebradas con las partes interesadas, incluidos los educadores, definen objetivos generales de calidad y determinan los medios para alcanzarlos. También alientan la formulación de programas más detallados por parte de los propios centros de educación de la primera infancia. En los últimos quince años, muchos gobiernos de los países de la OCDE han introducido planes curriculares para niños de 3 a 6 años de edad y algunos han elaborado un currículo o marco pedagógico común para niños de 0 a 6 años, en particular en los países nórdicos y en el Reino Unido (Inglaterra). Por ejemplo, en Inglaterra se introdujo en 2009 una etapa básica de educación temprana («Early Years Foundation Stage») para los niños de 0 a 6 años, mientras que en Finlandia comenzaron a aplicarse programas de enseñanza preprimaria en 2011 (OCDE, 2006; OIT, 2011b).
83. Los países difieren en cuanto a las competencias y conocimientos esenciales y a los enfoques pedagógicos que consideran más aptos para favorecer el desarrollo de los niños pequeños. Dado que la adquisición de aptitudes no cognitivas (como la motivación y la capacidad de relacionarse) en los primeros años de la vida es fundamental para el aprendizaje futuro y la plena participación en la vida social posterior, el contenido de los programas de educación de la primera infancia, así como de la formación de los educadores que vayan a impartirlos, debería abarcar diversos aspectos no cognitivos. Es fundamental combinar la atención y la educación, independientemente de que la educación de la primera infancia se organice en dos

etapas separadas, desde el nacimiento hasta los 3 años y desde los 3 años de edad hasta el comienzo de la escolarización, o bien siga un modelo unitario para todo el período comprendido entre el nacimiento y el comienzo de la enseñanza obligatoria.

84. En los países de la OCDE han surgido dos tradiciones curriculares más o menos próximas al «modelo escolar», sobre todo para los niños de 4 a 6 años. La tradición de la educación temprana, especialmente vigente en Francia y en los países de habla inglesa, tiende a dar gran prioridad al desarrollo cognitivo y el aprendizaje temprano de la escritura y la aritmética, en función de objetivos «utilitarios», a saber, la preparación para la escuela y, más adelante, para el trabajo. Los países que se inspiran en la tradición de la pedagogía social, principalmente los países nórdicos, no excluyen la iniciación a la lectoescritura y el cálculo para preparar la etapa escolar, pero procuran mantener un programa abierto y holístico hasta que los niños ingresen en la escuela y, en algunos casos, durante los primeros años de la enseñanza primaria (OCDE, 2006; pág. 140 – véase el recuadro 3.1). Estos enfoques menos prescriptivos y más cercanos a la teoría del aprendizaje centrado en el niño, también tienden a dar una mayor autonomía al educador en cuanto a la pedagogía aplicada, lo que condiciona a su vez su formación.

Recuadro 3.1
Enfoque de los planes curriculares de los países nórdicos

En **Dinamarca**, los jardines de la infancia insisten en el desarrollo libre y creativo del niño en un entorno social. Los pedagogos daneses se resistieron hasta 2004 a formular un plan curricular nacional. Hay una creencia arraigada de que las instituciones dedicadas a la primera infancia son centros pedagógicos y sociales más que «escuelas».

El plan curricular marco de **Noruega** de 1996, revisado en 2006, fue el primero en Europa basado en un concepto global del aprendizaje centrado en el desarrollo de las habilidades sociales y las competencias lingüísticas y de comunicación definidas en términos generales. Los currículos y las metas de aprendizaje se están orientando más hacia objetivos concretos, y las competencias y niveles lingüísticos y matemáticos se vinculan con el Marco Europeo de Cualificaciones a fin de garantizar la equidad y un alto nivel de calidad, y reforzar la concepción de los jardines de la infancia como comunidades de aprendizaje.

En los últimos años, **Suecia** ha tratado de conjugar ambas tradiciones haciendo más hincapié en el aprendizaje y la educación, sin abandonar la orientación pedagógica social. Desde 1996, en Suecia se ha incorporado la educación de la primera infancia en el sistema educativo, con el propósito deliberado de estrechar los lazos entre las instituciones preescolares y las escuelas primarias y de tratarlas a todas como componentes de igual importancia dentro del sistema educativo. Sin embargo, a diferencia de los sistemas del Reino Unido (Inglaterra) o Francia, en las instituciones preescolares suecas no se practica una evaluación formal.

Fuente: OIT, 2011b; OCDE, 2006, págs. 138-140.

85. A medida que los países se ven confrontados a cuestiones más complejas de multiculturalismo e integración, hay un aspecto de los planes curriculares que cobra una creciente importancia: la necesidad de que sean inclusivos y respondan a las necesidades de todos los educandos, incluidos los discapacitados, las minorías étnicas y los hijos de inmigrantes. El programa de enseñanza para la primera infancia de Nueva Zelanda llamado *Te Whariki*, de renombre internacional, es considerado un enfoque incluyente (OIT, 2011b).
86. Las recientes tendencias curriculares favorecen objetivos de aprendizaje a más largo plazo y más detallados, así como la atribución de una mayor responsabilidad a los educadores. Por ejemplo, el marco preescolar de 36 páginas que entró en vigor en Grecia en 2003, fue completado en 2006 con una guía para el educador de 431 páginas. El objetivo era en parte compensar la capacitación insuficiente en relación con los nuevos planes curriculares, si bien la guía suscitó reacciones contradictorias entre los docentes sobre si las directrices apoyaban su labor, o si, por el contrario, obstaculizaban su iniciativa y la capacidad de autoaprendizaje de los niños (Sofou y Tsafos, 2009, págs. 403-420). Este criterio centralizador y prescriptivo puede ser innecesario cuando se cuenta con un cuerpo docente debidamente calificado, estable y capaz de planificar y evaluar los progresos del niño (OCDE, 2006, pág. 144).

Calificaciones y formación inicial

87. La diversidad de los planes curriculares y la división estructural entre los niños menores de 3 años y los niños con edades comprendidas entre los 3 y los 6 años también se refleja en los requisitos en cuanto a calificación y formación de los educadores docentes, que varían en función del profesional de que se trate y del tipo de labores que éste lleve a cabo. Dentro de la educación de la primera infancia, en los países desarrollados se suele distinguir entre los especialistas en educación de la primera infancia o educadores, que trabajan con los niños en múltiples contextos desde que nacen hasta la escolarización obligatoria, y los maestros de la enseñanza preprimaria, que trabajan fundamentalmente en centros escolares. En muchos países de la OCDE, los educadores o maestros que van a trabajar con los niños durante los tres años o más previos a la enseñanza primaria reciben una formación *específica* a menudo equivalente a la de los docentes de la enseñanza primaria e impartida en las mismas instituciones. En varios países, los maestros de preprimaria se forman para trabajar con ambas franjas de edad y pueden tener o no una formación especializada o un diploma en educación de la primera infancia (OCDE, 2006, págs. 159-162).
88. Por lo general, los educadores de la primera infancia que trabajan con los niños más mayores están mejor formados y mejor remunerados. En la educación de la primera infancia existe una tendencia transnacional a exigir un título de enseñanza superior de al menos tres años al personal responsable (normalmente, docentes) en los países desarrollados. En la OCDE, quienes atienden a los niños con edades comprendidas entre los 3 y los 6 años suelen contar con una titulación universitaria de tres o cuatro años o una titulación postsecundaria de dos años. Por ejemplo, en Francia, a los docentes de niños con edades comprendidas entre los 2 y los 6 años se les pide una titulación universitaria de cuatro años más dos años de formación en el empleo. En cambio, quienes trabajan con los más pequeños suelen tener diversos grados de capacitación, que van desde ninguna formación hasta una formación profesional postsecundaria de tres años o una titulación postsecundaria de dos años. En un gran Estado federal como los Estados Unidos no existe un sistema nacional de normas relativas a los requisitos de calificación, de modo que, en la mayoría de los casos, para ser docente no se exige un título universitario de primer ciclo (estudios de grado); tampoco se tiene que realizar una formación previa al empleo para enseñar en los centros privados en la mayoría de los estados, aunque en muchos de ellos se exige un certificado de aptitud pedagógica para la educación de la primera infancia (IE, 2010, págs. 86-87; OCDE, 2006, págs. 158-160). Sin embargo, hoy en día, en algunos países de la OCDE gran parte del personal que se dedica a la educación de la primera infancia tiene al menos un título de grado: es el caso de Dinamarca (un 55 por ciento), Nueva Zelandia (un 64 por ciento) y Noruega (un 32 por ciento) (OIT, 2011b).
89. El panorama es aún más dispar en los países de renta media y baja. En general los maestros de preprimaria tienen menos formación previa al empleo y casi siempre cuentan con menos calificaciones que sus homólogos de la enseñanza primaria. Hasta hace cinco años, en muchos países en desarrollo tan diversos como Bangladesh, el Chad y la República Árabe Siria no había programas especiales de formación para los maestros de preprimaria y en la actualidad sólo unos pocos países exigen expresamente una formación docente (UNESCO, 2007, pág. 159). Los maestros de preprimaria en algunas zonas del Pakistán a veces sólo cuentan con unas semanas de formación postsecundaria y los de Nepal pueden trabajar con un certificado de bachiller y 90 horas de formación básica (OIT, 2011b).
90. La evolución actual de la situación sigue apuntando hacia exigencias más elevadas y hacia una mayor estructuración de la formación inicial: la Argentina exige cuatro años de estudios postsecundarios para trabajar en la educación de la primera infancia; Kazajstán calcula que el 55 por ciento de los educadores de la primera infancia cuenta con un título de grado o similar, mientras que el 38 por ciento tiene un certificado de enseñanza postsecundaria de dos años; por último, el Líbano estima que el número de titulados de

grado supera el 30 por ciento. Siguen predominando los diplomas y certificados de uno a tres años obtenidos en instituciones diversas frente a las titulaciones de enseñanza superior más globales, por ejemplo, en casi todos los países del Caribe. Existe la posibilidad de realizar estudios de grado o de máster en algunos de ellos, aunque normalmente se cursen en el extranjero (OIT, 2011b). Esa ausencia general de enfoques integrales de la formación de docentes de la primera infancia se hace evidente en el África Subsahariana, donde pocos países cuentan con profesionales con estudios superiores, no hay normas relativas a los requisitos de calificación o si las hay son deficientes, el perfeccionamiento profesional rara vez es sistemático o universal y en algunos países la formación no se adapta a los puestos de trabajo. En esta región la formación suele durar poco, no más de un año (UNESCO-BREDA, 2010, pág. 44). No obstante, cabe destacar las buenas prácticas emprendidas para poner remedio a la situación en Lesotho, Mauricio y Sudáfrica (recuadro 3.2).

Recuadro 3.2
Formación inicial y perfeccionamiento profesional en el África Subsahariana

En **Burkina Faso** la condición general para ejercer es poseer un certificado de enseñanza postsecundaria de dos años, pero puede ser inferior en el caso del personal auxiliar («moniteurs»). Pese a que existe una estructura de formación integrada, el número de titulados no basta para satisfacer la demanda creciente. Muchos docentes formados para la educación de la primera infancia se «fugan» del sistema y acaban trabajando en un ministerio en vez de en un centro educativo. Se tiende a integrar la formación para los docentes de la primera infancia con la de los maestros de enseñanza primaria, y el perfeccionamiento profesional está planteado de manera desestructurada.

En la **República del Congo** los educadores de la primera infancia se forman durante dos años. El nivel mínimo de calificación para poder ejercer en instituciones de enseñanza general es de al menos tres años de estudios. El perfeccionamiento profesional se lleva a cabo a través de formación y seminarios en el empleo. Es preciso lograr que los docentes con formación dejen los ministerios y vuelvan a las escuelas y demás centros.

La formación de los educadores de preescolar en **Etiopía** es una responsabilidad compartida del Gobierno, las ONG y el sector privado. Según las fuentes consultadas, el país no tiene una política clara sobre la formación de estos profesionales ni unas normas de calidad al respecto, lo que hace difícil establecer el perfil del docente idóneo y estructurar la carrera profesional de los docentes a ese nivel. Los futuros docentes se forman durante 10 meses en un centro público único; en la mayor parte de las regiones no hay centros de formación para la educación preescolar. En los centros privados, los docentes reciben una formación de entre 3 y 10 meses. Muchos de estos centros carecen de personal calificado, sólo cuentan con trabajadores a tiempo parcial y están limitados por unas instalaciones y unos materiales deficientes.

En **Ghana** se exige una titulación de tres años para ejercer. La formación inicial y el perfeccionamiento profesional se imparten a nivel universitario y en un centro nacional de formación de educadores de guardería.

En 2007 se creó en **Lesotho** un Certificado en educación de la primera infancia, así como un curso de formación en el empleo de dos años, lo que marcó el comienzo del perfeccionamiento profesional en la educación de la primera infancia en el país. Los requisitos de admisión son una educación secundaria elemental y cinco años de experiencia docente. Una red de formadores nacionales capacita al personal de la educación de la primera infancia con experiencia pero sin las calificaciones pertinentes siguiendo un modelo de cascada (de los distritos a las comunidades).

Mauricio está en proceso de crear un certificado nacional para armonizar todos los programas de formación docente que ofrecen los diversos proveedores privados con los del centro nacional de formación. Esta iniciativa tiene por objeto ajustar la formación a las normas y principios internacionales.

Sudáfrica cuenta con un sistema de certificación en desarrollo de la primera infancia que depende de la Dirección de Calificaciones Profesionales de Sudáfrica. Con el Marco nacional de calificaciones para el desarrollo de la primera infancia se busca reglamentar la formación impartida por los centros de educación superior y las ONG que ofrecen programas a la población negra anteriormente desfavorecida. Los maestros en proceso de formación reciben la visita de docentes formados para la educación de la primera infancia unas 8 o 10 veces al año que los ayudan con la planificación de las clases, la elaboración de materiales y la utilización de juegos y canciones tradicionales para promocionar el idioma y la cultura de la comunidad local.

Fuentes: Awopegba, 2010; OIT, 2011b; Penn, 2008.

Formación de paraprofesionales, docentes comunitarios y maestros interinos

91. Dadas las dificultades que afrontan los países en desarrollo para formar, contratar y remunerar a docentes calificados debido a la escasez de recursos humanos y presupuestarios, muchos han recurrido a paraprofesionales, docentes comunitarios o maestros interinos, reproduciendo las tendencias en la enseñanza primaria (Fyfe, 2007, págs. 1-2). Los centros que imparten sus propios programas han recurrido a paraprofesionales como los de los centros de recursos para las madrazas preescolares en el África Oriental para niños musulmanes pobres. Según una evaluación, estos centros pueden dotar a los paraprofesionales de las herramientas necesarias para impartir programas de educación de la primera infancia en entornos de bajos ingresos con una calidad comparable a la de programas más formales en situaciones semejantes (Mwaura y Mohamed, 2008, pág. 404). Viet Nam también ha recurrido en gran medida a docentes de la educación no formal (UNESCO, 2007, pág. 190).
92. Teniendo en cuenta que la educación de la primera infancia no está muy avanzada en gran parte del mundo en desarrollo, cabe explicarse que las comunidades pobres recurran a ese tipo de formación y contratación cuando no hay otras alternativas más estructuradas, pero con el tiempo esto podría menoscabar la prestación de unos servicios de calidad en las comunidades pobres basados en unas normas exigentes relativas a la formación de los docentes. La combinación en la enseñanza preprimaria de contratación temporal, salarios bajos y formación profesional escasa o nula de los docentes se ha señalado como uno de los principales obstáculos para la calidad de la educación de la primera infancia en los países africanos (UNESCO-BREDA, 2010, págs. 44-45). En la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966, artículos 142-144) se indican posibles alternativas políticas para los casos en que la escasez de personal docente haya obligado a rebajar los requisitos de formación: criterios de selección estrictos para los futuros docentes de conformidad con las normas profesionales; disposiciones especiales para que los docentes puedan completar su formación, y supervisión del personal no calificado por educadores con calificaciones profesionales. Esa combinación de formación continua y orientación y supervisión por docentes debidamente calificados es una de las soluciones por las que se ha abogado para incorporar a los maestros interinos, a los que tanto se recurre en la enseñanza primaria en muchos países o comunidades pobres, en un cuerpo docente unificado (Fyfe, 2007, págs. 17-18). La orientación y la supervisión por profesionales resulta particularmente difícil en un entorno que ya cuente con escasos recursos humanos, pero podría contemplarse como parte del proceso de reestructuración de las perspectivas de carrera de los docentes de la educación de la primera infancia con experiencia.

Mejora de las calificaciones del personal encargado de la educación de la primera infancia

93. La mejora de las calificaciones del personal de la educación de la primera infancia y la ampliación de este cuerpo docente responden a los cambios que está experimentando la sociedad, así como a necesidades derivadas de la creciente complejidad de la educación de la primera infancia, que requiere, por ejemplo, más autoevaluación y calidad, sin reproducir necesariamente los métodos de la enseñanza primaria (OCDE, 2006, pág. 147; UNESCO, 2007, págs. 161-163). Desde mediados del decenio de 1990 al menos, muchos países han perfeccionado, revisado o mejorado los programas de formación inicial. Por ejemplo, en 1997 Nueva Zelanda aumentó el número y la diversidad de los centros de formación de futuros docentes y creó programas de capacitación de tres años en educación de la primera infancia, y en 2002 estableció unos objetivos en cuanto al nivel de calificación que debía alcanzar el 80 por ciento del personal docente a más tardar en 2012

(recuadro 3.3). Singapur hizo lo mismo en 2001. Otros países, como Albania, han creado recientemente sus primeros programas de especialización. Muchos países europeos han evolucionado en el sentido de equiparar las calificaciones para la enseñanza primaria y la preprimaria, y en muchos casos se está optando por reforzar la formación en el empleo como medio de mejorar la calidad de la enseñanza y las calificaciones del personal en activo. En 2003, Estonia estableció programas de formación inicial y de formación permanente para los docentes de la enseñanza preescolar basados en competencias (UNESCO, 2007, págs. 161-163). Pese a las extremas dificultades que incluso los Estados pequeños como la República de Maldivas están encontrando para mejorar las calificaciones de los docentes y los niveles de competencia, se han registrado mejoras (recuadro 3.4).

Recuadro 3.3
Las iniciativas para la mejora de la calidad en Nueva Zelanda
se centran en las calificaciones de los docentes

Según lo previsto en el Plan estratégico para la educación de la primera infancia de 2002, en 2010 el porcentaje de docentes calificados debía ser del 80 por ciento y en 2012, del 100 por ciento. Se certifica a los docentes con diplomas o títulos de grado de tres años, y los títulos de postgrado se están popularizando entre quienes terminan sus estudios de grado comienzan a ejercer en la educación de la primera infancia. Muchas instituciones de educación superior están abandonando los certificados en favor de titulaciones de grado; varias universidades se van decantando por titulaciones de cuatro años. La formación de los docentes de la primera infancia se ha equiparado a la de los maestros de primaria y evoluciona hacia la imposición de requisitos de calificación similares a los de los profesores de secundaria. El escaso número de titulados de grado que salen de las aulas parece seguir siendo uno de los obstáculos para disponer de un cuerpo docente plenamente calificado.

Fuente: IE, 2010.

Recuadro 3.4
La República de Maldivas: Mejora de la formación de los docentes
en un pequeño país insular en desarrollo

Más de la mitad del personal de la educación de la primera infancia en la República de Maldivas carece de formación, lo cual supone todo un problema para lograr un aprendizaje de calidad cuando hay un educador por cada 21 niños. Pese a la escasez de recursos, se ha añadido a las calificaciones básicas (un certificado de tres meses en atención y educación de la primera infancia y un certificado avanzado de un año que ofrece el Centro de Formación Continua), un diploma de dos años creado en 2011 por la Universidad Nacional de Maldivas. Además, desde 2005, el UNICEF ha ayudado a establecer un sistema de centros para los docentes con el fin de aliviar el sentimiento de aislamiento profesional que éstos experimentan, y más recientemente ha participado en la definición de los planes curriculares para la enseñanza preescolar y en el diseño de cursos de certificación para docentes.

Fuentes: Ministerio de Educación, República de Maldivas: 2011; UNESCO-UIS, 2010; UNESCO, 2011e.

El perfeccionamiento profesional

94. Pese a las mejoras registradas en los últimos años, las oportunidades de perfeccionamiento profesional y formación en el empleo de los educadores de la primera infancia varían mucho en función del país y del tipo de educador de que se trate (maestros de niños de 4 a 6 años frente a educadores de niños de 1 a 3 años). Por norma general, las personas que trabajan con los niños más pequeños y que cuentan con menos formación inicial, tienen menos acceso a la formación en el empleo. A menudo sucede que la formación continua y el perfeccionamiento profesional estén desvinculados de los objetivos curriculares y pedagógicos de la formación inicial de los docentes (OCDE, 2009, pág. 4). La necesidad de apoyo en materia de formación en el empleo es más acuciante en los países en desarrollo, particularmente en el África Subsahariana (recuadro 3.2, *supra*). Entre ciertos

países en desarrollo seleccionados, varía mucho la formación que se imparte y los educadores que acceden a ella (recuadro 3.5). El personal docente de los centros de la primera infancia situados en los lugares de trabajo también puede beneficiarse de licencias y fondos concedidos por las empresas para aprovechar las oportunidades de perfeccionamiento profesional ofrecidas por redes oficiales de educación de la primera infancia en países como Kenya, ejemplo de cooperación entre el ámbito público y el privado (Hein y Cassirer, 2010, pág. 88).

Recuadro 3.5

Oportunidades de perfeccionamiento profesional en países en desarrollo seleccionados

Los enfoques aplicados en distintos países de África, Asia y el Caribe para abordar la formación en el empleo de los docentes de la primera infancia son muy diversos, desde planteamientos muy puntuales hasta otros más sistémicos basados en intercambios regionales o estructuras subnacionales que garantizan el acceso a la formación a todas las regiones del país. Por lo general, sin embargo, aún queda mucho camino para que este tipo de formación sea universal.

África

En **Marruecos**, cada provincia tiene un centro de recursos preescolar en el que los docentes reciben formación continua y apoyo pedagógico; se desconoce a cuántos educadores beneficia.

Asia

En **Bhután**, el 50 por ciento de los educadores de la primera infancia participa en una formación en el empleo anual bajo los auspicios del Ministerio de Educación. Alrededor de un 20 por ciento de los educadores de la primera infancia de **Kazajstán** tiene 14 días anuales de formación en el empleo, pero sólo pueden beneficiarse de esa formación una vez cada cinco años.

El Caribe

En **Antigua y Barbuda**, la Unidad de desarrollo infantil temprano organiza un día de perfeccionamiento profesional al año en el que se estudian las tendencias predominantes, así como talleres sobre cuestiones de actualidad de la educación de la primera infancia el último viernes de cada mes, pero no se dispone de información sobre el número de participantes o la frecuencia de asistencia. En **Saint Kitts y Nevis**, cerca de un 0,01 por ciento del presupuesto educativo se invierte en actividades de formación permanente para los docentes de la primera infancia, de modo que alrededor de un 84 por ciento de ellos disfruta de unos 25 días al año de formación en el empleo. Cerca del 30 por ciento de los educadores en **San Vicente y las Granadinas** tiene tres días de perfeccionamiento profesional continuo. En el Caribe, el centro de formación SERVOL de **Trinidad y Tabago** organiza formación en el empleo para toda la región.

Fuentes: Marruecos y Trinidad y Tabago: UNESCO, 2007, pág. 163; todos los demás países: OIT, 2011b.

95. Comparativamente, el perfeccionamiento profesional está más extendido en la OCDE, en algunos de cuyos países beneficia al 100 por ciento de los educadores de la primera infancia; a veces forma parte de su actividad laboral no lectiva y en algunos casos reviste carácter obligatorio (recuadro 3.6).

Recuadro 3.6
El perfeccionamiento profesional en los países de la OCDE

En **Bélgica, Italia y Hungría**, los educadores pueden dedicar cerca de un 10 por ciento de su tiempo a tareas no lectivas, como el propio perfeccionamiento profesional. Los educadores húngaros tienen la obligación personal de asistir cada siete años a 120 horas de perfeccionamiento profesional financiadas por el Estado.

Las autoridades locales en la **República de Corea** están obligadas por ley a financiar un mínimo de horas de perfeccionamiento del personal. Por ejemplo, cada tres años, los educadores de los jardines de la infancia tienen que asistir a 80 horas de formación en el empleo para mejorar sus calificaciones profesionales.

La formación en el empleo también es un requisito que han de cumplir los docentes para conservar su certificación como tales en **Nueva Zelanda**. Entre las instituciones que imparten programas de perfeccionamiento profesional figuran los centros de enseñanza superior y los centros privados de formación.

En la mayor parte de los países nórdicos, la formación en el empleo beneficia a un gran porcentaje del cuerpo docente de la primera infancia, aunque según las fuentes consultadas, su duración y cobertura es inferior a las de la formación que reciben los maestros de enseñanza primaria, en función del país. En **Dinamarca**, entre un 95 y un 100 por ciento de los educadores disfruta de dos días de formación en el empleo al año, mientras que en **Noruega**, todos los educadores de la primera infancia tienen acceso a cinco días de formación en el empleo al año. En **Finlandia** las autoridades locales están obligadas a ofrecer un determinado número de horas de formación continua en bienestar social al personal de la educación de la primera infancia, entre otros destinatarios, con un objetivo de entre 3 y 10 días al año, en función de la formación básica del trabajador, las calificaciones que requiera el trabajo y la descripción del puesto; no existe un plan nacional de perfeccionamiento profesional continuo.

La formación en el empleo en **Portugal** es de 56 horas al año como mínimo, al igual que en otros niveles educativos, y se imparte a todos los docentes a través de centros regionales de formación de docentes y universidades. Aunque no es obligatoria, resulta necesaria para la evolución profesional.

En la **República Eslovaca** la ley dispone que los días de formación sean cinco, aunque pueden ofrecerse más en función de lo convenido con el empleador.

Fuentes: IE, 2010, págs. 64, 72; OIT, 2011b; OCDE, 2006, pág. 160.

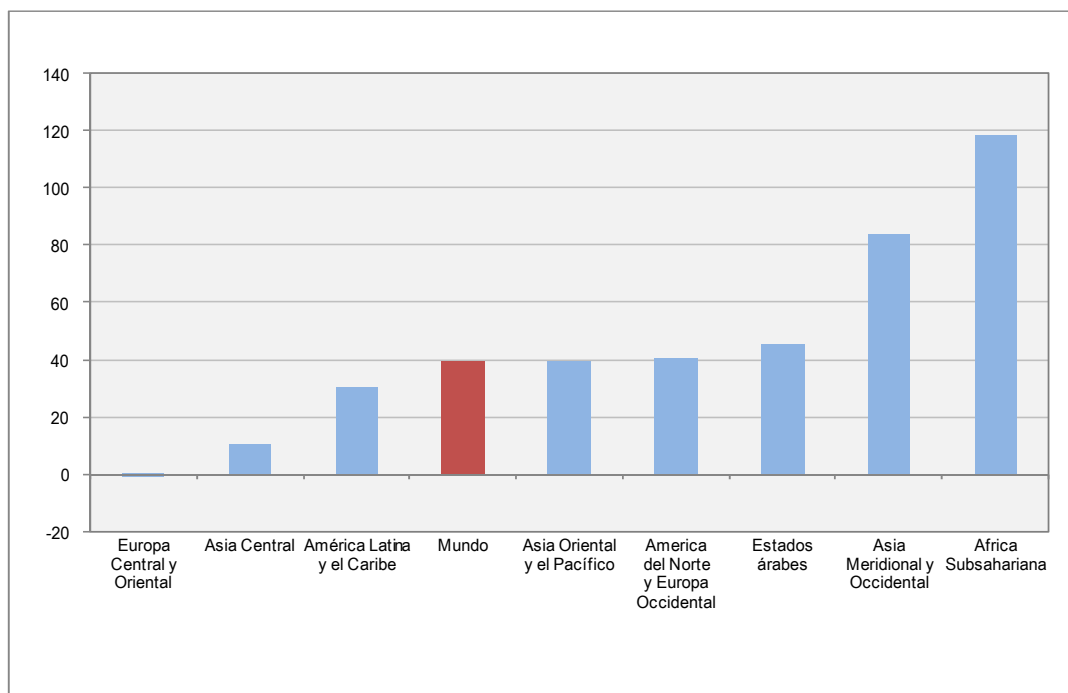
96. Las iniciativas emprendidas en Europa para reforzar la cooperación en este ámbito dentro de los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación de la primera infancia y siguiendo la tendencia a combinar la atención y la educación, se han integrado en el marco estratégico para la cooperación en el ámbito de la educación y la formación 2009-2011. Uno de los objetivos de dicho marco es apoyar al personal docente para que adquiera más competencias y desarrolle su profesionalidad. En las iniciativas se constata que, hasta la fecha, el personal de la educación de la primera infancia rara vez tiene las mismas oportunidades de formación inicial, formación en el empleo o perfeccionamiento profesional continuo que el resto de los docentes del sistema educativo (Urban, 2009; Comisión Europea, 2011).
97. Pese a las mejoras de los últimos años, el perfeccionamiento profesional mediante la formación en el empleo u otro tipo de capacitación sigue siendo el elemento más frágil dentro de la paleta formativa de los docentes de la primera infancia, aunque *todos* los docentes necesitan esas oportunidades, sobre todo los que carecen de calificaciones o tienen escasas calificaciones y cuentan con una base deficiente en cuanto a pedagogía y competencias. Para resolver esa cuestión, y en el marco de las reflexiones sobre el logro de los objetivos de la Educación para Todos, la OIT ha propuesto como objetivo de referencia destinar a la formación en el empleo del profesorado un 1 por ciento de la nómina anual de los docentes como mínimo, lo cual también podría ser una política aplicable a los educadores de la primera infancia (OIT, 2011d). Además, la financiación de centros de recursos y redes de pequeña envergadura en zonas rurales y apartadas podría servir para paliar el aislamiento profesional de los educadores de la primera infancia.

4. Condiciones de trabajo en el sector de la primera infancia

Cifras y tendencias del empleo

98. En 2009, el total mundial de docentes de la enseñanza preprimaria superó los 7.500.000¹. Durante el decenio anterior se había registrado un importante aumento del empleo en todas las regiones salvo en Europa Central y Oriental, particularmente pronunciado en Asia Meridional y Occidental y el África Subsahariana, anteriormente dotadas de servicios insuficientes (gráfico 4.1). En comparación con las tendencias de las tasas de escolarización (gráfico 2.1, capítulo 2), la tasa de empleo de personal docente aumentó a un ritmo más acelerado en los Estados árabes, Asia Oriental y el Pacífico, Asia Meridional y Occidental, África Subsahariana, América Latina y el Caribe, América del Norte y Europa Occidental, pero fue muy inferior al ritmo del aumento de la matrícula en los países de Europa Central y Oriental y Asia Central en conjunto. En muchas partes del mundo, el aumento de la tasa de empleo de educadores de la primera infancia superó con creces el aumento de la matrícula, a menudo considerable. Esto también indica que, a juzgar por las cifras como mínimo la mayoría de los gobiernos ha invertido mucho en formación y contratación de nuevo personal docente en el sector (UNESCO-UIS, 2011).

Gráfico 4.1. Cambio porcentual del total del personal docente contratado en la enseñanza preprimaria, por principales regiones, sector público y privado, a tiempo completo y parcial, 1999-2009 *



* Estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) para muchas regiones.

Fuente: UNESCO, 2011d; UNESCO-UIS, 2011.

¹ La cifra no incluye a los educadores de la primera infancia que ejercen en contextos distintos de la enseñanza preprimaria formal con arreglo a la definición nacional.

99. ¿Por qué son importantes estas tendencias? En términos absolutos, el número de educadores (y de centros o escuelas de educación de la primera infancia) influye en las oportunidades de acceso de la población a estos servicios. Los análisis anteriores han mostrado una relación causal entre el número de alumnos por docente en la enseñanza preprimaria y el número de maestros y de alumnos inscritos: en los países en que el número de alumnos por docente es bajo suelen ser más importantes los aumentos netos de escolarización en los años siguientes (UNESCO, 2007, pág. 146). Los datos recientes de China, el país más poblado del mundo, ponen de relieve cómo la contratación de más educadores y personal promueve el acceso a la educación de la primera infancia (recuadro 4.1).

Recuadro 4.1
China: el aumento del número de educadores de la primera infancia favorece la escolarización y el acceso a la enseñanza

A partir de mediados del decenio de 1990, empezaron a disminuir las matrículas en la enseñanza preprimaria en China, en consonancia con las tendencias demográficas. En un principio, el empleo de personal docente y no docente se mantuvo estable hasta que a partir de 2001 descendió abruptamente. De 1999 a 2003, la tasa de matrícula se redujo en un 14 por ciento, el personal también disminuyó en general (en un 16 por ciento), y la cifra correspondiente al personal docente a tiempo completo se contrajo aún más bruscamente (en un 30 por ciento). En el plano nacional, durante ese período la tasa bruta de escolarización se mantuvo en el 36 por ciento, es decir que, en conjunto, en China no progresó el acceso a la enseñanza preprimaria.

Posteriormente comenzó a aumentar el número de inscripciones, aumento que alcanzó el 36 por ciento en el período comprendido entre 2003 y 2009, muy probablemente en razón de la evolución de las políticas, la inversión y la demanda de los padres, pero sin ninguna duda también debido al crecimiento aún más rápido del número de educadores y de todo el personal no docente a tiempo completo, que ascendió nada menos que en un 61 por ciento. En ese período, la tasa bruta de matrícula también aumentó de forma colosal, sobre todo entre 2006 y 2009, hasta alcanzar en ese último año el 47 por ciento. Los datos muestran que el aumento del empleo en la educación de la primera infancia ha estado estrechamente relacionado con un más amplio acceso a la educación en China.

Fuentes: Personal y Matrícula: Oficina Nacional de Estadística de China; Tasa Bruta de Matrícula: UNESCO-UIS, 2011. Las cifras sobre la matrícula y el personal docente difieren ligeramente según las dos fuentes, pero apuntan a tendencias similares a largo plazo.

Perfil del personal que trabaja en la educación de la primera infancia, contratación y dificultades en relación con el despliegue de efectivos

100. Los países hacen frente a diversas dificultades no sólo para contratar a un número suficiente de educadores calificados sino también para lograr un mejor equilibrio en cuanto al perfil del cuerpo docente de la primera infancia y a su distribución, a fin de responder a las crecientes necesidades y alcanzar objetivos de calidad más exigentes. Se trata, en particular, de problemas relacionados con el número de educadores calificados y sin calificación en función de los grupos de edad de los educandos, la brecha entre el medio urbano y el medio rural desde el punto de vista de la provisión de servicios, la diversidad étnica (y lingüística) y los equilibrios de género y de edad dentro del cuerpo docente.

Competencias del personal docente y grupos de edad de los educandos

101. Existe una importante disparidad entre quienes imparten atención y educación a los niños de 1 a 3 años de edad, incluido el personal auxiliar y los voluntarios, y los educadores formados para el grupo de 4 a 6 años de edad. En los países de la OCDE con dos regímenes diferenciados (atención infantil/educación de la primera infancia), los docentes

calificados trabajan en la enseñanza preprimaria con niños de más de 3 años, mientras que en el sector de la atención a menores de 3 años, el personal es más dispar y tiene una formación generalmente inferior (OCDE, 2006, pág. 161). En los países con servicios integrados para todos los niños de menos de 6 años hay pedagogos o educadores de la primera infancia con títulos de enseñanza superior que trabajan con los diversos niños de ese grupo de edad. Los auxiliares capacitados, que se ocupan principalmente de la atención, suelen trabajar en colaboración con estos especialistas. En los países en desarrollo (como se señala en el capítulo 3), donde las disparidades son aún mayores debido a los niveles inferiores de calificación y formación, se plantea el desafío de aplicar políticas para mejorar los perfiles de los educadores del sector que trabajan con niños de todos los grupos de edad.

La brecha entre el medio urbano y el rural

- 102.** La segunda dificultad importante es la brecha entre el medio urbano y el rural, similar a la que existe en relación con otros niveles de enseñanza. En los capítulos 1 y 2 se han puesto de relieve algunos obstáculos en materia de financiación y provisión que suelen perjudicar a la población rural. En los países en desarrollo, gran parte de la educación de la primera infancia impartida sigue estando concentrada en las ciudades (UNESCO-BREDA, 2010, pág. 45). No obstante el gran progreso general en materia de contratación realizado en los últimos años, la escasez de docentes de la primera infancia en el medio rural, sobre todo en las zonas apartadas, es común en países como Viet Nam, pese al aumento de los ingresos y de la calidad de vida de los docentes (UNESCO, 2007, pág. 191). Un estudio sobre los países de la OCDE mostró que en las zonas apartadas y desfavorecidas se experimenta una escasez similar (OCDE, 2009, págs. 3-4). A medida que las dificultades de las comunidades rurales y apartadas con respecto a la contratación se resuelvan progresivamente desde el punto de vista cuantitativo habrá que resolver el problema relativo a la contratación de personal calificado en las zonas menos atractivas.

Diversidad lingüística y étnica

- 103.** En relación con la brecha entre el medio urbano y el rural en lo que respecta a la contratación y despliegue de los educadores suelen plantearse cuestiones de representatividad étnica, cultural y lingüística del personal docente. Cuanto más elevadas sean las calificaciones requeridas y más institucionalizado esté el servicio educativo prestado, menos probabilidades hay de que el personal docente sea representativo. Por ejemplo, las mujeres pertenecientes a minorías étnicas son mayoritarias en los puestos menos calificados y peor remunerados (OCDE, 2006, pág. 171). El problema de la diversidad en la educación de la primera infancia se plantea en numerosos países, desde los países más ricos de la OCDE hasta las sociedades multiétnicas más pobres. Los niños de las minorías étnicas se benefician de los modelos de referencia positivos y de una diversidad de profesionales provenientes de su propio contexto social, pero la diversidad cultural también favorece a la comunidad «dominante». Se plantean las mismas cuestiones con respecto al idioma: al igual que ocurre en la educación básica, el aprendizaje puede facilitarse en los primeros años si se lleva a cabo en la lengua vernácula, lo que significa que los educadores destinados a las regiones correspondientes han de disponer de esta competencia, ya sea por haber sido contratados localmente o por la aplicación de políticas de iniciación eficaces.
- 104.** En varios países de la OCDE (por ejemplo, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Noruega, Nueva Zelandia, Reino Unido y Suecia) las políticas de contratación promueven el empleo de personal perteneciente a minorías étnicas. Por ejemplo, entre 2002 y 2007 el número de educadores de habla maorí en Nueva Zelandia se multiplicó por tres (UNESCO, 2010a, pág. 60), si bien en la composición étnica del cuerpo docente de la primera infancia

predomina netamente la población europea, que alcanza el 70 por ciento (IE, 2010, pág. 63).

Equilibrio de género

- 105.** El personal docente de la primera infancia se compone casi exclusivamente de mujeres, prácticamente en todos los países y regiones, y únicamente en el África Subsahariana el porcentaje de éstas desciende por debajo del 90 por ciento (cuadro 4.1). En cuanto a la enseñanza preprimaria, el porcentaje de hombres ronda el 50 por ciento sólo en unos pocos países de esta misma región (Guinea, Liberia y República Unida de Tanzania), y se sitúa entre el 20 y el 35 por ciento sólo en un grupo apenas más amplio integrado principalmente por países en desarrollo (Argelia, Benin, Etiopía, Francia, Ghana, Marruecos, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Tailandia y Uganda) (UNESCO-UIS, 2011). Además, las tendencias apuntan casi universalmente a una mayor feminización del personal docente de la primera infancia.

Cuadro 4.1. Porcentaje de mujeres entre los maestros de preprimaria, por regiones principales, 1999-2009

Región	Porcentaje de mujeres	
	1999	2009
Estados árabes	77	91
Europa Central y Oriental	100	99
Asia Central	97	97
Asia Oriental y el Pacífico	94	96
América Latina y el Caribe	96	95
América del Norte y Europa Occidental	92	94
Asia Meridional y Occidental	72	93
África Subsahariana	72	76
Países desarrollados	94	94
Países en desarrollo	88	93
Mundo	92	94

Fuente: UNESCO-UIS, 2011.

- 106.** Según estimaciones recientes sobre un grupo seleccionado de países, la presencia casi exclusiva de mujeres entre personal docente dedicado a la primera infancia caracteriza tanto a los servicios públicos como a los privados. Cuando los datos permiten establecer comparaciones, se observa que los servicios privados cuentan con un número aún mayor de personal femenino (cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Porcentaje de mujeres educadoras de la primera infancia, servicios públicos y privados, países seleccionados, 2010 (o último año sobre el que se dispone de datos)

País	Porcentaje de mujeres educadoras de la primera infancia (sector público)	Porcentaje de mujeres educadoras de la primera infancia (sector privado)
Pertenecientes a la OCDE		
Bélgica (Federación de Valonia-Bruselas)	97	97
Dinamarca	86	–
Eslovaquia	100	100
Finlandia	97	–
Noruega	95	–
Nueva Zelanda	98	98
No pertenecientes a la OCDE		
República Dominicana	97	–
Ghana	68	93
Kazajstán	99	100
Libano	100	100
Montenegro	99	100
Nepal	98	–
Pakistán	100	–
Saint Kitts y Nevis	100	100
San Vicente y las Granadinas	100	100
Santa Lucía	100	100
Sri Lanka	17	64
Yemen	97	–

Fuente: OIT, 2011b.

- 107.** La contratación de hombres en este sector es objeto de un desinterés generalizado: apenas consta en lo que respecta a las políticas. El sector de la educación de la primera infancia sigue siendo un «gueto de género» (Urban, 2009, pág. 47). Esto se debe en parte a estereotipos profundamente arraigados sobre las funciones tradicionales de las madres y las mujeres respecto del cuidado de los niños. En muchas sociedades, el cuidado y la educación de los niños pequeños se considera una cuestión intuitiva, una función materna que requiere pocas competencias adquiridas formalmente y escasa formación, por lo que la abrumadora presencia de mujeres en los programas de educación de la primera infancia se explica en tanto que prolongación del papel tradicional de la mujer como madre.
- 108.** ¿Por qué preocuparse por la constante feminización del sector educativo de la primera infancia? Es conveniente un mayor equilibrio de género en el cuerpo docente desde el punto de vista del desarrollo del niño, y con el fin de responder a la necesidad de luchar contra los estereotipos de género en el lugar de trabajo y en la sociedad en general. Esta feminización también puede tener consecuencias en términos de contratación en unos mercados de trabajo reducidos a medida que las mujeres accedan a otras oportunidades de empleo en función de su capacitación creciente, lo que conduciría a una escasez de educadores calificados. Hasta la fecha, pocos países han hecho frente a esta dificultad con la seriedad suficiente como para adoptar políticas que restablezcan los equilibrios: en 2011, de los casi 30 países que enviaron respuestas sobre la cuestión a la OIT, algunos mencionaron políticas de promoción al respecto en las campañas de contratación, pero

únicamente Montenegro y Noruega indicaron que contaban con planes de acción en materia de género en el sector o que los habían adoptado recientemente. En 1996, la Red de cuidado de niños de la Comisión Europea fijó el objetivo del 20 por ciento de representación masculina en el sector, en un plazo de diez años. Noruega también se había propuesto en 1997 alcanzar la meta del 20 por ciento de hombres educadores en activo en la educación de la primera infancia, pero no lo logró, ya que sólo entre el 5 y el 8 por ciento (según las fuentes) del personal de la educación de la primera infancia es masculino (IE, 2010, pág. 72; OIT, 2011b). Algunos países, como Dinamarca y el Reino Unido, responden al problema tratando de atraer a los hombres a la formación inicial, pero no hay pruebas de que se haya logrado un verdadero avance. Otros países también han procurado redefinir las condiciones de trabajo y la remuneración para atenuar la predominancia de un solo género, pero en el actual contexto internacional, caracterizado por los esfuerzos encaminados a lograr la cobertura universal de la educación de la primera infancia y por las marcadas restricciones fiscales y presupuestarias, la cuestión no parece considerarse suficientemente prioritaria dentro de los objetivos de políticas como para que en el futuro próximo se modifique sustancialmente la predominancia femenina entre el personal docente dedicado a la primera infancia.

Perfiles de edad

109. Al igual que sucede con los demás aspectos de la educación de la primera infancia, los perfiles de edad del personal docente tienden a reflejar la separación entre los servicios para los niños menores de 3 años y la enseñanza preprimaria más estructurada. Si bien se dispone de muy pocos datos fidedignos, el personal dedicado al primer grupo es generalmente joven (OCDE, 2009, págs. 3-4), mientras que los educadores de la enseñanza preprimaria pueden ser de más edad, al menos en los países de renta elevada, al igual que los maestros de la enseñanza primaria. En un informe de mediados del último decenio se señalaba que, en los países de la OCDE, más del 20 por ciento de los docentes de la enseñanza preprimaria tenía 50 años o más, excepto en la República de Corea y el Japón (menos del 1 y el 6 por ciento, respectivamente). En los países de renta baja y media, la creciente expansión de la enseñanza preprimaria se traduce en un mayor porcentaje de educadores más jóvenes en relación con la enseñanza primaria. Estudios anteriores han mostrado que en Jordania y el Paraguay alrededor del 80 y el 52 por ciento, respectivamente, de los educadores de la enseñanza preprimaria tenía menos de 30 años (UNESCO, 2007, pág. 161).
110. El desequilibrio con respecto a la edad plantea distintas dificultades en materia de formulación de políticas. La gran concentración de jóvenes con calificaciones bajas, remuneración reducida (véase *infra*) y pocas perspectivas de carrera en la educación de los menores de 3 años conlleva en particular una intensa rotación del personal. Sin embargo, un personal de más edad dentro de una estructura de carrera basada en la antigüedad, si bien su experiencia es mayor, representa para los proveedores del servicio educativo una masa salarial más grande.

Soluciones a los desequilibrios dentro del cuerpo docente

111. Para abordar estos desequilibrios y, en lo posible resolverlos, los países deberían elaborar una estrategia nacional integral de contratación y desarrollo de los recursos humanos para la educación de la primera infancia utilizando herramientas de planificación como los sistemas de información sobre la administración de la educación (EMIS) que incluyan datos desglosados por género, grupo étnico y edad, y aplicar incentivos para la contratación de determinados grupos, como la concesión de becas de formación a los grupos subrepresentados y la mejora de la remuneración y de las perspectivas de carrera en el sector (OIT, 2011d). En 2009, Australia elaboró un programa nacional de desarrollo de los recursos humanos y las capacidades directivas para mejorar los niveles de contratación

Remuneración en el sector educativo de la primera infancia

- 112.** Los docentes dedicados a la educación de la primera infancia suelen ganar salarios mucho más bajos que sus homólogos de primaria o de niveles de enseñanza superiores, lo que refleja la subestimación histórica de que es objeto el sector, la baja condición concedida socialmente a estos trabajadores y el nivel inferior de sus calificaciones, pese a progresos alcanzados en años recientes (IE, 2010, pág. 28; OCDE, 2009, págs. 3-4). En muchos países del África Subsahariana, los salarios se sitúan por debajo de los 50 dólares de los Estados Unidos al mes; al bajo nivel salarial de los educadores se suma la irregularidad de los pagos, en particular en los centros privados que reciben poco apoyo del gobierno (véase el recuadro 4.2) (UNESCO-BREDA, 2010, pág. 44). Las actitudes respecto del empleo de las mujeres también influyen en la remuneración (OCDE, 2006, pág. 170). A su vez, el que los salarios y los requisitos en lo que respecta a las calificaciones sean más bajos propicia una mayor rotación del personal, lo cual supone un costo elevado en lo que respecta a la calidad del sistema, la formación y la contratación. En informes anteriores se ha aludido incluso a una rotación del personal de la educación de la primera infancia de hasta un 40 por ciento en Kenya, y superior al 30 por ciento en Australia (Hein y Cassirer, 2010, pág. 48).

Recuadro 4.2 Kenya: Salarios bajos e irregulares

Aunque la mayoría de los centros para la primera infancia de Kenya son públicos y suelen estar vinculados a escuelas de primaria, son financiados y gestionados fundamentalmente por los padres y las comunidades locales mediante asociaciones de padres y docentes o comités propios de cada centro. Gran parte del salario de los educadores, o incluso la totalidad, se sufraga mediante las cuotas que abonan los padres, mientras que a los maestros de primaria les paga el Gobierno conforme a una escala salarial oficial. El nivel de remuneración de estos educadores depende, pues, del número total de niños inscritos y de la capacidad contributiva de los padres. Por lo general, el salario mensual de los educadores ha variado poco en años recientes y se encuentra por debajo del salario mínimo básico recomendado por el Ministerio de Trabajo, a lo que se suman disparidades importantes entre las zonas rurales y las urbanas. El pago de los salarios es irregular y oscila de un mes a otro en función de las contribuciones de los padres.

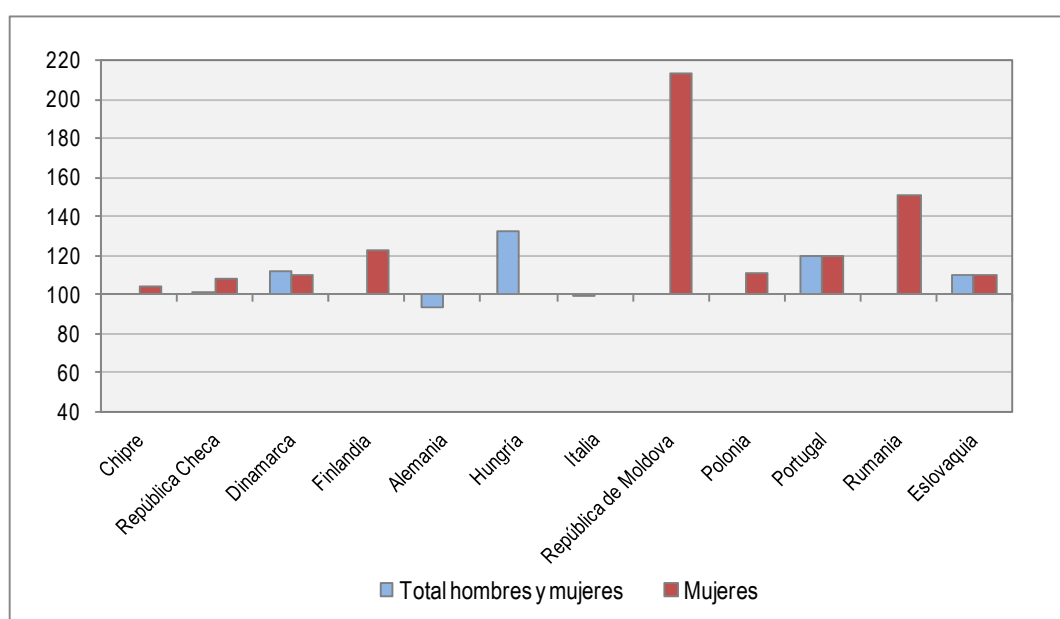
Fuente: Hein y Cassirer, 2010, págs. 308-309.

- 113.** Los salarios en muchos países de renta media y elevada son relativamente mejores, y en estudios anteriores se los ha considerado equivalentes a los salarios de los maestros de primaria o sólo ligeramente por debajo de éstos (OCDE, 2006, pág. 162; UNESCO, 2007, pág. 162). De acuerdo con estimaciones presentadas a la OIT, los salarios de los educadores de la primera infancia en el sector público se situaban entre el 85 y el 100 por ciento de los salarios de los maestros de primaria en Dinamarca, Kazajstán y Noruega, y eran totalmente equivalentes en la República Dominicana y Nueva Zelandia (OIT, 2011b). En Nueva Zelandia se considera que los salarios de los docentes son bastante buenos en razón de la escasez de docentes en el sector y de la política y la financiación públicas, que fomentan la contratación de profesionales calificados. El panorama es menos alentador en los Estados Unidos, en donde los salarios de los educadores de la primera infancia, que trabajan mayoritariamente en el sector privado, son comparativamente más bajos que los de los docentes de la enseñanza primaria o secundaria, lo que constituye un factor importante del alto grado de rotación del personal, que algunas estimaciones sitúan en un 36 por ciento anual (IE, 2010, págs. 64, 87; OCDE, 2006, pág. 169).
- 114.** Los escasos datos disponibles para comparar los salarios de los educadores de la primera infancia con la remuneración de otras profesiones con calificaciones equivalentes, o bien para medir la evolución salarial en la trayectoria profesional de los educadores de la

primera infancia, suelen desvelar un panorama sombrío. Finlandia, que cuenta con un sistema de educación de la primera infancia relativamente bien desarrollado, constituye un ejemplo de ello: los educadores de los jardines de la infancia con diez años de experiencia ganan aproximadamente 2.170 euros mensuales, en comparación con el salario promedio de 3.100 euros que perciben los graduados universitarios (AKAVA, 2009). Estimaciones anteriores muestran que en muchos países de renta media, los docentes de la enseñanza preprimaria reciben al inicio de su carrera un sueldo inferior al PIB per cápita, que es un indicador indirecto del salario nacional medio, y en la mayoría de estos países, el salario medio de los maestros de preprimaria permanece al nivel del PIB per cápita o por debajo del mismo al final de su carrera profesional (UNESCO, 2007, pág. 162).

115. Las diferencias salariales entre los centros privados de educación de la primera infancia y los establecimientos públicos varían tanto de un país a otro como de una región a otra dentro de cada país. Según las fuentes consultadas, los salarios en el Brasil son inferiores en algunas escuelas privadas, en particular en las zonas más pobres y en las escuelas comunitarias, en donde los educadores perciben el salario mínimo nacional. En zonas urbanas más prósperas, los salarios de los educadores en el sector privado pueden ser entre 6 y 12 veces superiores al salario mínimo, en función del nivel de las tasas escolares y el número de niños por educador (IE, 2010, págs. 32-33). De acuerdo con estimaciones recientes sobre Dinamarca y Noruega presentadas a la OIT, los salarios del personal docente en la educación de la primera infancia en el sector público son equivalentes o se encuentran ligeramente por debajo de los de este personal en el sector privado, pero en países como Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis, el salario medio en el sector privado suele ser más bajo (OIT, 2011b).
116. Por estos motivos, mejorar los salarios y las condiciones de trabajo es un factor importante para aumentar tanto el número de educadores de la primera infancia como su competencia. Los datos sobre las tendencias sugieren que en años recientes los salarios han ido ascendiendo en algunos países (el gráfico 4.2 refleja los índices del salario real en Europa). En otras regiones se han constatado aumentos similares, si bien la información no permite determinar si se trata de aumentos del salario real o nominal (OIT, 2011e).

Gráfico 4.2. Índice de variaciones del salario real de los educadores de jardines de la infancia en una selección de países europeos, 2002-2008 (o último año sobre el cual se dispone de datos; 2002 ó 2003 = 100)



Fuente: Elaborado con datos extraídos de OIT, 2011e.

-
- 117.** Pese a estos indicios alentadores, sigue predominando el panorama de un sector educativo mal remunerado. Una medida que podría adoptarse para remediar esta situación sería el establecimiento de unos mínimos salariales mediante la determinación de un salario mínimo nacional para el empleo en este sector, como hiciera hace algunos años el Reino Unido para diferentes categorías de personal dedicado a la atención infantil (UNESCO, 2007, pág. 197). En Australia se adoptó un nuevo sistema de negociación de carácter sectorial para las profesiones mal remuneradas, cuyo objetivo es ayudar a los empleadores y a los trabajadores mal pagados en sectores como el de la educación de la primera infancia a alcanzar acuerdos para mejorar la remuneración y las condiciones de trabajo. Por otra parte, según las fuentes consultadas, en años recientes los educadores de jardines de la infancia en Nueva Zelanda y Portugal han alcanzado la paridad salarial con los docentes de la enseñanza primaria y secundaria; asimismo, Nueva Zelanda concede financiación adicional para sufragar los costos adicionales que genera la contratación de docentes calificados y acreditados (OCDE, 2009, págs. 6-7).

El entorno de enseñanza y aprendizaje

Horas de trabajo

- 118.** Aunque las condiciones de trabajo influyen en gran medida en la calidad de los servicios prestados en la educación de la primera infancia, en la que la relación tanto educativa como de cuidado entre los educadores y los educandos es tan importante, el personal de este sector a menudo trabaja en un entorno empobrecido de enseñanza y aprendizaje que se caracteriza por un déficit de trabajo decente, en particular entre los docentes que se ocupan de los niños más pequeños (de 1 a 3 años de edad). Con frecuencia trabajan más horas en contacto con los niños que sus homólogos de primaria, si bien no parece haber un patrón constante. Estudios anteriores realizados en 14 países de renta media (UNESCO, 2007, pág. 162) demostraron que el número de horas oficiales de los docentes de preprimaria y primaria no parece guardar una relación visible con requisitos de empleo comparables o con los salarios: en la Federación de Rusia, los docentes de preprimaria trabajan casi el doble de horas anuales que sus homólogos de la enseñanza primaria; en varios países el número de horas trabajadas de ambos grupos era casi igual; y en algunos otros (Filipinas y la India) los maestros de primaria trabajaban más horas. No se dispone de datos comparables recientes, pero informes presentados a la OIT (cuadro 4.3) revelan que los docentes suelen trabajar un número elevado de horas diarias y semanales en contacto con los niños, por lo que disponen de poco tiempo para realizar las múltiples tareas que se esperan de un profesional de la enseñanza, relacionadas con el número de educandos y la preparación de las clases, el número de educandos por educador (véase más abajo), las actividades paraescolares, las consultas con los padres, y las actividades destinadas a promover su desarrollo profesional (OIT/UNESCO, 1966, artículos 90 a 93).

Cuadro 4.3. Horas de trabajo en países seleccionados, 2011
(o último año sobre el cual se dispone de datos)

País	Horas lectivas de presencia en los centros de educación de la primera infancia		Total de horas de trabajo, incluidas las tareas realizadas tanto dentro como fuera del centro	
	Diarias	Semanales	Diarias	Semanales
Perteneciente a la OCDE				
Bélgica (Federación de Valonia-Bruselas)	–	26	–	38
Dinamarca	–	37	–	37
Eslovaquia	–	28	–	40
Finlandia	–	n/d	–	38,3
Noruega	–	33,5	–	37,5
Nueva Zelanda	–	25–26	–	n/a
No pertenecientes a la OCDE				
Antigua y Barbuda	8–10	–	n/d	–
Burkina Faso	6,3	–	8	–
Filipinas	3*	–	8*	–
Ghana	6	–	8	–
Jamaica	6	–	8–9	–
Kazajstán	–	24	–	24
Montenegro	5	–	8	–
Nepal	4	–	n/d	–
Pakistán	4,3	–	–	25
Saint Kitts y Nevis	8	–	–	40
San Vicente y las Granadinas	9	–	n/d	–
Santa Lucía	8 horas (sector público) 10,5 horas (sector privado)	–	–	8
Yemen	5	–	–	30

n/d = no disponible.
* 5 días por semana, 10 meses – enseñanza preescolar.
Fuente: OIT, 2011b.

- 119.** Las tendencias recogidas en informes presentados a la OIT (2011e), similares a las de otros niveles de enseñanza no muestran variaciones significativas durante el período 2002-2008 (cuadro 4.4), pero sí se constata un ligero ascenso en los países de la OCDE, en los que los educadores de la primera infancia tendían a trabajar entre media hora y una hora más por semana, excepto en la República de Moldova (en donde trabajaban muchas horas más) y en Polonia y Eslovaquia (en donde trabajaban muchas horas menos). Se ha especulado acerca de la posibilidad de que el cambio desfavorable de la coyuntura económica a partir de 2008 esté incidiendo negativamente en la ordenación del tiempo de trabajo en el sector educativo, pero se desconoce la causa de las variaciones anteriores a dicha fecha. Tampoco se dispone de mucha información relativa a la intensidad media del trabajo que el educador de la primera infancia realiza en un día, una semana o un mes, ni respecto de si los educadores se ven obligados a trabajar horas extraordinarias o a ejercer un segundo empleo como consecuencia de los sueldos relativamente bajos.

Cuadro 4.4. Tendencias relativas a la media de horas de trabajo, selección de países de la OCDE y países europeos, 2002-2008

País	Horas semanales remuneradas	Horas semanales de trabajo efectivo	2002	2004	2006	2008
Australia	✓	–	35,9	37,4	37,5	–
Canadá	–	✓	36,3	33,7	–	–
Chipre	–	✓	38	37,9	38,1	–
República Checa	✓	–	–	39,1	40	40,1
Finlandia*	–	–	165,5	165,5	167,4	–
Alemania	–	✓ Horas de trabajo reglamentarias a la semana	–	–	38,5	39
República de Corea	–	✓	40,7	42,8	41	–
México	–	✓	38	38	39	39
República de Moldova	✓	–	32,1	31,9	33,5	39,8
Polonia	✓	–	27,5	23	21,9	–
Portugal	✓	–	36	34,6	34,4	–
Rumania**	–	–	–	168	176	188
Eslovaquia***	–	–	142,27	130,45	131,07	–

* Horas de trabajo reglamentarias al mes. ** Horas de trabajo remuneradas al mes. *** Horas de trabajo efectivas al mes.

Fuente: OIT, 2011e.

- 120.** La importancia de las horas de trabajo no sólo guarda relación con la calidad del servicio prestado y la accesibilidad de los padres a los servicios, sino también con el respeto de las normas internacionales relativas a los trabajadores con responsabilidades familiares, a saber, el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) y la Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165). En la Recomendación se preconiza específicamente la adopción de una política nacional para prevenir la discriminación que permita a los trabajadores con responsabilidades familiares desempeñar un empleo sin perjuicio de sus obligaciones familiares, y en la que se aborde, además, cuestiones relativas al equipo necesario, los requisitos higiénicos, y el número, las calificaciones y la formación del personal de educación de la primera infancia (OIT, 2011f: Recomendación núm. 165, párrafo 26). Además de las negociaciones colectivas para establecer un número de horas de trabajo razonables (véase el capítulo 5), la adopción de políticas nacionales, como los proyectos encaminados a mejorar el entorno de trabajo que Chile ha emprendido con el fin de supervisar las condiciones de trabajo del personal de la educación de la primera infancia y de aplicar un modelo que garantice la prestación de servicios de cuidado de calidad, podría constituir un medio efectivo para mejorar el entorno de trabajo, enseñanza y aprendizaje (OCDE, 2009, pág. 7).

Relación número de niños por educador/profesional a cargo

- 121.** Un factor esencial para la calidad de la educación de la primera infancia es el número de educandos por cada educador o cada profesional a cargo en general; el personal auxiliar desempeña una función particularmente importante en los primeros años. Algunas organizaciones internacionales (UNICEF, 2008; IE, 2010) sugieren una relación de referencia de un máximo de 15 niños por profesional a cargo en la educación de la primera infancia. No obstante, datos recopilados en 2009 indican que la relación media es de 21 alumnos por docente (UNESCO-UIS, 2011), si bien se constatan variaciones

importantes entre regiones y países, como muestran los cuadros 4.5 y 4.6 (relación número de niños por profesional a cargo). Esta relación reviste mayor importancia cuanto más pequeños sean los niños, en razón de las necesidades de aprendizaje en la primera infancia; los países que figuran en el cuadro 4.6 establecen un número mayor de alumnos por docente conforme se avanza en los grupos etarios.

Cuadro 4.5. Relación número alumnos por docente en la enseñanza preprimaria, por región
(2009 o último año sobre el cual se dispone de datos)

	Número promedio de estudiantes por maestro
Estados árabes	20
Europa Central y Oriental	10
Asia Central	11
Asia Oriental y el Pacífico	21
América Latina y el Caribe	21
El Caribe	27
América del Norte y Europa Occidental	14
Asia Meridional y Occidental	40
África Subsahariana	26
Fuentes: UNESCO, 2011d; UNESCO-UIS, 2011.	

Cuadro 4.6. Relación número de niños por profesional a cargo en los centros de educación de la primera infancia

Países de la OCDE	
Dinamarca	3,4:1 (0 a 2 años); 5,7:1 (3 a 5 años)
Eslovaquia	19:2
Finlandia	4:1-7:1 (en los centros); 4:1 (en servicios de atención dispensados en el hogar)
Nueva Zelanda	5:1 (menores de 2 años); 10:1 (mayores de 2 años)
Noruega	4,1:1
Países no pertenecientes a la OCDE	
Antigua y Barbuda	4:1 (0 a 1 año); 6:1 (1 a 2 años); 8:1 (2 a 3 años); 15:1 (3 a 5 años)
Bahamas	Relación número de niños por adulto reglamentaria: 5:1 (0 a 1 año); 10:1 (1 a 2 años); 15:1 (2 a 3 años); 20:1 (3 a 5 años); 5:2 («Preschool Inclusive Programme»)
Barbados	12:1 (2 a 4 años) 15:1 (3 a 4 años, jardines de la infancia) 3:1 (3 a 23 meses, guarderías y escuelas); 6:1 (2-6 años)
Belice	Relación número de niños por adulto efectiva: 20:1 (3 a 5 años, preescolar) Relación número de niños por adulto reglamentaria: 15:1 (3 a 5 años, preescolar)
Dominica	Relación de niños por adulto reglamentaria: 10:1 (1 a 2 años); 15:1 (a partir de los 3 años)
Filipinas	Preescolar: 25:1 escuelas regulares, 10:1 escuelas con clases multinivel
Haití	Relación media 57:1, varía de 31:1 a 79:1 (3 a 5 años)

Países no pertenecientes a la OCDE

Jamaica	Guardería: 5:1 (0 a 12 meses); 7:1 (12 a 24 meses) Jardines de la infancia: 8:1 (24 a 36 meses) Enseñanza elemental: 10:1 (3 a 5 años)
Kazajistán	9:1
Libano	7:1
Montenegro	2 maestros por grupo; 1 enfermera(o) por grupo
Nepal	15:1
Pakistán	Entre 30:1 y 35:1 (relación general 42:1)
Saint Kitts y Nevis	5:1 (0-1,5 años), 7:1 (1,5-3 años), 10:1 (3-5 años)
Santa Lucía	5:1 (0-2 años) 10:1 (2-3 años) 15:1 (3-5 años)
Sri Lanka	21:1
Trinidad y Tabago	4:1 (0-3 años); 15:1 (3-4 años)

Fuentes: OIT, 2011b; UNESCO, 2010c.

- 122.** Además, se constatan diferencias considerables dentro de cada país, en particular entre las zonas urbanas y las rurales. Por ejemplo, en Addis Abeba (Etiopía), la relación número de alumnos por docente puede llegar a ser de tan sólo 17:1, cifra que ronda la relación de referencia internacional, mientras que en la región de Gambela, esta relación puede llegar a ser de hasta 141 alumnos por maestro (Awopegba, 2010, pág. 13).

Cuestiones de seguridad y salud

- 123.** La seguridad y salud en el trabajo es una cuestión relativamente desatendida en el sector educativo de la primera infancia, aun cuando la mayoría de los gobiernos reglamentan los programas de educación de la primera infancia con el fin de controlar la calidad del entorno. En la mayor parte de los países, los servicios de educación de la primera infancia financiados con fondos públicos deben atenerse a normas de calidad de los programas, que incluyen cuestiones de seguridad y salud, pero los centros privados, dada su extrema diversidad, a menudo quedan exentos de someterse a la reglamentación, a menos que reciban subvenciones públicas. Es importante que los gobiernos no sólo elaboren sino también hagan cumplir disposiciones reglamentarias que promuevan la seguridad y la salud por el bien del personal y de los educandos. En años recientes se ha elaborado una serie de herramientas internacionales para evaluar todos los aspectos de la calidad, tal como se describe en el capítulo 2. La asociación internacional «Step by step» (en la que participan 29 países) cuenta con cuatro indicadores relativos a la seguridad y salud (UNESCO, 2007, pág. 196).
- 124.** En el África Subsahariana, el bienestar general de los niños puede verse gravemente afectado por los comportamientos y la higiene personal de sus padres, maestros y cuidadores, así como por la falta de instalaciones sanitarias básicas. Es fundamental que exista una gestión sanitaria general de los profesionales de la educación de la primera infancia y que estas personas tengan acceso a reconocimientos médicos y atención básica de salud, como se recomienda en ciertas normas internacionales (OIT-UNESCO, 1966, artículo 53), aunque ello puede resultar difícil para el personal de los centros privados dotados de recursos escasos que no benefician de apoyo estatal. Todo el personal dedicado a la primera infancia debería recibir periódicamente formación sobre buenas prácticas en materia de control y gestión de las enfermedades, así como capacitación que le permita tomar conciencia de las necesidades de los niños y los maestros infectados o afectados por el VIH/SIDA (Awopegba, 2010, pág. 34; OIT-UNESCO, 2006).

La importancia de la infraestructura

- 125.** Las prácticas para una educación de la primera infancia de calidad dependen del apoyo en materia de infraestructura, como demuestra la experiencia de los países de la OCDE en los que las infraestructuras gubernamentales adecuadas han contribuido de manera importante a garantizar un mayor acceso a la educación (Penn, 2008, pág. 36). También se han incorporado indicadores relativos al entorno de aprendizaje en varias herramientas de evaluación de la calidad. Por ejemplo, la herramienta de autoevaluación de la Asociación Internacional para la Educación de la Niñez contiene 17 indicadores relativos al entorno y espacio físico, mientras que la escala de evaluación del entorno de la primera infancia elaborada en los Estados Unidos incluye 8 indicadores sobre espacio y mobiliario (UNESCO, 2007, pág. 196). Estas normas son difíciles de aplicar en el África Subsahariana, donde la educación de la primera infancia a menudo se imparte en instalaciones inadecuadas que carecen de recursos de aprendizaje elementales, como libros, juguetes y otros materiales pertinentes. En estas circunstancias, una recomendación de política clave es que las licencias expedidas por el gobierno para la impartición de educación de la primera infancia garanticen la adecuación del entorno físico, una supervisión regular de las instalaciones y la provisión de un presupuesto adecuado para garantizar la aplicación de las disposiciones reglamentarias (Awopegba, 2010, pág. 34).

5. Diálogo social en el sector educativo de la primera infancia

- 126.** En un sector educativo todavía caracterizado por exigencias de admisión poco elevadas y condiciones de empleo relativamente deficientes, ofrecer a los interesados y a los educadores de la primera infancia la posibilidad de participar en las decisiones importantes en materia de políticas y en lo que respecta a las condiciones de trabajo mediante el diálogo social representa una vía de escape del ciclo baja categoría/baja productividad que caracteriza en gran medida al sector. Un aspecto aún más definitorio de la educación de la primera infancia es la diversidad de proveedores privados, quienes, junto con el gobierno y los sindicatos que representan al personal docente, tienen un importante papel que desempeñar en la toma de decisiones que determinarán el crecimiento continuado del sector y la calidad de los servicios que presta. Entre estas decisiones se incluyen las relativas a los niveles adecuados de financiación y gobernanza, los requisitos de formación de los docentes y a su desarrollo profesional, así como a la mejora de su situación, de su remuneración y de las condiciones de enseñanza y aprendizaje.

¿Qué se entiende por diálogo social?

- 127.** Según el marco conceptual de la OIT, el diálogo social se define como toda forma de intercambio de información, de consulta o de negociación entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores en relación con cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social (OIT, 2011a). El diálogo social puede tener lugar a dos niveles, diferentes pero interconectados. Por una parte, puede ayudar a determinar las cuestiones más generales de política y funcionamiento de un sector como la educación de la primera infancia gracias a la participación de los actores pertinentes, entre ellos los interlocutores sociales, es decir, las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Por otra, dentro de los sistemas e instituciones de educación de la primera infancia (es decir, entre empleadores, a nivel nacional o institucional, como las juntas escolares de los centros o los directores de los mismos, y los sindicatos que representan a los educadores) el diálogo social se centra en particular en las relaciones laborales en cada lugar de trabajo específico entre el empleador, ya sea público o privado, y el personal representado por sus sindicatos, aunque puede cubrir cuestiones de política más amplias, como la financiación, la gobernanza, la organización, etc.
- 128.** Estas formas de diálogo se utilizan para tratar las principales preocupaciones de la profesión docente reflejadas en las normas internacionales: objetivos y políticas educativas; formación inicial y ulterior de los docentes; empleo, carreras profesionales y salarios; derechos y responsabilidades, y condiciones para una enseñanza y un aprendizaje eficaces (OIT/UNESCO, 2003, pág. 7). Entre las muchas formas de diálogo social existentes, la negociación, normalmente en forma de negociación colectiva, constituye su máxima expresión, ya que representa un acuerdo vinculante entre las partes. El diálogo social es un objetivo estratégico clave del «Programa de Trabajo Decente» a nivel internacional (OIT, 2008), y es vital para una formulación y una ejecución de políticas adecuadas y para unas buenas relaciones laborales dentro de cada sector, incluido el de la educación de la primera infancia.

El diálogo social en el sector educativo de la primera infancia

- 129.** El diálogo social eficaz depende específicamente en el sector de la primera infancia de la adherencia a un conjunto de principios básicos articulados en las normas internacionales del trabajo y en las recomendaciones sobre el personal docente ¹. Estas normas establecen marcos y mecanismos para celebrar consultas o negociaciones tripartitas (entre gobiernos, empleadores y trabajadores) sobre la base de normas internacionales pertinentes para las políticas económicas y sociales básicas (en este caso, la política general en materia de educación de la primera infancia), así como sobre buenas relaciones laborales tanto en contextos públicos como privados, aplicables asimismo al personal de la primera infancia. Las condiciones básicas para el diálogo son una cultura democrática, el respeto de las normas y las leyes y unas instituciones o mecanismos que permitan a las personas expresar sus opiniones sobre temas que los afecten de forma individual o colectiva, a través de sindicatos o asociaciones. En el sector educativo, ello implica respeto por la libertad académica, así como la participación activa de los educadores, individual o colectivamente a través de sus representantes sindicales, en las decisiones acerca de una serie de cuestiones profesionales, como los planes de estudios, la pedagogía, la evaluación de los alumnos y la organización de la enseñanza (OIT/UNESCO, 2007, pág. 8).
- 130.** Se ha dicho que el diálogo social «es el factor clave para llevar a cabo con éxito una reforma educativa». Sin la plena participación de los docentes y de sus organizaciones es difícil lograr un cambio efectivo en ámbitos esenciales como las políticas, los planes de estudios, la contratación y colocación del personal y la gobernanza (OIT/UNESCO, 2003, pág. 8). En su análisis de 2009 sobre la situación del diálogo social en el sector educativo, el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART) llegó a la conclusión de que, aunque se habían hecho progresos en general, las disparidades eran grandes entre regiones y países: en algunos el diálogo social estaba muy desarrollado y en otros era inexistente (OIT/UNESCO, 2010, págs. 17-19).

Carácter y alcance del diálogo social en el sector educativo de la primera infancia

- 131.** Hay escasa información sobre el carácter y el alcance del diálogo social en el sector educativo de la primera infancia, tanto a nivel «externo» (entre los interlocutores, sobre políticas y estructuras) como a nivel «interno» (entre cada empleador y su personal). No obstante, el presente informe (capítulos 2 y 3) ha puesto de relieve algunos ejemplos de países en los que el diálogo social contribuyó a la elaboración de planes educativos y a la mejora de la calidad. Muchos planes curriculares han surgido a partir de un proceso amplio de consulta como el previsto en las normas internacionales (OIT/UNESCO, 1966, artículo 62). En los estados alemanes de Baviera, Berlín y Hesse, los planes educativos se elaboraron, al igual que en los países nórdicos, después de amplias consultas con los maestros, los padres y las instituciones proveedoras, así como con los administradores y los expertos en currículos escolares (OCDE, 2006, págs. 142, 146-147). En el Comité de

¹ Además de la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966), las normas internacionales del trabajo aplicables son las siguientes: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144); Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

Coordinación Nacional que asesora al Gobierno de Ghana sobre la puesta en práctica de la política de primera infancia de 2004 participan actores como la Asociación Nacional de Docentes de Ghana (Naudeau y otros autores, 2011, pág. 73). En el Brasil, sindicatos de docentes han participado en el proceso de elaboración de una nueva política de educación de la primera infancia que debería conducir a una mejor organización y unos mejores servicios en todo el país (IE, 2010, pág. 32).

- 132.** En los centros de educación de la primera infancia existen obstáculos al diálogo social que tienen que ver con su diversidad, incluidos los problemas de coordinación intersectorial e intergubernamental señalados en el presente informe, así como con la relativa falta de reglamentación del sector y la ausencia de interlocutores organizados capacitados para consultas o negociaciones institucionalizadas y dispuestos a emprenderlas. Los docentes de la primera infancia ni siquiera están sindicados en su mayoría, sobre todo en el sector privado, dominante. Hay excepciones (recuadros 5.1 y 5.2) que muestran tanto la capacidad del diálogo social para mejorar las condiciones en los lugares de trabajo como los obstáculos persistentes en este sector.

Recuadro 5.1
Representación sindical y negociación colectiva en algunos países de la OCDE

En **Dinamarca**, alrededor del 90 por ciento de los trabajadores docentes son miembros de un sindicato, pero el porcentaje es menor entre el personal auxiliar. Todo el personal de la educación de la primera infancia está cubierto por un convenio colectivo.

En **Finlandia**, el Sindicato de la Educación (OAJ) representa aproximadamente al 95 por ciento de todos los docentes, incluidos los que trabajan en guarderías. Además, alrededor de 13.000 profesionales de jardines de la infancia son miembros de la asociación afiliada al OAJ que representa a los educadores de jardines de la infancia (LTOL). Ambas organizaciones participan en la elaboración de políticas de educación de la primera infancia y promueven convenios colectivos relativos a la remuneración y a las condiciones de trabajo, que en virtud de la legislación finlandesa sobre relaciones laborales, también se aplican a los trabajadores no sindicados. Otro sindicato que representa a los educadores de jardines de la infancia es el Sindicato del Sector Público y de Bienestar Social (JHL). Este sindicato participa en negociaciones de acuerdos que afectan a los trabajadores de servicios dispensados por el Estado, los ayuntamientos, la iglesia y el sector privado.

En **Nueva Zelandia**, el porcentaje de trabajadores del sector educativo de la primera infancia sindicados se sitúa entre el 25 y el 33 por ciento; existe un convenio colectivo que cubre al personal de guarderías (recuadro 5.2).

En **Noruega**, el nivel de sindicación de los educadores de la primera infancia es elevado, pues se sitúa en torno al 90 por ciento en los centros públicos y al 75 por ciento en los centros privados. Aproximadamente el 95 por ciento del personal del sector está cubierto por un convenio colectivo, aunque los sindicatos afirman que los docentes que trabajan en los centros privados de educación de la primera infancia en Noruega no suelen tener el mismo nivel salarial ni disfrutar de las mismas condiciones que los del sector público, en parte debido a la reticencia de algunos empleadores a firmar convenios colectivos.

En **Eslovaquia**, aproximadamente dos tercios de los trabajadores docentes y no docentes están sindicados. Existe un convenio general que cubre a todos los trabajadores de la administración pública, incluido el personal de la enseñanza preprimaria, y determinados convenios de ámbito local pueden proporcionar condiciones más favorables.

Fuentes: IE, 2010, pág. 70; OIT, 2011b; OAJ, 2011; LTOL, 2011, y JHL 2011.

Recuadro 5.2
El convenio colectivo neozelandés para el personal docente ordinario, superior y directivo de los jardines de la infancia, 2009-2011

El convenio entre el Instituto de Educación de Nueva Zelandia (conocido como NZEI o *Te Riu Roa*) y el Ministerio de Educación entró en vigor el 1.º de marzo de 2009 y se aplica a todos los docentes que trabajan en los jardines de infancia que son miembros del NZEI. El convenio establece las responsabilidades de los empleadores, entre otros, en los siguientes ámbitos:

- condiciones de trabajo adecuadas y seguras;
- igualdad de oportunidades en el empleo;
- reconocimiento de los objetivos, aspiraciones, diferencias culturales y requisitos en cuanto al empleo de la población maorí y de otros grupos étnicos o minoritarios;
- requisitos en cuanto al empleo de mujeres y de personas con discapacidades;
- oportunidades para el desarrollo profesional individual.

El convenio establece que el número máximo de horas de contacto con los niños no puede ser superior a 26 por semana para el personal a tiempo completo, y ha de ser inferior para el personal a tiempo parcial. Además de las vacaciones anuales y de los días feriados, los trabajadores tienen derecho a períodos de descanso intermedios equivalentes a 15 días como mínimo, que también se consideran dentro de los días trabajados. Todos los docentes cubiertos por el convenio tienen derecho a asistir al menos a dos reuniones sindicales por año dentro del horario remunerado.

Fuente: NZEI, 2011.

- 133.** El diálogo social sistémico en los sistemas fragmentados y en gran medida privados de educación de la primera infancia de los países en desarrollo es más problemático. Hay ejemplos, como en Ghana, de sindicatos que actúan en el sector privado, donde la mayoría de los docentes no está sindicada (IE, 2010, pág. 49), pero se dispone de escasa información sobre el modo en que se lleva a cabo el diálogo social o sobre su impacto en el personal o en la mejora de la calidad.
- 134.** Aunque el panorama es relativamente dispar, el diálogo social tiene lugar al menos en una serie de países dentro de un marco que proporciona oportunidades de abordar los temas básicos que contribuyen a definir las políticas y la organización de los servicios de educación de la primera infancia (cuadro 5.1). El componente más débil de estos marcos es el margen para las negociaciones, colectivas o de otro tipo, sobre las condiciones de empleo.

Cuadro 5.1. Marco para el diálogo social en países seleccionados, 2011

País	Se comparte información sobre políticas y prácticas de educación de la primera infancia entre empleadores públicos y privados y personal	Se celebran consultas entre los empleadores y el personal o sus representantes sobre políticas/prácticas de educación de la primera infancia	Tienen lugar negociaciones, colectivas o de otro tipo, sobre condiciones de empleo entre los empleadores públicos y privados y los sindicatos u organizaciones de trabajadores de la educación de la primera infancia
Pertenecientes a la OCDE			
Dinamarca	n/d	sí	n/d
Eslovaquia	sí	sí	sí
Nueva Zelandia	sí	sí	sí
Noruega	sí	sí	sí

País	Se comparte información sobre políticas y prácticas de educación de la primera infancia entre empleadores públicos y privados y personal	Se celebran consultas entre los empleadores y el personal o sus representantes sobre políticas/prácticas de educación de la primera infancia	Tienen lugar negociaciones, colectivas o de otro tipo, sobre condiciones de empleo entre los empleadores públicos y privados y los sindicatos u organizaciones de trabajadores de la educación de la primera infancia
No pertenecientes a la OCDE			
Antigua y Barbuda	sí	n/d	n/d
Burkina Faso	sí	sí	n/d
República Dominicana	sí	sí	sí
Filipinas	sí	sí	n/d
Ghana	sí	no	no
Jamaica	sí	sí	no
Kazajstán	sí	sí	sí
Líbano	sí	sí	sí
Montenegro	sí	sí	sí
Nepal	sí	sí	no
Pakistán	sí	sí	no
Saint Kitts y Nevis	sí	sí	n/d
San Vicente y las Granadinas	sí	no	no
Santa Lucía	sí	sí	no
Sri Lanka	sí	sí	no
Suriname	sí	sí	no

n/d = no disponible.
Fuente: OIT, 2011b.

Nuevas oportunidades y desafíos

- 135.** El diálogo social en cuestiones educativas sigue siendo de carácter nacional, pero podría extenderse en el futuro a los planos regional o internacional en relación con ciertos temas. En 2009 se creó la Federación Europea de Empleadores de la Educación (FEEE), integrada por Ministerios de Educación, asociaciones de gobiernos locales y organismos públicos reconocidos como empleadores del sector de la educación de 15 países. Se llegó a un acuerdo con el Comité Sindical Europeo de la Educación (CSEE), que representa a los trabajadores del sector de la educación, para crear un Comité europeo de diálogo social para el sector de la educación. Este Comité, que se reunió por primera vez en junio de 2010, constituye para los interlocutores sociales un foro de elaboración de políticas y herramientas para todos los niveles de enseñanza, comenzando por la enseñanza preprimaria (FEEE, 2010; CSEE, 2010).
- 136.** En lo que respecta al futuro, es probable que las constantes dificultades económicas y en relación con los presupuestos públicos en muchos países europeos y en los Estados Unidos repercutan en el diálogo social. Salvo en casos contados, hay pocas pruebas de que el diálogo social haya desempeñado un importante cometido a la hora de determinar los planes para reducir el déficit público o las inversiones en el sector de la educación y, por consiguiente, las condiciones de empleo de los trabajadores de la educación. En ocasiones, se consultó al respecto a los sindicatos del sector educativo, pero éstos rara vez participaron en auténticas negociaciones para llegar a acuerdos sobre el camino que debía

seguirse (OIT, 2011c, págs. 10-11). Aún peor, en los Estados Unidos, donde muchos estados se enfrentan a drásticos recortes presupuestarios, se han llegado a poner en duda los derechos de negociación colectiva de los trabajadores del sector público (incluidos los docentes), hecho que podría afectar a los servicios educativos y a su nivel de calidad.

- 137.** A pesar de que el diálogo social es parcial y está poco desarrollado en la educación de la primera infancia, al igual que en otros niveles del sistema educativo y en general en el mundo del trabajo, sigue siendo clave para el desarrollo ulterior del sector. Para que tenga verdadera incidencia en la elaboración de políticas y programas adecuados, el diálogo social debe estar basado en un proceso integrador y participativo que incluya la consulta de los principales interesados sin excepción, incluidos el sector privado, los educadores y sus sindicatos, y tendrá que apoyarse en marcos de intercambio de información, consulta y negociación (fundamentalmente esta última) más institucionalizados de lo que parecen ser en la actualidad.

6. Observaciones finales: Mirando hacia el futuro

138. La idea central del presente informe es que la educación de la primera infancia es una inversión crucial para todos los países y requiere más atención en lo que respecta a políticas, financiación y organización de la misma para proporcionar el máximo acceso a ella a los niños pequeños y a sus familias, y que las competencias y condiciones de trabajo del personal son esenciales para preservar su calidad.
139. Investigaciones cada vez más numerosas al respecto están poniendo de manifiesto la importancia vital de los primeros años de vida para el desarrollo educativo posterior y para la integración social, así como en relación con el reconocimiento de los derechos de los niños y el rendimiento económico que supone para el individuo y para la sociedad invertir en estos años. A pesar de los argumentos abrumadores en favor del establecimiento de unas bases educativas sólidas en los primeros años de vida, son todavía escasísimos los países que han dado prioridad a la educación de la primera infancia, sobre todo en el mundo en desarrollo. A nivel mundial ha habido avances constantes en lo relativo a las tasas de matrícula, a medida que los programas preescolares se han ido extendiendo a lo largo del último decenio, pero el porcentaje total sigue manteniéndose al 44 por ciento de la población correspondiente, lo cual revela un nivel sustancial de demanda desatendida de estos servicios. Los progresos son desiguales y muchos millones de niños quedan todavía excluidos de la educación durante su primera infancia, de forma que la igualdad de acceso sigue siendo un objetivo difícil de lograr: los niños de los hogares más pobres y rurales, así como aquéllos con necesidades especiales, tienen mucho menos acceso, aun cuando son estos niños los que más se beneficiarían de la educación durante la primera infancia. Para poder incluirlos en estos programas educativos se requiere más inversión pública y unas políticas estatales más coherentes.
140. De hecho, en todas las regiones aumentan los países que están elaborando o actualizando políticas de educación de la primera infancia, y un número cada vez mayor de las mismas responde a un enfoque multisectorial e integral; también en un número creciente de casos, son los ministerios de educación los que asumen el desarrollo de las políticas y programas de educación de la primera infancia. A nivel mundial existe una gran variedad de modelos de financiación basados en fuentes y alianzas público-privadas. La provisión pública ha sido hasta la fecha dominante en la mayor parte del mundo desarrollado, mientras que el sector privado ha desempeñado un papel más prominente en el mundo en desarrollo, particularmente en África. A pesar de la necesidad de incrementar la inversión pública, las restricciones fiscales y presupuestarias estatales requerirán probablemente seguir dependiendo de la financiación privada, principalmente proveniente de las familias, pero también de los empleadores. Si bien el aumento de los centros privados puede ofrecer alternativas para niños que, de otro modo, no tendrían acceso a la educación de la primera infancia, han de tenerse en cuenta las probabilidades de que ello vaya en detrimento de la igualdad de acceso y favorezca la exclusión de las familias pobres, para las que es difícil, o incluso imposible, el desembolso necesario. Por consiguiente, han de establecerse alianzas público-privadas dentro de un marco reglamentario adecuado y con el debido apoyo estatal.
141. Estas cuestiones de financiación y gobernanza también afectan a la situación profesional y material de los educadores a cargo del proceso de enseñanza y aprendizaje. Las condiciones de servicio del personal docente de la primera infancia suelen ser inferiores a las de sus homólogos de otros sectores educativos. El desarrollo profesional y la atribución de tiempo sin contacto con los niños suelen ser insuficientes, y la remuneración, escasa. Al mismo tiempo, se está tomando conciencia de que la labor de los educadores de la primera infancia es compleja y requiere el mismo grado de profesionalidad que otros niveles de enseñanza. Ello se puede lograr a través de una sólida formación inicial, adaptada a las

necesidades evolutivas de los educandos, de un buen marco para el inicio de la carrera y el perfeccionamiento profesional continuo, de una remuneración atractiva y de un entorno favorecedor de la actividad docente y del aprendizaje. A partir de este reconocimiento, los países se esfuerzan cada vez más por elevar el nivel de calificaciones del personal docente de este sector educativo y por mejorar sus condiciones de servicio como parte de un planteamiento más holístico de la política pública en materia de educación y atención de la primera infancia. La combinación de los componentes educativo y asistencial está fomentando la profesionalidad del personal del sector, entre otras cosas mediante exigencias más elevadas y amplias en cuanto a los niveles académicos requeridos, salarios más altos y mejores condiciones de trabajo. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer.

- 142.** Corregir esta situación es vital para poder contratar un número suficiente de educadores calificados para todos los niños, reducir las elevadas tasas de rotación del personal y garantizar su retención. El informe mantiene que, a medida que los encargados de la elaboración de políticas y la toma de decisiones trabajen para mejorar la cuestión de la contratación, debería prestarse más atención al perfil de la fuerza de trabajo de la educación de la primera infancia. Pocos países han tomado en serio la necesidad de incrementar la escasa participación de los hombres en el sector y de impulsar la diversidad cultural de los profesionales en respuesta al multiculturalismo creciente.
- 143.** Aunque la información al respecto es también escasa, el diálogo social, factor clave que podría ayudar a resolver estas cuestiones, parece estar relativamente poco desarrollado o apenas existir tanto a nivel nacional como en los propios centros. Esto priva a los interesados de la necesaria participación en la toma de decisiones sobre políticas y organización, e impide a los profesionales reafirmar su compromiso en relación con las reformas que se decidan y mejorar su situación en aras de una educación de la primera infancia de mayor calidad. Aunque existen ejemplos de participación de sindicatos de docentes en mecanismos consultivos y de coordinación sobre políticas, supervisión y mejora de la calidad, son escasos los mecanismos de diálogo social en los cuales los educadores y sus representantes participan en consultas sobre condiciones de trabajo y reformas relativas a los planes curriculares, sobre todo en los países en desarrollo. El diálogo social se ve limitado a este nivel por la diversidad del personal y de los contextos de provisión, la relativa escasez de mecanismos existentes y la baja tasa de sindicación de los trabajadores. Mejorar el diálogo social en la educación de la primera infancia sigue siendo un desafío importante que los sindicatos y los empleadores deben afrontar.
- 144.** Como muestra el informe, no es fácil hacer el seguimiento de los progresos en educación de la primera infancia, especialmente en el caso del grupo de edad inferior a los 3 años, dada la gran escasez de datos. Lo mismo ocurre con las condiciones de trabajo de los docentes y el diálogo social en el sector. Se necesitan esfuerzos considerables para mejorar la recopilación de datos y llevar a cabo evaluaciones de calidad de ámbito nacional para orientar las mejoras en cuestiones como el gasto, las calificaciones y el desarrollo profesional de los docentes, su remuneración y el número de niños por cada profesional a cargo.
- 145.** En resumen, los desafíos que se oponen a los intentos de mejorar el rendimiento de los docentes en el sector de la educación de la primera infancia con el fin de garantizar un mayor acceso y calidad exigen un planteamiento multidimensional que incluya unos niveles adecuados de financiación, la elaboración de políticas y marcos nacionales exhaustivos, que comprendan una mejor recopilación de datos, y sobre todo, la mejora de la situación y de las condiciones de trabajo de los profesionales del sector mediante un diálogo social reforzado.

Bibliografía

- Asia-Pacific Regional Network for Early Childhood (ARNEC). 2011a. *Country Profiles* (Singapur). <http://www.arnec.net> (última consulta: 12 de agosto de 2011).
- . 2011b. *Mapping Exercise: India* (Singapur). <http://www.arnec.net> (última consulta: 27 de abril de 2011).
- Asociación de Educadores de Jardines de la Infancia en Finlandia (LTOL). 2011. «Promoting the interests of kindergarten teachers together with OAJ» (Helsinki). http://www.lastentarha.fi/portal/page?_pageid=535,479507&_dad=portal&_schema=PORTAL (última consulta: 1.º de septiembre de 2011).
- Awopegba, P. 2010. *Country-Case Studies on Early Childhood Care and Education (ECCE) in Selected sub-Saharan African Countries 2007/2008: Some key Teacher Issues and Policy Recommendations*. UNESCO-IICBA (Addis Abeba). <http://en.unesco-iiba.org/sites/default/files/elce%20last.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- Barnett, W. S. 2004. «Maximizing Returns from Prekindergarten Education», *Education and Economic Development*, Proceedings, Federal Reserve Bank of Cleveland Research Conference, November 18-19, 2004 (Cleveland, Ohio, Estados Unidos). <http://www.clevelandfed.org/research/conferences/2004/November/cbook.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- . 2008. *Preschool education and its lasting effects: Research and policy implications*. Education and the Public Interest Center y Education Policy Research Unit (Boulder, Colo y Tempe, Arizona, Estados Unidos). http://nepc.colorado.edu/files/PB-Barnett-EARLY-ED_FINAL.pdf (última consulta: 28 de agosto de 2011).
- Comisión Europea. 2011. *Educación y cuidados de la primera infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana*, Comunicación de la Comisión, COM (2011) 66 final, 17 de febrero de 2011 (Bruselas). http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_es.pdf.
- Comité Sindical Europeo de la Educación (CSEE). 2009. *Teacher Education in Europe: An ETUCE Policy Paper* (Bruselas). http://etuce.homestead.com/Publications2008/ETUCE_Policypaper_en_web.pdf (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- . 2010. «First plenary meeting of the European Sectoral Social Dialogue Committee in Education» (Bruselas, Internacional de la Educación).
- Confederación de Sindicatos para Trabajadores Profesionales y Personal Directivo en Finlandia (AKAVA), 2009. *Akavalaiset TYÖMARKKINAT*. <http://www.akava.fi/files/67/atm2009nettiin.pdf> (última consulta: 1.º de septiembre de 2011).
- Consejo de Gobiernos Australianos (COAG). 2009. *The National Early Childhood Development Strategy, Investing in the Early Years (Canberra, Commonwealth of Australia)*. http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2009-07-02/docs/national_ECD_strategy.pdf (última consulta: 1.º de octubre de 2011).
- Cunningham, H. 1995. *Children and Childhood in Western Society since 1500*. (Longman, Londres y Nueva York).

-
- Federación Europea de Empleadores de la Educación (FEEE). 2010. «Education Sector Social Dialogue launch» y «Social Dialogue Liaison Committee», boletín, agosto de 2010 (Bruselas). http://www.educationemployers.eu/new/newsletter_august_2010/ (última consulta: 4 de septiembre de 2011).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2001. *Estado mundial de la infancia 2011* (Nueva York). http://www.unicef.org/spanish/publications/files/pub_sowc01_sp.pdf (última consulta: 15 de noviembre de 2011).
- . 2008. *El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio. Una tabla clasificatoria de la educación y los cuidados durante la primera infancia en los países económicamente avanzados*. Report Card N° 8, Centro de Investigaciones Innocenti (Florenia). http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc8_spa.pdf (última consulta: 15 de noviembre de 2011).
- . 2010. *Los niños dejados atrás: Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo*. Report Card N° 9, Centro de Investigaciones Innocenti (Florenia). http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc9_spa.pdf (última consulta: 15 de noviembre de 2011).
- . 2011. «Responses to a UNICEF questionnaire on early childhood care and education (ECCE) in the Caribbean region» (Kingston, Jamaica, no publicado).
- Fyfe, A. 2007. *The use of contract teachers in developing countries: Trends and impact*. OIT (Ginebra). <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers/education/wp252.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- Guardian International. 2011a. «One in six nurseries and childminders ‘inadequate’», 10 de febrero de 2011 (Londres).
- . 2011b. «Germany needs to resist the euro’s sweet-smelling poison», 14 de marzo de 2011 (Londres).
- Hein, C. y Cassirer, N. 2010. *Soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo* (OIT, Ginebra). http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2010/110B09_12_span.pdf (última consulta: 2 de octubre de 2011).
- Hopkin, R. y otros autores. 2010. *Quality, Outcomes and Costs in Early Years Education*. Instituto Nacional de Investigación Económica y Social (Londres). <http://www.niesr.ac.uk/pdf/Quality%20Outcomes%20and%20Costs%20in%20early%20Years%20Education.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- Instituto de Estadística de la UNESCO (UNESCO-UIS). 2010. *Compendio Mundial de la Educación 2010* (Montreal).
- . 2011. Centro de Datos, Pre-defined tables (Montreal). <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx> (últimas consultas: 23 de junio de 2011 y 28 de octubre de 2011).
- Internacional de la Educación (IE). 2010. *Early Childhood Education: A Global Scenario* (Bruselas). http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/ECE_A_global_scenario_EN.PDF (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- Lawrence, E. 1970. *The Origins and Growth of Modern Education* (Londres).
- Ministerio de Educación, Maldivas. 2011. «Communication from the Vice-President of the Government of the Maldives», 22 de junio de 2011.

-
- Mwaura, P. y Mohamed, B. T. 2008. «*Madrassa Early Childhood Development Program: Making a Difference*» en M. García, A. Pence, y J. Evans (ed.). *Africa's Future, Africa's Challenge: Early Childhood Care and Development in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Myers, R. G. 2006. *Quality in programmes of early childhood care and education (ECCE)*. Documento de referencia para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007* (París). <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147473e.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- Naciones Unidas. 2011. *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2011* (Nueva York). [http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/11-31342\(S\)MDG_Report_2011_Book_LR.pdf](http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/11-31342(S)MDG_Report_2011_Book_LR.pdf) (última consulta: 15 de noviembre de 2011).
- Naudeau, S. y otros autores. 2011. *Investing in Young Children: An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation*. Banco Mundial (Washington, D.C.). http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2010/11/16/000334955_20101116030746/Rendered/PDF/578760PUB0Inve11pu blic10 BOX0353783B.pdf (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- New Zealand Educational Institute (NZEI). 2011. *Kindergarten Teachers, Head Teachers and Senior Teachers Collective Agreement 2009 to 2011* (Wellington). <http://www.nzei.org.nz/site/nzeite/files/ECE/Terms%20of%20Settlement%20and%20amended%20clauses.pdf> (última consulta: 10 de junio de 2011).
- Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (UNESCO-OIE) 2006. Recopilación de perfiles nacionales en materia de AEPI. Documentos de referencia para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007* (Ginebra).
- Oficina Nacional de Estadística de China, 2010. «Yearly Data on Population from 1978 to 2009» *Chinese Statistical Yearbook*. 2004-2010. (Beijing, China Statistics Press). <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/> (última consulta: 23 de junio de 2011).
- . 2011. «Yearly Data on Population from 1982 to 2008». *Chinese Statistical Yearbook*. (Beijing, China Statistics Press). <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm> (última consulta: 8 de julio de 2011).
- OIT-UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente* (París y Ginebra). http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/TEACHE_S.PDF (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- . 2003. Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente. Informe, octava reunión, París, 15-19 de septiembre de 2003 (París). http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_508_span.pdf (última consulta: 5 de octubre de 2011).
- . 2006. *An HIV/AIDS Workplace Policy for the Education Sector in the Caribbean* (Ginebra), http://www.ilo.org/sector/activities/topics/hiv-aids/WCMS_159530/lang-en/index.htm y *An HIV and AIDS Workplace Policy for the Education Sector in Southern Africa* (Ginebra), http://www.ilo.org/sector/activities/topics/hiv-aids/WCMS_160799/lang-en/index.htm (última consulta: 4 de octubre de 2011).

-
- . 2007. Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente. Informe, novena reunión, Ginebra, 30 de octubre – 3 de noviembre de 2006 (Ginebra). http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_17_span.pdf (última consulta: 5 de octubre de 2011).
 - . 2010. Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente. Informe, décima reunión, París, 28 de septiembre – 2 de octubre de 2009 (París). http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2010/110B09_22_span.pdf (última consulta: 5 de octubre de 2011).

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2006. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care* (París).

- . 2009. «*Early childhood education and care: Workforce supply, qualifications and development*», documento de referencia, EDU/EDPC(2009)19, Directorate for Education, Education Policy Committee (París).
- . 2010. *Education at a Glance: OECD Indicators* (París). <http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2007. *Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007*; Resumen (París). <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001505/150518S.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).

- . 2008. *Transforming Early Childhood Care and Education in the Insular South-East Asia and Mekong Sub-Regions: Implications of the Global Monitoring Report 2007* (Bangkok). <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163156e.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- . 2010a. *Llegar a los marginados: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010* (París). <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001878/187865S.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- . 2010b. *Marco de Acción y Cooperación de Moscú: Aprovechar la riqueza de las naciones*, Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI), 27-29 de septiembre de 2010 (Moscú). <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001898/189882s.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- . 2010c. «*Responses to a UNESCO questionnaire on national developments in early childhood care and education in the Caribbean*» (Kingston, Jamaica, no publicado).
- . 2011a. *Una crisis encubierta: conflictos armados y educación Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011* (París). <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192155S.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- . 2011b. *Regional report on progress towards education for all in Asia and the Pacific* (Bangkok). <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191665e.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- . 2011c. *Summary of progress towards education for all*. Documento de trabajo preparado por la UNESCO para la Décima Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia (París). <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191664e.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).

-
- . 2011d. «EFA Global Monitoring Report: Updated tables 2011», sitio web (París) <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
 - . 2011e. World Data on Education VII Ed. 2010/11, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002113/211307e.pdf> (última consulta: 4 de octubre de 2011).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2008. *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, 10 de junio de 2008 (Ginebra). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099768.pdf (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- . 2010. *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, Informe global de la OIT sobre el trabajo infantil en 2010, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.^a reunión, 2010, Informe I(B) (Ginebra). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_136697.pdf (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
 - . 2011a. «¿Qué es el Diálogo Social?» (Ginebra, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo). <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/areas/social.htm> (última consulta: 4 de octubre de 2011).
 - . 2011b. «Responses to an ILO questionnaire on early childhood education (ECE)» (Ginebra, no publicado).
 - . 2011c. «Dimensión sectorial de las actividades de la OIT: Información actualizada sobre los aspectos sectoriales en el contexto de la recuperación económica: la educación y la investigación», Consejo de Administración, 310.^a reunión, marzo de 2011 (Ginebra). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152036.pdf (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
 - . 2011d. «*An International Teacher Policy Framework*», contribución de la OIT a la EPT (Ginebra, no publicado).
 - . 2011e. «*October Inquiry Statistics: Wages and hours of work in 159 occupations*», LABORSTA en línea, OIT (Ginebra). <http://laborsta.ilo.org/default.html> (última consulta: 1.º de octubre de 2011).
 - . 2011f. *Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (C 156) y Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (R 165)* (Ginebra, OIT). <http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm> (última consulta: 3 de octubre de 2011).
- Penn, H. 2008. *Early Childhood Education and Care in Southern Africa*. CfBT Education Trust (Reading, Reino Unido). http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/ECEC_V7_WEB.pdf (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- Sindicato de la Educación de Finlandia (OAJ). 2011. «OAJ as a negotiator and speaker for education» (Helsinki). http://www.oaj.fi/portal/page?_pageid=515,452376&_dad=portal&_schema=PORTAL (última consulta: 1.º de septiembre de 2011).
- Sindicato del Sector Público y de Bienestar Social (JHL). 2011. <http://www.jhl.fi/portal/en> (última consulta: 4 de octubre de 2011).

-
- Sofou, E. y Tsafos, V. 2009. *Preschool Teachers' Understanding of the National Preschool Curriculum in Greece* *Early Childhood Education Journal* (2010) vol. 37, págs. 411-420.
- The New York Times. 2011. «German Politicians Assail Turkish Leader Over Cultural Remarks», 28 de febrero de 2011.
- UNESCO-BREDA. 2010. *Early Childhood Care and Education: A Regional Report: Africa*, Conferencia Mundial sobre AEPI, Moscú, Federación de Rusia, septiembre de 2010 (Dakar). <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001894/189420e.pdf> (última consulta: 30 de septiembre de 2011).
- United States Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Head Start (US-Head Start). «Head Start Program Fact Sheet» (Washington D.C.). <http://www.acf.hhs.gov/programs/ohs/about/fy2010.html> (última consulta: 5 de septiembre de 2011).
- Urban, M. 2009. *La educación de la primera infancia en Europa: Logros, desafíos y potencialidades*. (Bruselas, Internacional de la Educación). http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/2009_EarlyChildhoodEducationInEurope_es.pdf (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- Vargas-Barón, E. 2005. *Planning Policies for Early Childhood Development: Guidelines for Action*. (París, UNESCO). <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139545e.pdf> (última consulta: 19 de septiembre de 2011).
- Vennam, U. y otros autores. 2009. *Early Childhood Education Trajectories and Transitions: A Study of the Experiences and Perspectives of Parents and Children in Andhra Pradesh, India*, Working Paper No. 52, julio de 2009 (Delhi, Young Lives). http://oro.open.ac.uk/19306/1/YL_WP52_Woodhead_et_al.pdf (última consulta: 19 de septiembre de 2011).