

# El aprendizaje temprano: cómo ampliar la escala



## Espacio para la infancia

Noviembre 2011 | 36

Bernard van Leer  Foundation

# Índice

*Espacio para la Infancia* es una revista sobre el desarrollo de la primera infancia que trata temas específicos relacionados con el desarrollo de los niños pequeños, y en concreto desde su perspectiva psicosocial. Es una publicación semestral de la Fundación Bernard van Leer.

Las opiniones y puntos de vista expresados en *Espacio para la Infancia* corresponden exclusivamente a sus autores, y no necesariamente reflejan los de la Fundación Bernard van Leer.

Las experiencias de trabajo presentadas en esta publicación no están necesariamente apoyadas por la Fundación.

© Bernard van Leer Foundation, 2011  
Queda autorizada la reproducción de artículos de *Espacio para la Infancia*, siempre que se realice sin fin comercial. No obstante, se requiere que se cite la fuente de información: nombre del autor, *Espacio para la Infancia*, Fundación Bernard van Leer. Se requiere autorización para el uso de fotografías.

ISSN 1566-6476

Foto portada: Desarrollo comunitario basado en el niño, India  
Foto: Jim Holmes/Fundación Bernard van Leer

*Espacio para la Infancia* también se publica en inglés: *Early Childhood Matters* (ISSN 1387-9553). Ambas publicaciones se pueden solicitar y descargar en <[www.bernardvanleer.org](http://www.bernardvanleer.org)>.

Fundación Bernard van Leer  
PO Box 82334  
2508 EH La Haya, Países Bajos  
Tel: +31 (0)70 331 2200  
Fax: +31 (0)70 350 2373  
<[www.bernardvanleer.org](http://www.bernardvanleer.org)>

**Editora:** Teresa Moreno  
**Redacción:** Andrew Wright  
**Traducción:** Communico  
**Revisión:** Margaret Mellor  
**Diseño y producción:** Homemade Cookies  
Graphic Design bv ([www.cookies.nl](http://www.cookies.nl))

- 1 Aprendizaje de calidad a escala: un nuevo objetivo para la Fundación Bernard van Leer**  
Leonardo Yáñez
- 6 Programa cubano Educa a Tu Hijo**  
Alfredo Tinajero
- 12 Factores de éxito en una política integrada de desarrollo para la primera infancia**  
Paula Valenzuela Delpiano y Miguel Cordero Vega
- 17 Políticas y programas educativos para la primera infancia en Perú: retos y perspectivas**  
Santiago Cueto
- 21 Implementación a escala: lecciones extraídas de *Head Start***  
Joan Lombardi
- 28 “Si hubiéramos realizado el proceso de llevar a escala más lentamente, a estas alturas *Sure Start* podría haber fracasado”**  
Entrevista con Naomi Eisenstadt
- 33 La ampliación a escala de los servicios para la primera infancia en Kenia desde la independencia**  
Lynette Okengo
- 38 Lecciones extraídas del Plan Nacional Integrado de Sudáfrica para el Desarrollo en la Primera Infancia**  
Linda Biersteker
- 43 La herramienta del Banco Mundial para la ampliación a escala**  
Emiliana Vegas y Amanda Epstein Devercelli
- 52 “Hemos incluido la primera infancia en la elaboración de informes de la OCDE”**  
Entrevista con Aart de Geus
- 56 Un paso adelante: la implementación a escala del programa *Step by Step***  
Sarah Klaus
- 62 Lecciones para llevar a escala una metodología de enseñanza**  
Zoran Velkovski y Elena Misik
- 67 Sostenibilidad cultural e importancia del colectivo**  
S. Anandalakshmy
- 72 La evolución de la Fundación para el Desarrollo de los Niños Caribeños**  
Susan Branker, Fiona Wilson y Rosalind Eyben
- 78 El reto de la evaluación: ¿llevando a escala el enfoque Reggio Emilia en los EE.UU.?**  
Lella Gandini
- 83 Medición de la calidad y su uso para mejorar la práctica y las políticas para la primera infancia**  
Pia Rebello Britto, Hirokazu Yoshikawa y Kimberly Boller
- 90 ¿Realmente la tecnología móvil puede hacer que los niños sean más inteligentes?**  
Cynthia Chiong
- 96 Más información**

# Aprendizaje de calidad a escala: un nuevo objetivo para la Fundación Bernard van Leer

**Leonardo Yáñez, oficial de programas de la Fundación Bernard van Leer para Brasil y Perú, presenta el contenido que compone este número de *Espacio para la Infancia* y explica las experiencias de la Fundación en el pasado, el pensamiento actual y los planes futuros sobre la cuestión de la ampliación a escala del aprendizaje temprano sin merma de la calidad.**

¿Cuáles son las razones por las que se debe invertir en la provisión a escala de un servicio a la primera infancia de calidad? Existen muchas respuestas a esta pregunta, cada una de las cuales se identifica con un público diferente. Algunas personas consideran que el valor del cuidado infantil reside en que libera a las madres para que puedan acudir al trabajo. Otras consideran la inversión en los niños como una forma de asegurar que la generación en crecimiento sea económicamente productiva en un mundo competitivo. A otras les convence el trabajo realizado por economistas de la talla de James Heckman, que demuestra que invertir en el cuidado de los niños pequeños no es una cuestión baladí, pues contribuye a prevenir problemas en las etapas finales de la infancia y en la vida adulta cuyo remedio cuesta mucho más caro a la sociedad.

Algunas personas ven el periodo de la primera infancia como el momento más eficaz para intervenir contra las desigualdades sociales que se transmiten de generación en generación. Otras consideran a los niños como el mejor elemento de entrada para los esfuerzos encaminados a conseguir una sociedad más justa, pues suele ser más sencillo movilizar un

apoyo político a favor de la asistencia social para los niños de los pobres y de los marginados que para sus padres. Finalmente, otras personas consideran que es obligación de los estados garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Como último punto, pero no por ello menos importante, la primera infancia atrae cada vez más la atención de científicos, académicos y políticos, pues nuevas evidencias procedentes del campo de la neurociencia sirven para explicar cada vez con mayor rotundidad los mecanismos a través de los cuales se modelan los rasgos fundamentales de la personalidad mediante la calidad del cuidado y de la estimulación temprana. Sabemos ya que los niños que disfrutan de una educación inicial de calidad tienden en el futuro a disfrutar de mayores ingresos, a cometer menos delitos y a desarrollar mejores relaciones. Ahora estamos descubriendo más sobre las razones para ello.

En las seis décadas de su existencia, la Fundación Bernard van Leer ha sido pionera en implantar numerosos modelos innovadores de cuidado y de educación inicial. Hemos apoyado planes de estudios que sitúan a los

niños en el centro de su propio aprendizaje; que llegan allí donde existen distintas brechas de carácter cultural, geográfico y lingüístico para alcanzar a los más desfavorecidos; y que reconocen el papel crucial de la familia en su función de primera educadora del niño.

### **Barreras que impiden la inversión en servicios de calidad**

Hemos alcanzado un punto en que existe conocimiento suficiente sobre lo que significa valorar un cuidado y una educación de calidad para la primera infancia. Existen innumerables modelos de provisión que merecen su expansión. La cuestión que se plantea es: "¿Qué es lo que impide a los estados universalizar los servicios de calidad para la primera infancia?" Podría pensarse que la respuesta es, sencillamente, la falta de recursos económicos; pero un estudio realizado por el Instituto Brookings sobre siete países, y encargado por la Fundación, reveló que la falta de fondos no se consideraba el principal impedimento. Otros problemas son más significativos.

Por ejemplo, en algunos estados es la etnia o la brecha lingüística o religiosa lo que motiva que ciertos grupos de niños queden privados de un cuidado de calidad. Por ejemplo, en Israel, los programas para los niños de padres árabes o judíos ultraortodoxos haredíes tienden a obtener una financiación más limitada y carecen de la calidad mínima para garantizar un impacto positivo sobre el desarrollo (el

número de profesores es insuficiente y su instrucción inadecuada, y la infraestructura es deficiente). En los Países Bajos, donde la Fundación Bernard van Leer tiene su sede, los niños de gran parte de las minorías de inmigrantes procedentes de culturas no occidentales (especialmente de Turquía, de Marruecos, de Surinam y de las Antillas Neerlandesas) están sufriendo en gran medida un declive en la calidad de la provisión de servicios para la primera infancia, pues la crisis económica motiva que pase a ocupar los últimos puestos de la agenda política.

En otros países, el principal problema es que las regiones y los municipios locales tienen la responsabilidad de implementar programas para la primera infancia, pero no pueden satisfacer los criterios mínimos de calidad que exige el Estado para liberar los fondos. Este es un problema que afrontan, por ejemplo, zonas remotas y aisladas de la cuenca del Amazonas en Brasil y Perú, y las comunidades tribales de Orissa (India): lugares donde con frecuencia el idioma es conocido únicamente por la población local, y donde la construcción de infraestructuras es compleja.

Finalmente, en algunos países no existe una demanda social de cuidado infantil universal y de calidad, porque el concepto es esencialmente desconocido para sus beneficiarios potenciales. Por ejemplo, los escasos servicios que se facilitan a los niños pequeños en Uganda han sido diseñados para el entorno urbano.

Los niños de las zonas rurales – que son la mayoría – podrían beneficiarse de servicios como las visitas al hogar, pero los padres no los exigen porque nunca los han disfrutado y por tanto los desconocen. En Tanzania, el 37% de los niños que sí tienen acceso a algún tipo de enseñanza preescolar asiste a un aula donde hay una media de 74 niños por profesor. En ambos casos, los pobres de las zonas rurales necesitan especialmente servicios integrados de aprendizaje, de salud y de nutrición para los niños de 0 a 8 años de edad.

### **Historias de éxito a nivel nacional**

A pesar de todo, también existen historias de éxito que mantienen la calidad cuando se llevan a escala los servicios para la primera infancia. En las páginas 6–11 resumimos un estudio realizado en Cuba, financiado por la Fundación y llevado a cabo por el Instituto Brookings, que muestra el modo en que la coordinación entre las agencias en este país pobre y relativamente aislado ha conducido a servicios integrados de salud y educación para los niños, incluso desde antes del nacimiento. La experiencia cubana ha inspirado programas en otros países, como el programa brasileño *Primeira Infância Melhor* (PIM), en el que personal que visita hogares en situación vulnerable – en los entornos urbanos, rurales e indígenas – proporciona un conjunto de servicios de salud, nutrición y materiales para la estimulación del aprendizaje temprano. Desde nuestra

El aprendizaje temprano no tiene lugar únicamente en los colegios, sino en la interacción de los niños con sus principales cuidadores y con su entorno físico y cultural.

Foto: Devi Roebbers/SPOREN



perspectiva, hemos extraído dos lecciones principales de la observación de estos dos programas hermanos:

- Debe garantizarse que el aprendizaje durante los primeros 3 años de vida no se produzca exclusivamente en el ámbito del sector educativo. Mientras que todos los sectores deben trabajar juntos, la responsabilidad principal debería recaer en el sector sanitario, que está mejor posicionado para llegar hasta las poblaciones objetivo y para adaptarse a su situación de vulnerabilidad.
- Es necesario que exista voluntad política por parte de los gobiernos y de los líderes sectoriales para definir estos programas como una

prioridad perdurable y de forma que trascienda el partidismo.

La experiencia del programa Chile Crece Contigo, descrita en las páginas 12–16, ilustra especialmente esta segunda lección, al haber obtenido el respaldo de la Secretaría General de la Presidencia, que ha resultado vital para movilizar el apoyo a la implementación de este esfuerzo exhaustivo. Puesto que el recientemente nombrado presidente de Perú se ha propuesto también hacer de la primera infancia una prioridad, un artículo que examina las experiencias previas del país en la provisión de servicios a escala para la primera infancia (páginas 17–20) identifica cuatro lecciones que podrían guiar al nuevo gobierno.

Fuera ya del ámbito de la región de América Latina, uno de los éxitos que más ha perdurado en los servicios a gran escala para la primera infancia es el programa *Head Start*, de los EE.UU. Joan Lombardi, que conoce bien el programa, identifica cinco factores importantes que pueden guiar a otros países que pretenden emular la longevidad del mismo (páginas 21–27). Al igual que las dos lecciones ya mencionadas, estos incluyen la importancia de definir estándares y de controlar el modo en que se satisfacen; la instrucción del personal; y la “dosis” adecuada (es decir, el número de horas que los niños pasan expuestos al programa).

Otras lecciones interesantes emergen desde el Reino Unido en nuestra entrevista con Naomi Eisenstadt, quien estuvo a cargo del programa nacional británico *Sure Start*. Entre las numerosas y útiles conclusiones que emergen de esta entrevista, se incluye la rapidez con la que se extendió el programa en los primeros años de la pasada década, así como su naturaleza universal, en la que una vasta mayoría de las familias exige beneficios para sus hijos, o la garantía de la sostenibilidad mediante un cambio de administración política, incluso en tiempos de dificultad económica (páginas 28–32).

Una serie de países africanos está en proceso de llevar a escala sus servicios para la primera infancia, o planificando hacerlo. En las páginas 33–37, Lynette Okengo identifica cuatro factores que han ayudado a que Kenia alcance servicios de educación

inicial a escala significativa, incluyendo la formación descentralizada y la participación de la comunidad. En las páginas 38–42, Linda Biersteker debate la implementación a escala de servicios para los niños de 0 a 4 años de Sudáfrica, extrayendo lecciones que incluyen la importancia de la comunicación y de superar la resistencia para hacer avanzar los programas más allá de una modalidad puramente centralizada.

#### Otras perspectivas sobre la ampliación a escala

A medida que los países tratan de llevar a escala los servicios para la primera infancia, las organizaciones internacionales desempeñan un papel fundamental para proporcionar su experiencia y apoyo. El Banco Mundial está en proceso de establecer una gran iniciativa para recopilar evidencias sobre “lo que funciona” en materia del desarrollo en la primera infancia; esta iniciativa SABER-ECD se esboza en las páginas 43–51. La OCDE asiste también a sus Estados miembros a la hora de refinar su programación y sus políticas en materia de primera infancia, como explica su anterior Vicesecretario General, Aart de Geus, en una entrevista incluida en las páginas 52–55.

Además de adoptar una perspectiva a nivel nacional, podemos abordar los retos de la ampliación a escala desde la perspectiva de las organizaciones que lideran el proceso. Entre ellas destaca la Asociación Internacional *Step by*

*Step*, que opera en 28 países y que ha cosechado un éxito considerable en llevar a escala los servicios preescolares de calidad, especialmente en los estados de la antigua Unión Soviética, desde principios de los años noventa. En las páginas 56–61, Sarah Klaus describe el modo en que el programa se desarrolló frente a una sucesión de dificultades. En otro artículo nos adentramos más profundamente en las experiencias del programa *Step by Step* en un país concreto, Macedonia (páginas 62–66).

India, ha conseguido llevar con éxito los servicios de aprendizaje temprano hasta sus miembros a gran escala; su historia se relata en las páginas 67–71.

Algunos modelos de provisión de servicios de calidad para la primera infancia podrían presentar de manera inherente mayores dificultades que otros para llevarlos a escala. Por ejemplo, uno de los modelos más populares y más conocidos en los círculos de la primera infancia es el que se inició en la ciudad italiana de Reggio Emilia; dado su renombre, es

Los buenos programas están basados en una fuerte demanda procedente de los padres, los cuidadores y los proveedores del servicio.

La Iniciativa de Apoyo a los Niños Caribeños (CSSI, por sus siglas en inglés), que durante mucho tiempo ha sido una organización contraparte de la Fundación Bernard van Leer, recientemente se ha convertido en una fundación por derecho propio en respuesta a nuestra retirada de la región. En las páginas 72–77, Susan Branker y sus colegas esbozan el debate interno de la organización respecto a si la implementación a escala debía llevarse a cabo a través de una estrategia de institucionalización o mediante una estrategia de crecimiento orgánico. Otra organización contraparte, la Asociación SEWA de la

interesante examinar por qué no son más las escuelas que han adoptado este enfoque. En las páginas 78–82, Lella Gandini explora las razones que podrían explicar esta situación en los EE.UU.

Implícita a todas las iniciativas descritas, encaminadas a mantener la calidad en la puesta a escala de la provisión de servicios para la primera infancia, hay una pregunta fundamental: “¿Qué queremos decir por calidad?” En las páginas 83–89, sintetizamos un trabajo elaborado por Pia Britto y otros, originalmente publicado por la revista científica *Society for Research in Child*

*Development*, que aborda precisamente esa cuestión.

Finalmente, abordamos en este número la cuestión de la ampliación a escala del aprendizaje temprano desde un ángulo muy diferente: puesto que los teléfonos inteligentes, las tabletas informáticas y otros dispositivos similares tienen cada vez mayor presencia, incluso en las comunidades pobres, ¿cuál es su potencial para fomentar el aprendizaje de los niños? Cynthia Chiong, de Sirius Thinking, explora la incipiente investigación que se está llevando a cabo sobre esta cuestión en un fascinante artículo incluido en las páginas 90–95.

### Algunos puntos clave con los que concluir

De los artículos presentes en esta edición de *Espacio para la Infancia*, de la amplitud de la investigación y de las experiencias adquiridas por la Fundación, podemos identificar una serie de puntos clave:

- El aprendizaje temprano no tiene lugar únicamente en los colegios, sino en la interacción de los niños con sus principales cuidadores y con su entorno físico y cultural. Por lo tanto, no es una responsabilidad que recaiga enteramente sobre el sector educativo.
- El aprendizaje en la primera infancia depende en gran medida de entornos saludables, seguros y afectivos, así como de una buena nutrición. Un programa para este grupo etario debería ser holístico,

integrando los diversos aspectos del desarrollo infantil.

- Los padres y los cuidadores son los primeros profesores naturales de los niños, pues les demuestran afecto, les exponen por primera vez al lenguaje y hacen que la exploración de su mundo sea segura e interesante.
- Los buenos programas dirigidos a la infancia están basados en una fuerte demanda popular. Los padres, los cuidadores y los proveedores del servicio deberían ser conscientes de los derechos de los niños y defenderlos activamente.
- Igualmente, es necesario sensibilizar a los organismos políticos nacionales y supranacionales para que ejerzan presión por conseguir mayores inversiones públicas y privadas destinadas a los niños pequeños.
- Por último, es especialmente necesario promover las oportunidades de aprendizaje temprano de calidad en aquellas comunidades donde los niños viven en las circunstancias sociales o económicas más desfavorecidas. Estos son los niños que más van a beneficiarse de ello.

Hasta la fecha, hemos considerado las cuestiones de por qué es importante invertir en el aprendizaje en los primeros años de vida, y qué es lo que ha impedido a los gobiernos invertir intensamente en estos programas. Pero realmente la pregunta más importante es: “¿Por qué la comunidad que trabaja por la primera infancia no ha logrado

persuadir a los gobiernos de los convincentes argumentos a favor de la inversión pública?”

Nos ha faltado un liderazgo claro para promover y defender con rotundidad la consolidación de las políticas en materia de primera infancia, y de esa forma superar la actual fragmentación de presupuestos públicos y privados entre innumerables instituciones, ninguna de las cuales adopta una visión lo suficientemente holística de los niños. Debemos avanzar desde el mero activismo hasta la movilización estratégica. Debemos identificar y ayudar a las partes interesadas de los diferentes sectores que poseen la voluntad y la capacidad de representar los intereses de los niños, y en particular de los más pobres y excluidos.

Igualmente, debemos aunar esfuerzos con nuestros aliados naturales – como las agencias donantes, las agencias internacionales y las redes de la sociedad civil – no solo en el ámbito de la educación y el cuidado infantil, sino en cualquier otro sector cuyas acciones tengan un impacto directo sobre la primera infancia, como por ejemplo la protección social, la infraestructura y el comercio. Estas asociaciones deberían aspirar a crear mecanismos para coordinar los fondos y para asegurar que se destinen a sus fines específicos. Esta es la dirección que va a emprender la Fundación Bernard van Leer en el ámbito global y en cada uno de los países en que operamos.

## Programa cubano Educa a Tu Hijo

**Este artículo es un resumen de un trabajo más amplio publicado en el año 2010 por el Instituto Brookings, con el apoyo de la Fundación Bernard van Leer, que lleva por título *Ampliación de los Servicios de Desarrollo Infantil Temprano en Cuba – Programa Educa a Tu Hijo de Cuba: estrategias y lecciones de su proceso de ampliación de cobertura*, elaborado por Alfredo R. Tinajero, especialista en investigación sobre desarrollo infantil temprano para América Latina en Founders' Network, e investigador asociado en el Centro Hincks-Dellcrest, de Toronto.**

El 70% de los niños cubanos menores de 6 años participa en el programa Educa a Tu Hijo, un programa no institucionalizado, multisectorial y basado en la comunidad, dirigido por el Ministerio de Educación, que sitúa a la familia en el centro de sus actividades. Tras los programas piloto realizados entre los años 1983 y 1992, el programa se llevó a escala entre los años 1992 y 1998. Este artículo examina las lecciones que otros países podrían extraer del mismo.

El objetivo del programa cubano Educa a Tu Hijo es alcanzar el máximo nivel de desarrollo posible para cada niño en los ámbitos de la comunicación emocional, la inteligencia, el lenguaje, el desarrollo motor, la formación de hábitos, la salud y la nutrición. El principal modo de conseguir ese objetivo es preparar a las familias para que se conviertan en agentes que estimulen el desarrollo de sus hijos.

El programa se implementa mediante equipos de promotores y de ejecutores. Los promotores (principalmente profesores, educadores y profesionales sanitarios) sirven como enlace entre la comunidad y el grupo

coordinador local. Su papel es educar a la comunidad, movilizar los recursos, formar a los ejecutores y proporcionar orientación pedagógica para los planes establecidos por los grupos que coordinan el programa a nivel local.

El programa trabaja con dos grupos etarios: el grupo de 0 a 2 años, y el de 2 a 6 años. El primero recibe cuidado individualizado por parte de los ejecutores mediante visitas a los hogares una o dos veces a la semana. Estas sesiones consisten en demostraciones que realizan los ejecutores sobre actividades de estimulación, y sirven como ejemplo a los padres. La estructura del grupo y otros aspectos metodológicos pueden variar según las necesidades locales.

Los niños en el grupo etario de 2 a 6 años participan junto a sus padres o cuidadores en sesiones de grupo que se celebran una o dos veces a la semana en un espacio comunitario (parques, centros culturales o centros deportivos). Las sesiones pueden mantenerse con grupos distribuidos por edades. Al menos un miembro de la familia responsable de la educación del niño participa en las



sesiones en grupo y en el hogar, que pretenden conseguir la participación de las familias y al mismo tiempo proporcionarles orientación y formación para ayudarlas a desarrollar el conocimiento y las habilidades que favorecen el desarrollo de sus hijos.

#### **Poniendo el programa en contexto**

Para comprender el programa Educa a Tu Hijo, primero debe comprenderse la visión social que existe tras él. Los niños y las familias no están solas: están respaldados por la comunidad. La cohesión social

Hijo, están coordinados desde la fase prenatal para proporcionar un cuidado que promueva el desarrollo infantil lo máximo posible. Los servicios preventivos comienzan a funcionar antes de la concepción, con la identificación de las mujeres que pudieran estar en riesgo si quedasen embarazadas.

#### **Acción basada en la familia**

La familia ocupa el centro de los programas de desarrollo infantil de Cuba, concebidos para educar, formar y animar la participación de la familia en promover un desarrollo infantil integral.

niño es una característica fundamental del sistema nacional de desarrollo infantil. La información obtenida se emplea para controlar el crecimiento de los niños, aumentar calidad de los programas, ajustar los planes de acción dentro de los Consejos Locales y establecer las estrategias apropiadas a nivel municipal, provincial y nacional.

#### **Estrategias de expansión**

El programa Educa a Tu Hijo se extendió a través de las Asambleas Nacionales, Provinciales y Municipales del Poder Popular y de los Consejos Locales. Dentro de cada uno de estos organismos se crearon grupos gestores del programa. La doble vía para la rendición de cuentas del sistema descentralizado cubano significa que los grupos gestores del programa estaban bajo la autoridad del Ministerio de Educación para cuestiones reglamentarias y metodológicas, y de la Asamblea del Poder Popular correspondiente para cuestiones operativas y administrativas.

El Ministerio de Educación se vio fortalecido por la formación de grupos multisectoriales, antes que por la reorganización de su estructura interna. Como resultado, la estrategia de fortalecimiento institucional no incluyó la contratación de empleados a nivel central, o el realizar proyectos de desarrollo de infraestructura; en su lugar, se centró en elaborar el programa operativo dentro del marco de la estructura político-administrativa del Estado. El excedente de profesores

La estrategia cubana para el desarrollo en la primera infancia se centra principalmente sobre la prevención, y no sobre el tratamiento.

significa que el desarrollo infantil es una responsabilidad compartida. El programa Educa a Tu Hijo, como todos los programas cubanos en materia de salud y educación, se integra dentro de una red multisectorial de servicios y se caracteriza por cuatro estrategias que se desarrollan a lo largo de todas las políticas y los programas para la primera infancia del país:

**Intervención temprana y prevención** La estrategia cubana para el desarrollo en la primera infancia se centra principalmente sobre la prevención, y no sobre el tratamiento. Los programas de salud y educación, incluyendo el programa Educa a Tu

**Participación de todos los sectores de la sociedad** La comunidad, las organizaciones ciudadanas y las agencias de la Administración Central del Estado participan a través de las Asambleas del Poder Popular, los Consejos Locales, los consejos de los servicios sanitarios locales y los grupos coordinadores para los diferentes programas nacionales. Los grupos coordinadores del programa Educa a Tu Hijo están compuestos por representantes procedentes de diversos sectores y existen a nivel nacional, provincial, municipal y local.

**Control constante del desarrollo** El control constante del desarrollo del

La familia ocupa el centro de los programas de desarrollo infantil de Cuba.

Foto: Fernando Sánchez Cobo



con formación que existía en el país en ese momento pasó a integrar parte del personal que fue contratado como promotor. Los ejecutores procedían de otras agencias estatales, de organizaciones ciudadanas, del Ministerio de Salud Pública y del propio Ministerio de Educación.

Se facilitó la formación necesaria a nivel nacional, provincial, municipal y local para los ejecutores y los miembros de los grupos coordinadores. La formación incluía un contenido que variaba de acuerdo con las necesidades y las experiencias de quienes la recibían, e incluía principios básicos de desarrollo infantil. Los promotores, los profesores de guardería, los profesores de las universidades y los institutos de enseñanza, los médicos de familia, los especialistas en metodología y de otros campos diferentes del saber participaron en la formación en calidad de instructores, y además apoyaron a los grupos locales para mejorar los planes educativos y de desarrollo infantil.

El período inicial de formación se extendió aproximadamente durante

un año. El nivel nacional sirvió como punto de referencia para la formación a nivel provincial, el nivel provincial facilitó la instrucción a nivel municipal, y el nivel municipal orientó al nivel local. Promotores y ejecutores recibieron una formación intensiva y especializada, basada en su formación profesional. Para la formación se emplearon los manuales que se habían diseñado durante la fase del programa piloto, que fueron constantemente actualizados.

Para alcanzar un enfoque multisectorial, la coordinación entre los Ministerios de Educación y Salud, se consolidó con la implementación del programa Educa a Tu Hijo. El programa se implementó como parte de un plan nacional de acción más amplio elaborado en el año 1991, en el que participaron todos los organismos de la Administración Central del Estado. Para el año 1999, el 43% de los ejecutores y el 30% de los promotores del programa Educa a Tu Hijo eran profesionales de los servicios sanitarios.

#### **Evaluando el impacto del programa**

Inicialmente, se había llevado a cabo un estudio de campo que se extendió desde el año 1983 hasta el 1987 para aplicar la nueva metodología de Educa a Tu Hijo en un programa para niños menores de 18 meses; 92 niños procedentes de familias de zonas rurales y de zonas marginales urbanas participaron en el estudio, la mitad de ellos en un grupo de control. Los resultados de la investigación

demonstraron el impacto positivo de la metodología: el grupo experimental mostró resultados estadísticos en todos los ámbitos del desarrollo (cognitivo, emocional, comunicativo, motor, y de hábitos) significativamente superiores a los del grupo de control.

La siguiente fase del programa piloto tuvo lugar entre los años 1987 y 1992. El grupo experimental estudiado estaba compuesto por 3852 niños menores de cinco años, y la metodología puesta a prueba incluyó dos modelos: trabajo individualizado para niños menores

de 2 años, con sesiones realizadas en el hogar; y pequeños grupos de trabajo para niños de edades comprendidas entre los 3 y los 6 años y sus padres o cuidadores. Una vez más, los resultados demostraron el efecto positivo del programa sobre el desarrollo de los niños y sobre las familias que habían recibido la formación sobre cómo estimular a los niños, lo cual pudo comprobarse en todos los grupos etarios y ámbitos de desarrollo.

1994 identificó ciertas deficiencias que debían ser corregidas, entre las que se incluía la falta de participación por parte de los miembros de los grupos locales de coordinación, la participación irregular de ciertas familias, la ausencia de una formación diferenciada para los promotores, los ejecutores y otros participantes con el fin de satisfacer las necesidades específicas de los niños, especialmente de los del grupo etario de 0 a 2 años, y la formación y la preparación insuficiente del personal que

trabajaba a nivel local para promover y aprovechar el potencial de las comunidades.

que el 96,3% de ellos reconocía la importancia del juego en el desarrollo infantil. No obstante, se percibió que ciertos resultados todavía podían mejorarse, especialmente los relativos al desarrollo intelectual de los niños, a la participación familiar, a la coordinación multisectorial y a la continuidad de la participación de los promotores y ejecutores del programa.

Desafortunadamente, no existe una investigación que establezca los efectos del programa sobre los resultados escolares. Se ha comprobado que los niños cubanos en general tienen bajos índices de retentiva escolar y elevados niveles de terminación del último grado de la escuela primaria, y estudios de la UNESCO llevados a cabo en 1998 y 2008 muestran que el rendimiento académico de los niños cubanos en la escuela primaria en los ámbitos del lenguaje, las matemáticas y las ciencias naturales es significativamente mayor que el de otros niños de la región. Sin embargo, ninguna investigación ha delimitado todavía la contribución específica del programa Educa a Tu Hijo frente a la que propician otras peculiaridades de los sistemas educativos y sanitarios cubanos.

### El control constante del desarrollo del niño es una característica fundamental del sistema nacional de desarrollo infantil.

La evaluación de 1999 mostró nuevos avances en el desarrollo infantil y en la participación familiar, en comparación con la realizada en el año 1994. El porcentaje de niños que obtuvo resultados satisfactorios en todos los ámbitos del desarrollo se incrementó desde el 53,2% en 1994, hasta el 87,8% en 1999. La investigación llevada a cabo en 1999 concluyó que el 84% de los padres había informado de que su relación y su actitud hacia sus hijos había cambiado de manera positiva, y

La evaluación de 1999 concluyó que el 84% de los padres había informado de que su relación y su actitud hacia sus hijos había cambiado de manera positiva, y

trabajaba a nivel local para promover y aprovechar el potencial de las comunidades.

La evaluación de 1999 mostró nuevos avances en el desarrollo infantil y en la participación familiar, en comparación con la realizada en el año 1994. El porcentaje de niños que obtuvo resultados satisfactorios en todos los ámbitos del desarrollo se incrementó desde el 53,2% en 1994, hasta el 87,8% en 1999. La investigación llevada a cabo en 1999 concluyó que el 84% de los padres había informado de que su relación y su actitud hacia sus hijos había cambiado de manera positiva, y

### Lecciones y retos

Entre otras, una lección que puede extraerse del programa Educa a Tu Hijo es la importancia de integrar los programas de salud y los educativos en un programa universal de desarrollo en la primera infancia. La integración exigió impartir formación en desarrollo

infantil a los profesionales de la educación y de los servicios sanitarios (salud, aprendizaje y comportamiento), la constitución de equipos de trabajo integrados en materia de educación y salud, y la provisión de policlínicas comunitarias y de médicos de familia de los servicios sanitarios y de desarrollo, que asistieran durante el periodo del embarazo y en la totalidad del período de desarrollo en la primera infancia.

Las fortalezas del sistema político y social de Cuba, resumidas a continuación, facilitaron también la ejecución del programa:

- sistema político estable, planes estratégicos y a largo plazo para el desarrollo infantil, y financiación de las políticas sociales y de los programas de salud y educación
- valores que otorgan prioridad a la igualdad social y al desarrollo infantil
- programas de los servicios sanitarios de naturaleza gratuita, participativa, universal, descentralizada y preventiva
- elevado número de profesionales de la salud y de la educación por habitante
- erradicación del analfabetismo
- participación activa de las universidades, de los institutos de enseñanza y de los centros de investigación en el diseño y la implementación de políticas sociales y de programas de desarrollo infantil
- descentralización político-administrativa del Estado

- elevado nivel de movilidad social
- contribución de los medios de comunicación a los programas de salud y educación.

Además, el programa Educa a Tu Hijo tiene puntos fuertes que le son únicos:

- nivel profesional de los promotores
- planes formativos bien diseñados respecto al marco conceptual, a los objetivos, a las estrategias y a los manuales de texto
- sistemas y herramientas de control y evaluación del impacto
- equipos interdisciplinarios de investigación con la capacidad de desarrollar innovaciones científicas en el ámbito del desarrollo infantil
- elevado nivel de coordinación entre los programas de naturaleza formal e informal para la educación en la primera infancia
- elevado nivel de participación en los equipos de promotores y ejecutores del programa por parte de los médicos de familia, las enfermeras y los voluntarios de organizaciones con base en la comunidad.

Las dificultades halladas incluyen la pasividad en el proceso de toma de decisiones por parte de los representantes de la comunidad, la rotación constante de los miembros de los grupos coordinadores (que implica una constante pérdida de experiencia profesional), y la falta de experiencia de la comunidad en iniciativas multisectoriales. La respuesta a tales problemas consiste en proporcionar una formación constante para

incrementar el nivel de calidad de la participación local.

El programa ha estado en funcionamiento durante casi 20 años; por lo tanto, podemos concluir que su modelo es sostenible. La sostenibilidad del programa se basa en su integración con la red de servicio multisectorial y en el empoderamiento social: la fuerza que impulsa al programa no procede solamente de las agencias del Estado, sino también de las organizaciones ciudadanas, de los Consejos Locales, de las comunidades y las familias.

Sin embargo, su sostenibilidad se enfrenta a los retos de carácter más amplio que el propio país afronta. En particular, surgen cuestiones sobre la sostenibilidad y la calidad del programa Educa a Tu Hijo, debido a las tensiones entre la búsqueda del crecimiento económico y el bienestar social, entre la centralización y la descentralización del gobierno, entre la identidad socialista del país y la influencia de la globalización y del consumo (introducidos a través del turismo y de internet), y entre los mercados laborales del sector público y privado.

#### **¿Puede replicarse la metodología en otros lugares?**

Por supuesto, Cuba reúne ciertas características que la distinguen de muchos otros países: tiene sólo un partido político; sólo ha tenido un presidente entre los años 1960 y 2006; el parlamento cubano es el principal elemento del sistema político; su

maquinaria social está concebida en torno a la idea de un desarrollo infantil avanzado; y su historia reciente está marcada por procesos revolucionarios y por su identidad única en la escena política nacional e internacional.

¿Puede replicarse la metodología del programa Educa a Tu Hijo a una escala mayor en otros países cuyas características son diferentes? De hecho, el programa ha sido replicado ya en diversos países, con el asesoramiento y la asistencia técnica de CELEP (Centro de Referencia

los elementos exactamente tal como existen en Cuba, sino adaptarlos a las realidades y a las necesidades locales.

Por ejemplo, el modelo del programa en Brasil, denominado *Programa Primeira Infância Melhor* (PIM), y en Ecuador, denominado Programa Creciendo con Nuestros Hijos, adoptó diferentes estrategias. Un aspecto notable de PIM era la participación de las secretarías de Salud, Educación, Cultura, y Justicia y Desarrollo Social, lo que confiere al programa un carácter multisectorial y exhaustivo respecto a

que los ministerios gubernamentales coordinen esfuerzos centrados en la prevención y que cubran los elementos determinantes de carácter sanitario y social que afectan a la salud).

No obstante, puede afirmarse que la universalización del programa Educa a Tu Hijo constituye una de las experiencias más significativas en el campo del desarrollo en la primera infancia, y sirve como ejemplo a la comunidad internacional sobre cómo estrechar las diferencias entre lo que sabemos y lo que hacemos en el ámbito del desarrollo infantil.

## Es importante integrar los programas de salud y los educativos en un programa universal de desarrollo en la primera infancia.

Latinoamericano para la Educación Preescolar), institución que depende del Ministerio de Educación y que promueve y coordina los esfuerzos técnicos y científicos de la ciencia pedagógica que abordan los primeros años de vida.

La finalidad de CELEP es promover el desarrollo de los profesores cubanos, latinoamericanos y caribeños, y diseñar y ejecutar programas de educación en la primera infancia a nivel de posgraduado. CELEP ha apoyado la implementación del programa Educa a Tu Hijo en Ecuador, Chile, Brasil, México, Venezuela, Colombia y Guatemala. La idea no es reproducir

los servicios de desarrollo infantil. Por su parte, lo que destaca en Ecuador es la participación local y la constitución de comités de gestión.

Se precisa mayor investigación para comparar la implementación de la metodología Educa a Tu Hijo en diferentes países. UNICEF y Ana María Siverio están llevando a cabo actualmente tal estudio en Ecuador, Brasil, Guatemala, Colombia y México. Ello debería contribuir a dilucidar las lecciones que el programa de desarrollo en la primera infancia de Cuba puede proporcionar a los programas internacionales y a las agencias de desarrollo (en particular,

### Referencia

Tinajero, A.R. (2010) *Ampliación de los servicios de desarrollo infantil temprano en Cuba – Programa Educa a Tu Hijo de Cuba: Estrategias y lecciones de su proceso de ampliación de cobertura*, Wolfensohn Center for Development, Documento de Trabajo 16. Washington, DC: Brookings Institution. Disponible en: [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/04\\_child\\_development\\_cuba\\_tinajero/04\\_child\\_development\\_cuba\\_tinajero\\_spanish.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/04_child_development_cuba_tinajero/04_child_development_cuba_tinajero_spanish.pdf) (último acceso, octubre de 2011).

“Chile Crece Contigo”

## Factores de éxito en una política integrada de desarrollo para la primera infancia

Paula Valenzuela Delpiano, Coordinadora del Programa Educativo Masivo Chile Crece Contigo, y Miguel Cordero Vega, División de Control y Prevención de Enfermedades del Ministerio de Salud, Santiago de Chile

**En marzo de 2006, la recién electa presidenta de Chile, Michelle Bachelet, ordenó la creación de un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Políticas de Infancia que propusiera un sistema exhaustivo para el cuidado y la educación de los niños pequeños. El programa basado en las recomendaciones del Consejo, Chile Crece Contigo (ChCC), comenzó a funcionar en 2007. Este artículo examina los factores que contribuyeron a su implementación efectiva a escala nacional, y las lecciones útiles que podrían extraerse para otros países.<sup>1</sup>**

El programa Chile Crece Contigo contaba con el siguiente escenario de partida: para el año 2006, las políticas sobre nutrición infantil, salud prenatal e inmunización habían dado como resultado que Chile tuviera el índice de mortalidad infantil más bajo de la región de América Latina. Sin embargo, existía poca coordinación entre los sectores y grandes desigualdades: los niños de las familias con bajos ingresos tenían menos posibilidades de acceder a la educación inicial. Además, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud mostró que cerca del 30% de los niños chilenos no estaba alcanzando todas las metas señaladas en el proceso del desarrollo, mientras que el coeficiente de Gini (que mide las desigualdades existentes en el seno de las naciones) mostró que tan solo 15 naciones en todo el mundo superaban en desigualdades a Chile en el año 2006.

Cabe citar el manifiesto *Estoy Contigo* de la candidata a la presidencia del Gobierno, Michelle Bachelet:

La igualdad o las desigualdades se gestan desde los primeros años.  
Para transformar a Chile en un

país más equitativo, justo y seguro, requerimos políticas que potencien e igualen las oportunidades de que disponen las personas desde el principio. Para romper las diferencias de origen de los niños y construir los cimientos de una sociedad más segura, fijaremos en la primera infancia una prioridad fundamental.

Tras su elección, la presidenta Bachelet ordenó la creación de un Consejo Asesor, compuesto por 14 expertos con visiones políticas de amplio alcance para “elaborar un diagnóstico de la situación actual y proponer una serie de políticas para la implementación de un sistema de protección de la infancia”.

En un periodo de 2 meses, el Consejo llevó a cabo 46 audiencias con expertos nacionales e internacionales, organizaciones sociales, institutos de educación, asociaciones profesionales y grupos de la sociedad civil. Cualquier organización chilena podía presentar sus propuestas, y los ciudadanos podían aportar sus opiniones a través de un sitio web que atrajo 22.000 contribuciones de adultos y 11.000 de

Para la primera autoridad política del país fue una prioridad evidente impulsar el programa Chile Crece Contigo.

niños. Para identificar los problemas locales, las audiencias se mantuvieron en las 13 capitales regionales de Chile. En junio, el Consejo publicó sus propuestas en un documento titulado *El Futuro de los Niños es Siempre Hoy* (Mistral, 2006), que constituyó el eje central del programa Chile Crece Contigo, anunciado por la presidenta Bachelet en octubre de 2006.

En principio, se había previsto implementar el programa ChCC en tres fases, pero finalmente tuvo lugar en dos: la primera de ellas durante el año 2007, en 161 de las 345 comunas de Chile, para extenderse posteriormente a las restantes comunas durante el año 2008. La elección del primer conjunto de comunas se basó en el buen rendimiento de los servicios de maternidad en sus respectivos hospitales públicos, garantizándose así que la primera implementación complementara las bases más sólidas antes de llegar hasta los ámbitos donde la infraestructura existente era más débil.

#### **Un sistema intersectorial e integrado**

El programa ChCC está dirigido a los niños y a sus familias, desde el periodo de embarazo y hasta el momento en que el niño se integra en el sistema educativo, a la edad de 4 años. El servicio es universal, pero proporciona una ayuda adicional que se reserva a los grupos de rentas más bajas. Su modelo tiene un diseño centralizado, pero se implementa por las autoridades municipales, que tienen

flexibilidad suficiente para adaptarlo a las condiciones locales con el apoyo técnico y financiero de las redes provinciales y nacionales.

En cada comuna, el alcalde nombra a un supervisor que coordina la “Red Básica ChCC”, compuesta por representantes de las instituciones locales en materia de salud y de educación, y por un representante de la comuna. Cada sector cumple una misión específica: el sector sanitario realiza un seguimiento de las mujeres embarazadas y de los niños, en busca de factores de riesgo tales como la pobreza y los retrasos en el desarrollo que requieran su remisión a otros servicios de ChCC; el sector de la educación primaria tiene a su cargo garantizar el acceso al cuidado de calidad en los centros de guardería para bebés (de 0 a 1 años) e infantes (de 2 a 3 años) de familias con bajos ingresos; y el municipio garantiza que estas familias con bajos ingresos puedan acceder a otros servicios, como subvenciones y programas para el acceso a la vivienda, al empleo y a la formación.

En conjunto, la Red Básica analiza la situación de los niños pequeños de su comuna, prepara un registro de servicios disponibles y establece un plan de trabajo conjunto para decidir cómo deben invertirse los recursos. Muchos servicios del sistema ChCC han sido proporcionados durante años en algunos de los centros de salud de Chile, tales como las visitas al hogar para familias en

situación de riesgo y los talleres sobre habilidades en prácticas de crianza; lo que concretamente ChCC hace es definir estándares de calidad para desplegar estos servicios a la totalidad de la población. Las comunas tienen flexibilidad para decidir qué modelos de intervención se acoplan mejor a su contexto, tales como lugares de juego vinculados a los centros de salud, una modalidad de servicio ambulante de “visitas médicas” de los profesionales de estimulación infantil para las zonas remotas, o formación adicional para los trabajadores locales en el ámbito de la primera infancia.

Cada año, cuando se presenta un plan de trabajo, el nivel nacional provee los recursos a través de las comunas. El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) es responsable de coordinar el sistema en su conjunto, a través de un Comité de Ministros por la Infancia, que representa a los Ministerios de Salud, de Educación, de Trabajo, de Justicia, de Vivienda y Urbanismo, de Hacienda, de la Secretaría General de la Presidencia y al Servicio Nacional de la Mujer. Entre los niveles nacional y comunal, las redes a nivel regional y provincial ofrecen apoyo financiero y técnico.

#### **Factores de éxito en la cooperación intersectorial**

Los programas integrados insisten en la calidad de la interacción entre los diferentes sectores, y naturalmente cada uno de ellos tiene sus propias prioridades. Esto puede implicar

profundas transformaciones en los procesos y en la cultura organizativa, que a su vez pueden ejercer una gran presión sobre el modo en que las instituciones sectoriales acostumbran a trabajar. A continuación, un resumen sobre cómo el ChCC superó estas tensiones:

- 1 El informe del Consejo Asesor reconoció la importancia fundamental que tendría designar a una agencia principal que pudiera “trabajar de manera coherente y en red con el resto de instituciones del sector en las cuestiones para la infancia”. La recomendación de que tal responsabilidad recayera en MIDEPLAN se basó en su ‘naturaleza no sectorial y en su creciente experiencia en la gestión de redes sociales’. MIDEPLAN controla el presupuesto para el sistema ChCC, que se asigna a instituciones sectoriales para que proporcionen los servicios finales. De esa forma se garantiza una clara línea de responsabilidades administrativas y de rendición de cuentas.
- 2 Para la primera autoridad política del país fue una prioridad evidente impulsar el programa ChCC. Aunque existe el peligro de personalizar en exceso cualquier reforma estructural, la voluntad política del liderazgo más elevado no debería subestimarse al poner en marcha la formación de las políticas y al completar la implementación. Las instituciones que trabajaban directamente en cuestiones relativas a la infancia fueron animadas a

considerar el sistema ChCC como un reconocimiento y una confirmación de su buen hacer, y el constante énfasis sobre el fin último de ChCC – generar un mayor grado de movilidad social – las animó a ver el trabajo intersectorial como una oportunidad, antes que como una amenaza.

Así se aseguró también que para las instituciones de otros sectores cuya cooperación era necesaria, la incapacidad de apoyar a ChCC se considerara un desacierto político.

- 3 Algo que podría no parecer importante pero que demostró serlo fue el desarrollo de la marca corporativa de ChCC. Todas las instituciones dentro del sistema emplean el mismo logotipo de ChCC, junto con sus propias identidades corporativas. Este simple hecho ha permitido que el público identifique las diversas acciones llevadas a cabo por sectores diferentes como parte de una misma política general. Puesto que el logotipo del programa ChCC fue considerado también una garantía de calidad, se convirtió en una credencial honorífica que las instituciones aspiraban a poder exhibir.
- 4 Un factor sumamente importante para facilitar el trabajo de coordinación intersectorial fue la creación de un sistema único de información. Las mujeres embarazadas quedan registradas en el momento en que se integran en la red ChCC, y se realiza un



El programa ChCC está dirigido a los niños y a sus familias, desde el periodo de embarazo y hasta el momento en que el niño se integra en el sistema educativo, a la edad de 4 años.

Foto: Cortesía del programa Chile Crece Contigo



seguimiento de sus hijos hasta que entran en el sistema escolar. Este sistema único de información facilita identificar a los niños en situación de riesgo y garantiza que sean remitidos rápidamente a los servicios de apoyo adecuados, y contribuye también a recopilar estadísticas para realizar un seguimiento del sistema y para facilitar la toma de decisiones en el futuro.

- 5 Finalmente, ChCC se propone construir una amplia base de apoyo para sus objetivos a través de una estrategia de concienciación pública que exponga la importancia del desarrollo en la primera infancia. Esto incluye el canal Crececontigo TV, que emite programas educativos

en las salas de espera de los centros de salud de todo el país, y el sitio web [crececontigo.cl](http://crececontigo.cl), que proporciona información y asesoramiento sobre el desarrollo infantil según las diversas etapas, así como materiales educativos y juegos que los padres y los profesionales pueden descargar, foros de debate para los padres, etcétera. Esta estimulación de la demanda ascendente de los servicios integrados para la primera infancia ejerce mayor presión sobre las instituciones sectoriales para que realicen un buen trabajo conjunto.

#### **Lecciones para otros países**

La complejidad del modelo Chile Crece Contigo aporta una rica fuente de

experiencia para la política centrada en el desarrollo de la infancia en América Latina, y contiene numerosos componentes que pueden adaptarse a una amplia gama de circunstancias. No obstante, tres características básicas pueden considerarse elementos clave: un programa globalizado para proporcionar cuidado exhaustivo y apoyo psicosocial a lo largo de la totalidad del periodo de la primera infancia; una fundamentación del sistema en la garantía de los derechos que son titularidad de todos los ciudadanos; y un modelo de transferencia de fondos sujeto a ciertas condiciones.

La implementación de un sistema tan integrado requiere procesos estandarizados que permitan una amplia cobertura de servicios básicos de calidad: un único sistema de registro de beneficiarios y una herramienta de gestión administrativa que permita el registro y la responsabilidad entre los sectores; un sistema de control y de evaluación para realizar un seguimiento del impacto del programa y llevar a cabo las adaptaciones que sean necesarias; la voluntad política para impulsar la eficacia administrativa; y un organismo con la capacidad política y administrativa para coordinar a los sectores participantes. Las estrategias eficaces de comunicación para dirigirse a los trabajadores de cada sector individual son también cruciales, pues las políticas integradas para la infancia implican un cambio en los paradigmas que guían al

personal que opera en cada sector, lo que da lugar de manera inevitable a un complejo conjunto de intereses.

Las estrategias de comunicación son necesarias también para la gestión de las expectativas públicas. Es importante recalcar que un sistema de estas características normalmente se implementa de manera gradual. Inevitablemente, habrá un periodo de ajuste, variable según la región, durante el cual se suscitan expectativas en el público pero los avances quizá no sean tan rápidos como se desearía.

Un sistema único de información facilita identificar a los niños en situación de riesgo y remitirlos rápidamente a los servicios de apoyo adecuados.

El establecimiento de hitos concretos puede ayudar a demostrar los avances parciales conseguidos a lo largo del camino.

Otro factor que debe recibir atención es la base de recursos humanos. Los programas para el desarrollo integrado de la infancia requieren un equipo de personas con un alto nivel de conocimientos específicos. El trabajo intersectorial requiere personal bien cualificado a nivel de diplomatura universitaria o superior para proporcionar un respaldo técnico especializado. Tampoco debería subestimarse la capacitación en aptitudes.

En último lugar, pero no por ello menos importante, es inevitable que cualquier política social incurra en errores durante sus primeros estadios. Por consiguiente, el diseño inicial debe incorporar la capacidad de un proceso constante de mejora a medida que se hallan nuevas formas de simplificar los procesos y de centrar la gestión de manera más efectiva en los usuarios finales. Si una política integrada para la primera infancia ha de mantener su impacto en el tiempo, es necesario emplear enfoques participativos, facilitar la comunicación entre los participantes y garantizar un seguimiento transparente de la asignación de recursos.

#### Nota

<sup>1</sup> Este artículo es una adaptación del trabajo *Elementos para el Diseño de Políticas Públicas Dirigidas a la Primera Infancia*, de Paula Valenzuela Delpiano y Miguel Cordero Vega (2009).

#### Referencias

Delpiano, P.V. y Vega, M.C. (2009, no publicado). *Elementos para el Diseño de Políticas Públicas Dirigidas a la Primera Infancia*. Santiago de Chile. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. (2006). *El futuro de los niños es siempre hoy*. Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. Disponible en: <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2009/12/El-Futuro-de-los-Ninos-es-Siempre-Hoy-Propuestas-del-Consejo-Asesor-Presidencial-para-la-Reforma-de-las-Pol%C3%ADticas-de-Infancia.pdf> (último acceso, octubre de 2011).

# Políticas y programas educativos para la primera infancia en Perú: retos y perspectivas

Santiago Cueto, Coordinador de Niños del Milenio e Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)<sup>1</sup>, Lima, Perú

**El nuevo Gobierno de Perú, elegido en julio de 2011 y liderado por Ollanta Humala, ha prometido priorizar las políticas de primera infancia. En este artículo, Santiago Cueto analiza las experiencias sobre la provisión de la cobertura de la primera infancia a escala, y resalta cuatro lecciones principales que pueden aplicarse a futuras propuestas, no solo en Perú pero también en otros países.**

En el Perú se vive un momento de potencial cambio de rumbo a favor de la primera infancia. La sociedad civil se ha organizado en un colectivo de más de cincuenta instituciones denominado “Todos con la Infancia. Vota por la Niñez ahora”<sup>2</sup>. La iniciativa “Inversión por la Infancia”<sup>3</sup>, que cuenta con el apoyo de la Fundación Bernard van Leer, ha organizado eventos nacionales y publicado un infobarómetro con valiosos datos. Estas iniciativas han conseguido unos compromisos en favor de la primera infancia por parte de líderes políticos en los ámbitos local y nacional.

El presidente Humala, elegido en julio de 2011, se ha comprometido con los recursos necesarios para el logro de metas específicas a favor de la primera infancia para el año 2016. El Primer Ministro afirmó recientemente ante el Congreso de la República que asume el Proyecto Educativo Nacional (PEN), elaborado por el Consejo Nacional de Educación<sup>4</sup>, el cual establece que la primera infancia debe ser una prioridad nacional.

Este artículo examina algunas experiencias sobre programas y políticas de primera infancia, y en concreto el *Wawa Wasi* (ww)<sup>5</sup>, un programa nacional dirigido a niños

y niñas de entre 6 meses y 4 años de edad que viven en condiciones de pobreza. A continuación se extraen cuatro lecciones clave de la experiencia de Perú que pueden ser de interés para la elaboración de políticas futuras, y también para aplicación en otros países.

## 1 No descentralizar prematuramente

Al igual que en otros muchos países en vías de desarrollo, en Perú se inició un proceso de descentralización política hace algunos años. El Gobierno decidió, que el ww, al igual que otros programas, debía ser gestionado por los municipios provinciales. Sin embargo, esta medida no fue exitosa ya que muchos de los municipios no querían asumir el servicio por sentirse preparados para ello. Como resultado, solo algún ww fue transferido, y finalmente el proceso fue paralizado hasta que el Gobierno definiera una política más definida al respecto.

Esta experiencia es un buen ejemplo de cómo a veces el fin se confunde con los medios. Este programa se administra desde el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) con la colaboración del Comité de Gestión de cada comunidad, responsable de la supervisión y

El Estado debe garantizar que todas las iniciativas cumplen con requisitos mínimos de calidad, que no hay superposición entre programas, ni carencias para grupos específicos.

Foto: Paolo Aguilar/Niños del Milenio

de realizar los pagos necesarios a las madres cuidadoras y a los proveedores locales de servicios como el alimentario. Así, uno de los objetivos principales de la descentralización, que es acercar la toma de decisiones a los usuarios, se estaba cumpliendo en gran medida. La transferencia de gestión a los municipios provinciales como un fin en sí mismo no parecía ofrecer un buen servicio a los niños ni a sus familias. (Niños del Milenio ha llevado a cabo un estudio al respecto (Guerrero y Suguimaro, 2010))

## 2 El Estado como facilitador y como proveedor de servicios

La educación pública gratuita de calidad es un principio establecido en la Constitución peruana, y es ampliamente aceptado por la población como un derecho. Sin embargo, este principio no se suele cumplir ya que debido a los escasos presupuestos públicos disponibles, las profesoras de inicial se ven obligadas a pedir recursos a los propios padres de familia para materiales educativos, uniformes, alimentos, etcétera.

Dadas las limitaciones que el Estado tiene en su papel de proveedor de servicios educativos, sería conveniente que se percibiera además como facilitador y articulador de iniciativas. Existen ejemplos de éxito que combinan en diferentes formas la provisión pública con la privada, como es el caso del desarrollado por Fe y Alegría, una institución religiosa que provee infraestructura y gestión,



mientras que el Estado asume los costos salariales de los maestros. Los costos de otras actividades son compartidos.

Este enfoque tiene el potencial de ser aplicado más ampliamente. Varias empresas e instituciones han pedido la transferencia de conocimientos desde el *Wawa Wasi* para organizar sus propios servicios de atención infantil, libres de costo, para su personal o familias de las localidades donde trabajan. También se cuenta con decenas de programas para familias con escasos recursos, a cargo de ONG y asociaciones filantrópicas. Pero resulta que el Estado no suele dar las facilidades para que estos funcionen.

El Estado debe garantizar que todas las iniciativas cumplen con requisitos

mínimos de calidad, que no hay superposición entre programas, ni carencias para grupos específicos. De este modo, el Estado puede cumplir de manera efectiva el principio de que la educación pública sea gratuita, pero también de calidad para todos, con mayor inversión por niño que tradicionalmente haya tenido inferiores rendimientos educativos. En Perú, este grupo incluiría a los niños del ámbito rural, los indígenas, los pobres y aquellos con habilidades diferentes.

## 3 Midiendo los avances para que los programas mejoren

La supervisión de la implementación y la evaluación del impacto deberían ser instrumentos imprescindibles para

cualquier programa social, de modo que se puedan justificar las inversiones y mejorar los servicios. Los programas deberían incluir mecanismos para medir su impacto desde su etapa de diseño. Pero lamentablemente, las evaluaciones de impacto son escasas en Perú. Por ejemplo, para un estudio que comparaba a niños participantes y no participantes del *Wawa Wasi*, los grupos son tan diferentes entre sí, y el control estadístico de las diferencias tan pobre, que no se puede saber si los resultados se deben a la influencia del programa y/o a las características de los niños y sus familias.

Pero también hay excepciones, y muestran que el *ww* debería ser examinado. Por ejemplo, un estudio de Niños del Milenio intentó elaborar un análisis de grupos equivalentes, aunque con una muestra muy pequeña. Los resultados sugieren que mientras que los padres y las madres valoran mucho el programa, en tanto que sus hijos están seguros y reciben alimentación, no se encontraron diferencias entre el desarrollo cognitivo, lenguaje y motor de los niños que asistían y los que no asistían a un *ww*. Así, los *ww* serían percibidos por los padres y las madres más como guarderías que como centros para promover el desarrollo infantil (Cueto y otros, 2009). Recordamos que se trata de un estudio pequeño; necesitamos estudios rigurosos y de mayor escala que ayuden a mejorar el programa.

En cuanto a las intervenciones entre los 3 y 5 años, otro estudio de

Niños del Milenio sugiere que las intervenciones formales, a cargo de profesoras tituladas, tienen mayor impacto en los éxitos educativos al inicio de la primaria que las intervenciones no formales – a cargo de madres de la comunidad, en los programas denominados Programa No Escolarizado de Educación Inicial o PRONOEI (Díaz, 2006).

Al medir los avances, es importante medir el desarrollo cognitivo, de lenguaje o socioemocional que pueden predecir el éxito escolar, la salud y la productividad económica incluso en la adultez. No es suficiente contar con indicadores tradicionales para los logros en la primera infancia, como la mortalidad infantil, la desnutrición crónica o aguda, el porcentaje de niños con vacunas y la morbilidad. Existen algunas iniciativas al respecto, como el Proyecto de Indicadores Regionales de Desarrollo Infantil (PRIDI), conducido por el Banco Interamericano de Desarrollo, que está preparando instrumentos para medir el desarrollo infantil en niños y niñas entre 2 y 5 años a escala nacional en Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú<sup>6</sup>.

#### **4 Designar a una autoridad que lidere “con dientes”**

En la mitología peruana, Inkarrí es un dios que resulta desmembrado por los conquistadores españoles y enterrado en diferentes partes del territorio. Sin embargo, la cabeza estaría todavía viva, procurando la reunificación de sus miembros. La figura de este mito sirve

para mostrar lo que en la actualidad debería ocurrir con las políticas de primera infancia en Perú, ya que varios ministerios han intentado desarrollar y llevar a cabo sus propios programas sin coordinar con otros.

Por ejemplo, aunque el *Wawa Wasi* es responsabilidad del MIMDES (junto con otros programas cubriendo aspectos como nutrición y derechos), el Ministerio de Educación gestiona un número de programas también dirigidos a la primera infancia que incluyen prácticas de crianza con padres y madres, salas de estimulación, ludotecas y cunas (guarderías). El Ministerio de Salud también tiene a su cargo programas para la infancia, como el de Crecimiento y Desarrollo (CRED). Cada ministerio debe solicitar fondos al más poderoso de ellos, el Ministerio de Economía y Finanzas.

La bibliografía actual sugiere que la mejor forma de promover el desarrollo de la primera infancia es mediante la integración de programas educativos, de salud y nutrición, e involucrando en el servicio a padres y madres de familia junto con líderes de la comunidad. También se ha anunciado recientemente la creación del Ministerio del Desarrollo e Inclusión, orientado a reducir inequidades sociales, y al que se pasarían algunos programas para la primera infancia.

Diversas instituciones, como el Consejo Nacional de Educación de Perú, han sugerido la creación de una autoridad nacional para la infancia, de modo que se alineen políticas y

se priorice realmente al sector. Esta autoridad no debería ser solo simbólica, puesto que iniciativas similares han fracasado, sino de alguna forma “tener dientes”, es decir, una verdadera autoridad para aprobar planes coordinados y presupuestos que bien pueden quedar en los ministerios en los que existen ahora, pero planificados de forma que generen sinergia.

El Gobierno del Presidente Ollanta Humala ha anunciado la creación del programa Cuna Más, aunque en el momento de escribir este artículo no se cuenta aún con su diseño completo. Parecen haber al menos tres opciones:

- 1 Crear un nuevo servicio de atención integral a la infancia, paralelo a otros existentes.
- 2 Diseñar una estrategia para la infancia que articularía y reforzaría los servicios existentes, sin crear uno nuevo.
- 3 Diseñar una estrategia y un servicio nuevo.

Las dos últimas estrategias cumplirían un objetivo fundamental para el Perú de hoy, como es articular los programas públicos gestionados por diferentes ministerios. La segunda alternativa parecería la más adecuada aunque la última parece que será la elegida, en tanto que Cuna Más fue parte importante de las promesas electorales y el país estaría esperando una novedad en el servicio, y no solo una nueva estrategia.

En cualquier caso, Cuna Más presentaría las siguientes características: énfasis de trabajo en los distritos más pobres del país; prioridad

en la atención a niños y niñas hasta los 36 meses; el servicio brindado sería de atención integral, y no solo de guardería; y en la provisión de servicios se respetarían las características culturales locales (por ejemplo adaptándolo a contextos rurales indígenas). El Gobierno ha formado un grupo de trabajo con representantes de los diversos ministerios interesados en programas para la infancia, la cooperación internacional y la sociedad civil para ayudar a orientar Cuna Más.

Todo ello muestra el actual interés por tratar el bienestar infantil como una prioridad nacional. Que las declaraciones se concreten en políticas, programas e inversiones coordinadas es algo que deberá verificarse durante los siguientes años. Confiamos que con la participación de todos y con la cooperación internacional, será posible mejorar el bienestar y desarrollo de los niños del Perú.

#### Notas

- 1 Para mayor información, consultar [www.ninosdelmilenio.org](http://www.ninosdelmilenio.org) y [www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)
- 2 Para información adicional sobre esta campaña: <http://votaporlaninez.blogspot.com/>
- 3 Disponible en: <http://www.inversionenlainfancia.net/>
- 4 Disponible en: <http://www.cne.gob.pe/>
- 5 Para más información sobre el programa Wawa Wasi, consultar [http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=90&Itemid=150](http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=90&Itemid=150)
- 6 El marco conceptual de PRIDI se encuentra disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36258208>

#### Referencias

- Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zevallos, A. y Sugimaru, C. (2009). *Promoting Early Childhood Development Through a Public Programme: Wawa Wasi in Peru*, Working Paper 51. Oxford: Young Lives/Niños del Milenio. Disponible en: [http://www.ninosdelmilenio.org/publicaciones\\_documentos.shtml](http://www.ninosdelmilenio.org/publicaciones_documentos.shtml) (último acceso, octubre de 2011).
- Díaz, J.-J. (2006). *Preschool Education and Schooling Outcomes in Peru*. Disponible en: [http://www.ninosdelmilenio.org/publicaciones\\_otras\\_public.shtml](http://www.ninosdelmilenio.org/publicaciones_otras_public.shtml) (último acceso, octubre de 2011).
- Guerrero, G. y Sugimaru, C. (2010). *Oportunidades y riesgos de las transferencias del servicio Wawa Wasi a los Gobiernos locales y provinciales*. Lima: Niños del Milenio. Informe disponible en: [http://www.ninosdelmilenio.org/publicaciones\\_otras\\_public.shtml](http://www.ninosdelmilenio.org/publicaciones_otras_public.shtml) (último acceso, octubre de 2011).

# Implementación a escala: lecciones extraídas de *Head Start*

Joan Lombardi, Washington DC, EE.UU.

**Experta ampliamente reconocida en materia de primera infancia, hasta hace poco Joan Lombardi ha prestado servicios como Vicesecretaria Adjunta y Coordinadora Interdepartamental en materia de Primera Infancia en la Administración para Niños y Familias del Departamento de los Estados Unidos para la Salud y los Servicios Humanos. En este artículo, comparte su parecer sobre cinco factores que han contribuido al éxito del programa *Head Start* en los EE.UU.**

Tras más de cuatro décadas en funcionamiento, el programa estadounidense *Head Start* ha vivido sus tiempos de éxitos y de dificultades. Desde sus inicios como un programa de verano que prestaba servicio a aproximadamente 500.000 niños en el año 1965, ha pasado a ser una combinación de programas tanto a tiempo parcial como a tiempo completo, que duran todo el año o parte de él, y que dan servicio a casi un millón de niños pequeños (Oficina de *Head Start*, 2010). La buena noticia acerca de esta historia es que *Head Start* se ha mantenido durante más de 45 años, y que ha tenido un efecto positivo en las vidas de más de 28 millones de niños pequeños. Los retos han incluido equilibrar la expansión del programa con la calidad, tener que tomar decisiones difíciles acerca de la cifra y de las edades de los niños a los que prestar servicio, el propio diseño del programa, y la necesidad de responder a las circunstancias cambiantes de las familias y del panorama emergente en materia de primera infancia.

Desde los primeros años del programa *Head Start*, el interés por la primera infancia ha ido

incrementándose en todo el mundo de forma exponencial, pasando por el establecimiento del objetivo de la Educación para Todos, que reconocía que el aprendizaje comienza desde el mismo momento del nacimiento (UNESCO, 1990), hasta llegar al informe más reciente sobre los determinantes sociales de la salud (Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud, 2008), y hoy existe un creciente reconocimiento de la importancia de los primeros años para la salud y el desarrollo del aprendizaje a largo plazo. Sin embargo, dado que más de 200 millones de niños menores de 5 años que viven en los países de rentas bajas y moderadas no están alcanzando su pleno potencial de desarrollo (Grantham-McGregor y otros, 2007), la necesidad de llevar a escala programas para la primera infancia continúa siendo un imperativo que debe abordarse de manera seria e inmediata.

La noticia prometedora es que en todo el mundo estamos viendo países que desarrollan planes nacionales para la primera infancia que reúnen a sus ministerios y que tratan de llevar a escala pequeñas iniciativas basadas en la comunidad. Cada vez sabemos más acerca de los aprendizajes de

ampliar a escala, basadas en las prácticas que se llevan a cabo en todo el mundo (Hartman y Linn, 2008). La investigación y las evaluaciones han comenzado a documentar mejor lo que sabemos sobre el diseño y la implementación del programa, aunque todavía nos queda un largo camino por delante.

Si bien el contexto varía de un país a otro, existen lecciones importantes extraídas de la experiencia de *Head Start* que pueden arrojar cierta luz sobre la implementación a escala de los programas para la primera infancia. Así, se exponen las siguientes cinco lecciones deseando que realicen alguna aportación al debate y a las decisiones que están teniendo lugar en todo el mundo a medida que avanzamos por asegurar los fundamentos de base para los niños pequeños.

### **1 El desarrollo infantil requiere un enfoque integrado y expectativas definidas**

Desde sus inicios, *Head Start* estuvo basado en el concepto de que los programas destinados a los niños pequeños en situación vulnerable debían ser integrales, abarcando la salud, los servicios sociales y la educación (Cooke, 1965). Este enfoque se basaba en sólidos principios del desarrollo que reconocían a la totalidad del niño en el contexto de su propia familia. A su vez, la familia era considerada como un miembro de la comunidad, con elementos condicionantes y de

apoyo que afectaban a su bienestar general. Esta visión se ha mantenido, pues la naturaleza integrada del desarrollo ha quedado reconocida por las investigaciones más recientes procedentes del campo de la neurociencia.

El enfoque integral de la provisión del servicio es uno de los elementos clave del éxito de *Head Start*. Los servicios de atención sanitaria se centran en actividades tales como el diagnóstico preventivo, la remisión a otros servicios y la realización de un seguimiento, la educación sanitaria y la promoción (incluyendo la nutrición y la salud dental y mental). Los servicios educativos incluyen programas para abordar los ámbitos centrales del desarrollo a través de entornos basados en el grupo o en el hogar. Los servicios a la familia se centran en el fortalecimiento de las relaciones entre padres e hijos, en la participación de la familia y en la toma de decisiones, en la educación parental y en los enlaces a los servicios de apoyo a la familia, entre otros. Los niños con necesidades especiales quedan integrados en todos los programas.

Aquellos países que llevan a escala los programas para la primera infancia, deberían considerar el diseño de programas que reconozcan el vínculo entre la salud y la educación, y que aborden las necesidades tanto de los niños como de las familias; por ejemplo, integrando la estimulación temprana y las prácticas de crianza en los servicios ya existentes de nutrición,



o los servicios de atención sanitaria y a la familia en los programas de educación preescolar.

Con los años, el programa *Head Start* ha redoblado esfuerzos por esbozar expectativas definidas de lo que queremos que los niños aprendan y hagan mientras están en el programa, así como los objetivos con las familias. Estas expectativas se han refinado con el tiempo, a medida que han surgido nuevos conocimientos y comprensiones sobre cómo los niños aprenden y se desarrollan, y sobre cómo conseguir una mayor participación y un apoyo más eficaz para las familias. Aunque los objetivos generales para los niños y las familias se incluían ya en los primeros documentos relativos a las políticas, no fue hasta el año 2000 cuando el programa *Head Start* desarrolló un marco de resultados para los niños, que recientemente ha sido actualizado.

Los programas seleccionan e implementan planes de estudios y prácticas de evaluación para conseguir estos resultados. Aunque la participación de la familia ha sido siempre un ingrediente principal de los programas, las últimas iniciativas han ido enfocadas a establecer expectativas más definidas, mediante el desarrollo del marco de resultados para las familias (véase recuadro).

A lo largo de todo el mundo están emergiendo estándares para el desarrollo y la primera infancia que contribuyen a orientar los programas para esta última. Este es un importante paso para llevar a escala los programas. Dado que las familias que componen los programas y las comunidades suelen representar un amplio abanico de culturas y de lenguajes a medida que aumenta la cifra y el tipo de programas, la riqueza de esta diversidad debería

quedar reflejada y tenerse en cuenta en nuestras expectativas para los niños y las familias.

## 2 Los estándares del programa, los datos y el seguimiento proporcionan la base de la responsabilidad y de la mejora constante

Si bien las directrices para el funcionamiento del programa se desarrollaron en los años sesenta, no fue hasta la primera evaluación del programa *Head Start* cuando se produjo una oleada de mejoras e innovaciones que dio lugar al desarrollo de estándares sobre su rendimiento. Desarrollados en los años setenta, dichos estándares se actualizaron y mejoraron en los noventa para reflejar la expansión de los servicios a los niños más pequeños (desde el periodo prenatal hasta la edad de 3 años) e incluir las últimas

### Resultados de la participación de los padres y la familia en *Head Start*

- *Bienestar familiar* Los padres y las familias se sienten seguros, saludables y con mayor seguridad financiera.
- *Relaciones positivas entre padres e hijos* Comenzando por las transiciones a la paternidad, los padres y las familias desarrollan relaciones afectivas que fomentan el aprendizaje y el desarrollo de sus hijos.
- *Familias como educadores permanentes* Los padres y las familias observan, orientan, promueven y participan en el aprendizaje diario de sus hijos en el hogar, en la escuela y en sus comunidades.
- *Familias como aprendices* Los padres y las familias promueven sus propios intereses

de aprendizaje a través de la educación, la formación u otras experiencias que respaldan sus prácticas de crianza, su carrera y sus objetivos en la vida.

- *Participación de la familia en las transiciones* Los padres y las familias apoyan y defienden el aprendizaje y el desarrollo de sus hijos cuando estos últimos hacen la transición a nuevos entornos de aprendizaje: del programa *Early Head Start* (EHS) al *Head Start* (HS), del EHS/HS a otros entornos de aprendizaje temprano, y del HS a la guardería, a través de la escuela elemental.
- *Conexiones de la familia con grupos de iguales y con la comunidad* Los padres y las

familias establecen conexiones con grupos de iguales y con tutores, en redes sociales formales o informales que prestan apoyo y/o resultan instructivas y que potencian el bienestar social y la vida en la comunidad.

- *Familias como defensoras y líderes* Los padres y las familias participan en el desarrollo del liderazgo, en la toma de decisiones, en el desarrollo de una política de programa y en la organización de actividades a nivel comunitario y estatal para mejorar el desarrollo y las experiencias de aprendizaje de sus hijos.

Fuente: Oficina de *Head Start*, Administración para Niños y Familias, Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE.UU., 2011

evidencias científicas. Los Estándares de Rendimiento del Programa *Head Start* esbozan los requisitos básicos que todos los programas locales deben satisfacer para garantizar el desarrollo apropiado de los servicios y una sólida administración fiscal y programática. Estos estándares se han convertido en el núcleo de lo que define al programa *Head Start*. Mientras que el diseño inicial de un modelo con base en el centro ha evolucionado hasta incluir un modelo de visitas al hogar, un modelo de cuidado familiar (pequeños grupos en un entorno de hogar), y acciones o combinaciones locales, existen estándares comunes a todos los tipos, y variaciones según su diseño y la edad del niño.

Junto con los estándares de rendimiento, los programas *Head Start* deben completar un Registro de Información del Programa con periodicidad anual, que documenta los servicios proporcionados a los niños y a las familias. En los últimos años, ha habido un énfasis renovado por la recopilación y el empleo de datos sobre los progresos de los niños, llevados a cabo a través de evaluaciones formativas en línea con el plan de estudios y de observaciones y mejoras en las interacciones entre profesor y niño. Los resultados de esas evaluaciones se emplean para perfeccionar la práctica.

Estos estándares y la recopilación de datos constituyen la base del sistema de seguimiento que garantiza la rendición de cuentas del programa. Cada tres

años, los programas son visitados con el fin de realizar un control profundo in situ. Además, recientemente se han realizado esfuerzos por examinar de modo más estrecho e intenso los servicios proporcionados, revisando los datos del programa anualmente. Asimismo, se ha propuesto una iniciativa para someter nuevamente a concurso las ayudas que reciben las comunidades cuyos programas no están proporcionando servicios de calidad, dejando abierto el programa a proveedores que aseguren los mejores servicios para los niños y las familias.

En conjunto, los aprendizajes apuntan a la necesidad de establecer estándares del programa lo más pronto posible en el proceso, y a una recopilación de datos y a un sistema de control que puedan garantizar la calidad a medida que se extienden los programas. Aunque la flexibilidad local ha sido también un factor clave para el éxito, sin una hoja de ruta segura hacia la calidad, los esfuerzos por llevar a escala un programa pueden resultar en una expansión de los servicios que carezca de controles suficientes para garantizar su eficacia.

### **3 La formación, la asistencia técnica y el apoyo al personal: elementos clave**

Sabemos que los adultos son la influencia más importante en la vida de un niño, incluyendo tanto a los padres como a los profesores. *Head Start* ha tratado de equilibrar la necesidad de asegurar que el personal represente y

refleje a las comunidades a las que sirve y que al mismo tiempo cuente con mayores capacidades de formación, acreditación y apoyo. Garantizar las calificaciones y la remuneración adecuadas ha seguido siendo un reto. Los requisitos para una acreditación específica se han endurecido con los años, pasando de acreditaciones concretas y limitadas, a garantizar que cada aula disponga al menos de un profesor con competencia acreditada en desarrollo infantil (competencia básica), o a requisitos más recientes, como la de incrementar el porcentaje de aulas en las que se incorporen títulos de licenciatura (4 años lectivos tras secundaria) en el desarrollo para la primera infancia.

Para equilibrar la expansión y la calidad, se han destinado fondos en diversas versiones de la legislación del programa *Head Start* que proporcionan ciertas cuantías para la formación, la asistencia técnica y las mejoras de la calidad, incluyendo la remuneración. El sistema de formación y de asistencia técnica incluye el apoyo directo a los programas para que adquieran formación local adaptada a sus necesidades, junto con centros nacionales de recursos y redes de apoyo de alcance estatal. A pesar de estos esfuerzos, los programas luchan por contratar y conservar a personal cualificado, en particular allí donde existen otras opciones mejor retribuidas en la comunidad.

A medida que los países implementan el proceso a escala en

múltiples ubicaciones, es fundamental proporcionar un sistema de formación y de asistencia técnica para el personal. Ello exige la inversión en la capacidad del sistema de educación superior para instruir a la mano de obra dedicada a la primera infancia y a la familia, y el desarrollo de un conjunto de competencias y de un sistema de acreditación. Deben concederse becas para garantizar que el personal pueda aprovechar estas oportunidades, y debe prestarse atención a mejorar la retribución, de manera que la carrera en el desarrollo de la primera infancia se convierta en una parte central de la infraestructura humana de un país.

#### **4 La continuidad y la “dosis” adecuada para el éxito a largo plazo**

Cuando los programas para la primera infancia son llevados a escala se debe tomar decisiones que tendrán consecuencias para el número de niños a los que pueden dar servicio, según los fondos disponibles. Debe decidirse a qué grupo etario de niños prestar servicio, durante cuántas horas al día, y durante cuántos días al año. El número de horas y de días que los niños pasan en un programa puede denominarse la “dosis”. Un corpus creciente de investigaciones apunta a que la cantidad de tiempo que los niños pasan en un programa repercute sobre la eficacia del mismo, sobre todo si se trata de un programa de calidad.

Cuando surgió el programa *Head Start*, se concibió como un programa de verano que debía tener lugar el año

anterior al que los niños inician su primer curso escolar. Pero cada vez era más obvio que un enfoque a tan corto plazo no obtendría resultados duraderos. Con el tiempo, fueron más los programas que pasaron a tener una programación de año escolar, al que la mayoría de los niños asistía a la edad de 4 años. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un aumento en la cifra de niños de 3 años que asisten al programa, y un creciente reconocimiento de que se necesita más de un año de servicio para mantener los beneficios conseguidos. Con el advenimiento del programa *Early Head Start* a mediados de los años noventa, el programa se extendió para dar servicio a los niños y a las familias desde el periodo prenatal hasta los 3 años, aunque la expansión del programa ha sido lenta, dada la limitación de recursos.

En los EE.UU., la demanda de programas de alta calidad que prestan servicio a los niños en situación de riesgo durante el período prenatal y hasta la edad de 5 años se ha convertido en el centro de las políticas recientes (Departamento de Educación de los EE.UU. y Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE.UU., 2011). Además, dada la brecha existente en los logros, cada vez se reconoce en mayor medida que para que los beneficios se mantengan, debemos garantizar la continuidad de servicios de calidad a medida que los niños realizan la transición a los primeros cursos escolares.

El programa *Head Start* ha redoblado esfuerzos por esbozar expectativas definidas de lo que queremos que los niños aprendan y hagan mientras están en el programa, así como los objetivos con las familias.

Foto: Cortesía de Gila River Head Start



La ampliación a escala suele conducir a soluciones de compromiso: ¿debería prestarse servicio a más niños con un programa de más corta duración?; ¿a qué edad deberían comenzar los servicios?; ¿cuál es el mejor enfoque para mantener los beneficios? Estas son elecciones difíciles que deben realizarse en el contexto de todos los servicios disponibles para los niños de la comunidad y de las necesidades particulares de las familias. Los programas pueden diseñarse a partir de un esquema de educación preescolar que pueda servir como punto central para prestar servicios integrados a los niños de 0 a 5 años de la comunidad. Al mismo tiempo, los programas de visita al hogar pueden llevarse a escala para atender a los bebés, dada la importancia de los primeros años de vida, y sumarse a los programas de educación preescolar. Con independencia de las elecciones que se realicen, garantizar cierto nivel de calidad, con apoyo para el personal, mantenimiento de estándares y de un buen seguimiento son elementos clave para el éxito del programa.

### 5 La puesta a escala se amplía con el tiempo y requiere voluntad política y mejoras constantes

Después de 45 años, *Head Start* sigue dando servicio a menos de la mitad de los niños pobres que podrían recibirlo, y a tan solo un 5% de los bebés y niños pequeños aptos para recibir la cobertura. La experiencia

de *Head Start* demuestra que llevar a escala un programa para la primera infancia no es algo que se haga de la noche a la mañana; al contrario, con frecuencia es un proceso gradual que transcurre en el tiempo. Además de la atención a la infraestructura básica, la puesta a escala requiere tanto una mejora constante del sistema como una voluntad política.

Con los años, se han realizado numerosas evaluaciones sobre los programas *Head Start* y *Early Head Start*, así como revisiones regulares de la legislación. Todo ello ha conducido a constantes esfuerzos de mejora que han contribuido a hacerlo avanzar. Por ejemplo, la reautorización ante el Congreso en el año 2007 y los resultados del Estudio de Impacto de *Head Start* (2010) intensificaron los esfuerzos por mejorar la práctica en el aula y por trabajar con las escuelas locales para que los beneficios obtenidos con el programa pudieran mantenerse. Las iniciativas de expansión deberían adoptar la evaluación y la revisión como elementos centrales para el éxito.

Finalmente, aunque los avances han parecido lentos dada la tremenda necesidad de servicios, *Head Start* ha sido capaz de extenderse y de mejorar gracias al apoyo bipartidista que ha recibido en el Congreso durante más de cuatro décadas. Uno de los elementos clave de su éxito ha sido la fuerte participación y la capacidad de decisión de los padres y de otros miembros de la comunidad, que son

los más directamente afectados por el programa. Las lecciones para otros países son garantizar que, sea cual sea el programa que se lleve a escala, exista una titularidad amplia y no partidista del mismo por parte de los padres, la comunidad, las empresas y los líderes políticos. Tal titularidad compartida puede ayudarnos a seguir progresando para que algún día podamos ver servicios de calidad a escala para los niños y las familias de todo el mundo.

### Referencias

- Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud. (2008). *Subsanar las Desigualdades en una Generación: Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*, Informe Final de la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Cooke, R. (1965, reimpreso en 1972). *Recommendations for a Head Start Program by a Panel of Experts*. Washington, DC: Universidad Johns Hopkins / Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los EE.UU..
- Departamento de Educación de los EE.UU., y Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE.UU. (2011). *Race to the Top – Early Learning Challenge*, información para candidatos. Disponible en: <http://www2.ed.gov/programs/racetothetop-earlylearningchallenge/applicant.html> (último acceso, octubre de 2011).
- Grantham-McGregor, S., Cheung, Y.B., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L. y Strupp, B. (2007). Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries. *Lancet* 369: 60–70.
- Hartman, A. y Linn, J. (2008). *Scaling Up: A framework and lessons for development effectiveness from literature and practice*. Washington, DC: Wolfensohn Center for Development at Brookings.
- Oficina de *Head Start*. (2010). *Head Start Program Fact Sheet, Fiscal Year 2010*. Washington, DC: Administración para Niños y Familias.
- UNESCO. (1990). *The World Declaration on Education for All*. París: UNESCO. Disponible en: [www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/background/jomtien\\_declaration.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml) (último acceso, octubre de 2011).

## “Si hubiéramos realizado el proceso de llevar a escala más lentamente, a estas alturas *Sure Start* podría haber fracasado”

Naomi Eisenstadt fue la primera Directora del programa *Sure Start* (Reino Unido), desde sus inicios en el año 1999 hasta el 2005, para el que consiguió crear un rápido periodo de expansión: ahora hay más de 3.600 centros infantiles *Sure Start* en el Reino Unido que ofrecen una gama de servicios a los padres y a los niños, desde el momento del nacimiento hasta la primera edad. Los servicios incluyen visitas de los servicios de salud, aprendizaje temprano, apoyo a los padres y orientación en materia de cuidado infantil y de empleo. En esta entrevista, nos habla sobre los cambios que experimentó el programa a medida que se llevaba a escala; sobre qué se hizo bien en ese proceso, y qué podría haberse gestionado de manera diferente.

*Inicialmente, la idea del desarrollo de la comunidad era intrínseca a Sure Start. Los primeros programas piloto a nivel local se establecieron para conseguir la participación de los padres a la hora de definir qué servicios debería proporcionar su centro local. A medida que se llevaba a escala y se extendía más allá de las áreas más desfavorecidas donde estaban situados los programas iniciales, la naturaleza del servicio fue cambiando. Las autoridades locales han adoptado un papel de mayor liderazgo a la hora de proporcionar una gama más estandarizada de servicios. El difunto Norman Glass, oficial que diseñó el programa, lamentó este hecho y afirmó que la presión política por conseguir resultados rápidos era reprochable: “El desarrollo de la comunidad lleva su tiempo ... lamentablemente, si quieres que las cosas ocurran de acuerdo con un programa estricto y con objetivos primordiales, entonces el desarrollo*

*de la comunidad necesariamente pasa a ocupar el último puesto.” ¿Está usted de acuerdo? ¿Hay alguna forma de generar voluntad política para hacer las cosas con menor urgencia?*

Sí, claro que estoy de acuerdo en que la presión política por conseguir resultados rápidos condujo a que se redujera el desarrollo de la comunidad a medida que llevábamos el proyecto a mayor escala; y no, no creo que pueda esperarse de alguna forma que los políticos tengan más paciencia. El ciclo electoral es sencillamente un hecho. Pero la pregunta da a entender que estoy de acuerdo con Norman en que la falta de enfoque sobre el desarrollo de la comunidad fue negativo. Y en realidad, no es así.

Me duele decir esto, porque habíamos comenzado con un modelo de desarrollo de la comunidad y todos queríamos que funcionara. Pero mi opinión sobre la evidencia que ha salido a la luz es que, aunque

Para asegurar que no se pierde de vista la visión integral y centrada en los niños se requiere que el cuidado infantil de calidad sea asequible y que los servicios para los padres estén disponibles en momentos que se acoplen al modo en que viven sus vidas.

Foto: Cortesía de Andrew Wright



es estupendo para los adultos que participan, esas ventajas no se transmiten necesariamente a los niños que más lo necesitan.

***¿Cuál resultó ser el problema con el modelo de desarrollo de la comunidad?***

Casi por definición, el modelo excluye a los más desfavorecidos. Se llega hasta los pobres, pero solo hasta aquellos que desean participar. La madre drogadicta no acude al programa. Y si lo hace, el resto de los padres no le hacen sentir que es bienvenida, y no vuelve. No se les puede culpar por eso: si yo fuera uno de esos padres de un programa local, no me gustaría que la madre

drogadicta participara en él. Y sin embargo, es la madre drogadicta la que más necesita la ayuda de cualquiera de los demás, sin duda.

Imagine una escala de dos por dos dimensiones, compuesta por los conceptos “desear” y “necesitar”: algunas personas desean el programa pero no lo necesitan, mientras que otras lo necesitan pero no lo desean. Lo que termina ocurriendo de manera inevitable es que el personal se centra en los padres que quieren y necesitan su ayuda. Estas personas son bastante pobres, y por supuesto necesitan apoyo. Pero lo cierto es que son increíblemente agradecidas y entusiastas, y eso les hace excelentes para monopolizar el tiempo del

personal. En consecuencia, el personal no tiene tiempo para pensar en llegar hasta los padres que necesitan su ayuda pero no la desean.

Cuando los políticos aparecen en escena, lo que ven es un centro repleto principalmente de madres que explican cómo este programa maravilloso ha cambiado sus vidas. Todo el mundo se olvida de los padres que no están allí.

### ***¿Cómo se consigue llegar hasta esos padres?***

Con mejores datos. El actual Gobierno del Reino Unido está tratando de resolver el problema, pero no es fácil. El sector sanitario es el que tiene los mejores datos sobre los niños antes de que asistan a la escuela, donde tiene lugar el mayor alcance a las familias. Tenemos que hallar modos de utilizar el sector sanitario para atraer a los padres que “necesitan pero no desean” el contacto con los restantes servicios disponibles para la primera infancia.

En el fondo, se trata de una cuestión de marketing. Tenemos que segmentar mejor el mercado: hay padres con los que basta realizar una venta persuasiva, y otros que requieren una venta más agresiva. Y para aquellos que requieren la venta agresiva, todo se reduce a una cuestión de persistencia. En lugar de comentar a los padres que existe un grupo en el Centro Infantil los martes por la mañana, tenemos que conseguir que el personal sanitario de asistencia domiciliaria diga algo así como: “¿qué tal si vengo aquí el martes por la

mañana para recogerle y nos vamos juntos a este grupo?”

Una vez que se piensa en términos de marketing, es posible darse cuenta de que no basta sencillamente con enojarse con los padres porque no han aprovechado la ayuda disponible. Conseguir tener éxito con una venta agresiva es responsabilidad del vendedor, no del comprador. Es el vendedor quien ha de entender la motivación del comprador y comprender cómo hacer que la persistencia funcione.

**Casi por definición, el modelo de desarrollo de la comunidad excluye a los más desfavorecidos. Se llega hasta los pobres, pero solo hasta aquellos que desean participar.**

Esto es algo que vimos que no ocurría en la medida suficiente con el modelo de desarrollo de la comunidad. Por eso, ya no creo que hubiera sido mejor si hubiéramos seguido adelante con este modelo.

***¿Cree que si hubieran intentado llevar a escala un modelo que estuviera más impulsado por la comunidad, presumiblemente hubiera tenido el potencial de dar lugar a contradicciones en la calidad, pues diferentes comunidades hubieran deseado cosas diferentes en distintos lugares? A esto se le ha llamado el “gran debate sobre la***

***aromaterapia”, que surgió cuando los padres de algunos centros Sure Start decidieron que su programa local destinara fondos a cursos de aromaterapia, para horror de los políticos en el cargo.***

Tiene que corresponder al personal local el hacer las cosas correctamente. Hay que conseguir el compromiso de los padres, o de lo contrario no cruzarán la puerta. Pero una vez que consigues que la crucen, hay que negociar con sus deseos y necesidades, porque a

veces descubres que lo que esperan del programa no es necesariamente lo más óptimo para sus hijos. Es un proceso delicado, porque si algo sabemos, es que simplemente decir a la gente lo que debe hacer no funciona.

Pero igualmente, nunca quise que *Sure Start* fuera una zona libre de conocimiento: es importante reconocer que puede haber una falta de conocimiento en las comunidades pobres.

***Después se les acusó de tratar de “imponer valores de la clase media a los pobres”, una crítica que a veces recibió Sure Start. Cuando***



*se lanzó inicialmente en las zonas más desfavorecidas, realmente hubo padres de clase media preocupados porque sus hijos no reunían los requisitos para entrar en el programa.*

Me siento muy orgullosa de que este haya sido probablemente el primer programa para los pobres que ha sido envidiado por la clase media. Siempre me hizo reír que se nos criticara porque las personas de clase media querían llevar a sus hijos a *Sure Start*. ¿A quién se le ocurriría criticar a un colegio por ser popular entre las clases medias?

Igualmente, siempre pensé que ese tema de “imponer los valores de la clase media” es una soberana tontería, porque en realidad, si hay algo en lo que las clases medias tienden a destacar es en conseguir que sus hijos terminen la escuela y obtengan un buen empleo. No hay que ser demasiado delicado sobre ese punto, o se acaba negando esas oportunidades a los niños de orígenes más humildes.

*Algunos críticos han afirmado que, al implementarse a escala, Sure Start desvió su foco de atención sobre el desarrollo holístico de los niños y lo orientó en mayor medida a conseguir trabajo para las madres. ¿Cómo evitan que la “agenda de la empleabilidad” desplace el principal centro de atención, que debe recaer sobre la infancia?*

Siempre he defendido la agenda de la empleabilidad, porque creo que la

pobreza perjudica a las familias, y el mejor modo de no ser pobre es tener un trabajo. Pero la empleabilidad es un largo recorrido, no un hecho aislado, y visto en esos términos creo que es claramente un “tanto/como” con el conjunto de la infancia, y no un “o esto o aquello”. Tomemos la alfabetización de los adultos, por ejemplo: ayuda a conseguir un empleo, pero también permite a los padres que puedan leer a sus hijos. Y en cuanto a mejorar la salud mental y a la autoestima de las madres, el trabajo realmente cumple su papel.

Hay dos puntos importantes para asegurar que no se pierda de vista la atención total sobre los niños: uno es el cuidado infantil de calidad asequible, y el otro es conseguir que los servicios para los padres estén disponibles en momentos que se acoplen al modo en que viven sus vidas, como por ejemplo por las tardes y en los fines de semana. Parte de la hostilidad hacia la agenda de la empleabilidad provino del personal que ocupaba la primera línea de acción, que estaba llevando sus propios grupos de padres en días entre semana, porque naturalmente tienen gran interés en que los padres estén libres para poder acudir.

*Cuando Sure Start se llevó a escala más allá de las zonas más desfavorecidas, los nuevos centros situados en mejores zonas obtuvieron menor financiación porque hubiera sido prohibitivamente caro ofrecer la misma cobertura de manera universal. Como resultado, el nivel de servicios*

*disminuyó. ¿Cómo persuadiría a los políticos de que vale la pena el gasto de financiar el programa al mismo nivel para todo el mundo?*

No lo haría. Creo que es un desperdicio de dinero; en realidad no hace falta ese nivel de apoyo a todo lo grande para todo el mundo. Creo que el planteamiento correcto es un “universalismo progresivo”, por usar una expresión poco atractiva del antiguo primer ministro del Reino Unido, Gordon Brown: esto es, una red nacional, pero que destine la mayor parte de los recursos financieros a las zonas pobres.

Sin embargo, cuando llevas a escala de este modo, constituye un gran reto asegurarse de que llegas hasta los pobres que viven en mejores zonas; porque, no cabe duda, no todos los pobres viven en zonas pobres. Creo que disponemos ya de infraestructura más que suficiente para hacerlo, pero todavía no la aprovechamos a su máximo potencial.

*En retrospectiva, ¿cuál fue el mayor fracaso al llevar a escala el programa Sure Start?*

El desarrollo del personal, especialmente a nivel de liderazgo. No habíamos reparado en la tarea tan difícil que estábamos pidiendo a los gestores locales del programa: poner en servicio grandes instalaciones o trabajar para conseguir la participación de los servicios locales existentes; son

cuestiones complicadas. Teníamos cierto personal realmente bueno, pero nos dimos cuenta de que incluso los más capaces tenían que arreglárselas simplemente con su encanto personal para persuadir y con pura fuerza de voluntad. El problema es que si estás trabajando en la primera infancia a nivel local, sencillamente no tienes el prestigio suficiente para infundir respeto: creo que dirigir un centro para la primera infancia es tan difícil como llegar a ser director de una escuela primaria, pero existen mayores

personal altamente cualificado que se ve atraído al trabajo en la primera infancia.

*Norman Glass ha escrito que pensaba que Sure Start se había llevado a escala demasiado rápido: solo dos proyectos locales estaban ya establecidos y en marcha cuando se tomó la decisión en 1999 de llevarlo a escala de modo amplio, y dijo que consideraba que “sería mejor recopilar cierta experiencia de gestión, en primer lugar”. ¿Estuvo usted de acuerdo?*

proceso de puesta en escala fue rápido, todo el mundo tuvo conocimiento de *Sure Start*, lo que dificultó muchísimo aplicar recortes cuando cambió el clima político y económico; claro que ha habido algunos recortes, pero los recortes en la provisión de servicios a la primera infancia no han sido tan profundos como en muchos otros sectores. Sencillamente, había demasiados centros como para cerrarlos todos, y estaban prestando servicios que gozaban de gran aceptación. Por ejemplo, el 94% de las familias ahora aprovecha su derecho de hasta 15 horas a la semana de educación preescolar gratuita para cada niño de 3 y 4 años. Aplicar recortes a ese derecho sería muy impopular desde el punto de vista político.

Los tres principales partidos contemplan ahora que hacer hincapié en los servicios a la primera infancia es una estrategia que les reporta votos. Puede argumentarse el qué y el cómo, pero no si va a hacerse o no. Y ese no era ni mucho menos el caso antes de 1997. El programa *Sure Start* ha tenido un papel principal en una revolución no anunciada dentro del ámbito de la primera infancia en Inglaterra, que ha cambiado tanto lo que el público espera como la respuesta del Gobierno a lo que debería ofrecerse a las familias y a los niños desde que nacen hasta que comienzan a ir a la escuela.

**Deberíamos haber hecho mayor hincapié en la formación del personal a medida que ampliábamos el programa.**

barreras de acceso para poder ser director de escuela primaria, y por eso se les respeta más.

Deberíamos habernos dado cuenta de ello antes y haber hecho mayor hincapié en la formación del personal a medida que llevábamos el proceso de puesta a escala; aunque incluso con mejor formación, desgraciadamente no es mucho lo que puede hacerse en el clima actual para abordar los bajos niveles de salarios en el sector de la primera infancia. De todas formas, y contra toda lógica, una consecuencia positiva de la actual redundancia laboral en el sector público puede ser que ahora hay mayor número de

En aquel momento estuve de acuerdo con Norman, pero al echar la vista atrás creo que estábamos equivocados, y que los ministros que nos llevaron la contraria estaban en lo cierto. Entonces me pareció que no sabían lo que hacían por extender el programa tan rápido, pero lo que sí sabían es que todo ello redundaba en esa cuestión del ciclo electoral: hay que aprovechar el momento en que existe voluntad política, porque la oportunidad quizá no vuelva a presentarse.

Si hubiéramos realizado el proceso de llevar a escala más lentamente, a estas alturas *Sure Start* podría haber fracasado. Pero precisamente porque el

# La ampliación a escala de los servicios para la primera infancia en Kenia desde la independencia

Lynette Okengo, asesora en desarrollo para la primera infancia, con sede en Kenia

**Desde la independencia en el año 1963, Kenia ha extendido de manera notable los servicios para la primera infancia. En la actualidad, el país es reconocido como líder en materia de desarrollo para la primera infancia en el África subsahariana y por su programa nacional en este ámbito, que presta servicios a un amplio rango de niños procedentes de diversos entornos socioeconómicos, culturales y religiosos. Este artículo presenta los factores que han sido clave en el proceso de llevar a escala este programa, e identifica a los retos que siguen existiendo para garantizar el mantenimiento de su calidad.**

En principio, los programas formales de desarrollo para la primera infancia se establecieron en Kenia durante la etapa colonial, en la década de los años cuarenta. Inicialmente, el acceso a los servicios estaba limitado a los residentes más acomodados de las ciudades, o a aquellos que vivían en las plantaciones de té, café y azúcar. Incluso con el establecimiento de los centros de educación preescolar en las zonas rurales entre los años 1952 y 1957, que daban servicio a los niños cuyos padres eran trabajadores forzosos que se encontraban fuera de casa (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2005), el acceso a dichos servicios era todavía muy limitado.

Sin embargo, desde el momento en que Kenia obtuvo la independencia en el año 1963, el acceso a los servicios de cuidado y de aprendizaje temprano se extendió masivamente. Partiendo de una base escasa, la cifra de niños inscritos en los centros ascendió a más de 800.000 en 1990, pasando a los 1,1 millones en el año 2000, y a los 1,7 millones en 2008. El número de centros destinados a la primera infancia se

disparó hasta los 15.469 en el año 1990, a 26.294 en el 2000 y a 37.954 en el 2008. La tasa bruta de matriculaciones preescolares de Kenia aumentó cada año, desde el 2003 al 2008 (véase Ilustración 1 en la siguiente página), hasta alcanzar el 60,2% (Ministerio de Educación, 2009), uno de los más elevados del África subsahariana.

Aunque todavía queda mucho por hacer para mejorar todavía más la calidad de la provisión del servicio, la rápida puesta a escala del programa para la primera infancia en el país proporciona algunas lecciones que serían útiles para la implementación a escala de los programas en toda la región. A continuación, los cuatro factores que sobresalen como sus principales catalizadores.

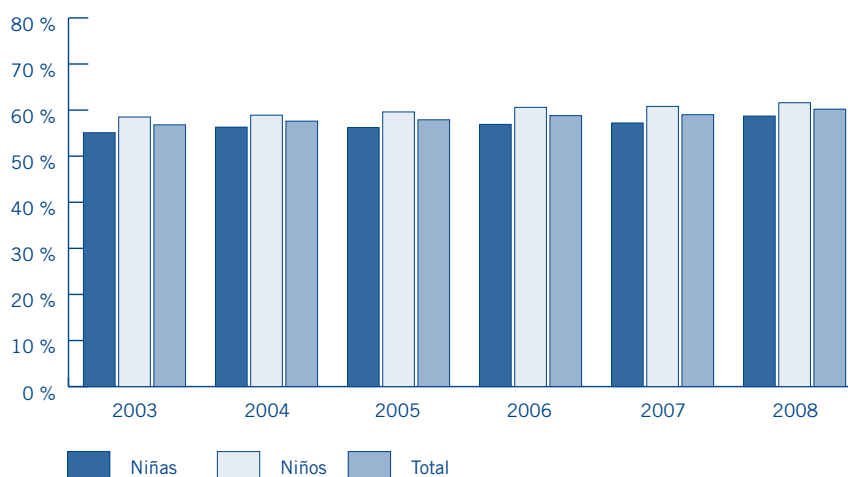
## 1 Titularidad y participación de la comunidad

El proverbio swahili *“mkono mmoja haulei mwana”*, cuya traducción es: “una sola mano no basta para atender a un niño”, refleja la vieja filosofía del pueblo akan (del África Occidental), de que se necesita toda

una aldea para criar a un niño, y capta la filosofía socio-cultural que subyace al modo colectivo en que se han conceptualizado la atención y la educación para la primera infancia, planificadas e implementadas en Kenia desde la época precolonial. La movilización de recursos para el establecimiento y apoyo de los centros para la primera infancia desde la independencia refleja también la tradición conjunta de autoayuda, a la que comúnmente se hace referencia como “*harambee*”, término swahili que significa “logrémoslo juntos”. La filosofía *harambee* fue popularizada por el primer presidente de la República de Kenia, quedó estampada en el escudo de armas y en la moneda del país, y fue adoptada por las comunidades de toda la nación. Junto con el entusiasmo de los keniatas por las oportunidades educativas en general, proporcionó un gran ímpetu a los esfuerzos por llevar a escala la provisión de servicios para la primera infancia.

Las comunidades siempre han participado en el establecimiento de centros para la primera infancia, y el servicio a la comunidad continúa siendo la principal forma de provisión del servicio en la actualidad, alcanzando el 70% (República de Kenia, 1998) del número total de centros para la primera infancia de toda la nación. Cabe destacar que la presencia de estos centros comunitarios para la primera infancia han realizado la contribución más importante a

Ilustración 1 Tasa bruta de matriculación preescolar, por género, 2003–2008



Fuente: Ministerio de Educación, 2009

la hora de extender el acceso a los servicios en las comunidades rurales, donde se sitúan la mayoría de ellos. Las comunidades son responsables de identificar las ubicaciones más adecuadas para dichos centros, y de movilizar los recursos humanos y materiales para su construcción y aprovisionamiento, así como de desarrollar materiales de juego y de aprendizaje. Además, las comunidades participan en la identificación de los profesores y en el pago de sus salarios, y son responsables de establecer equipos de gestión que supervisen el funcionamiento de los centros.

No se debe hacer demasiado hincapié sobre el papel fundamental de la participación de la comunidad

en la sostenibilidad y la relevancia del programa. Sin embargo, en lo que se refiere al mantenimiento de la calidad, queda mucho por hacer por potenciar la capacidad de los equipos de gestión de la comunidad para que puedan llevar a cabo sus responsabilidades de manera eficaz. El Gobierno ha reconocido esta situación y se ha embarcado en un programa para sensibilizar a las comunidades acerca de la gestión de los centros para la primera infancia; actualmente, el 11% de las comisiones de gestión ha recibido formación al respecto.

## 2 Participación y apoyo del Gobierno

Incluso con la titularidad y la participación de la comunidad, la

Una característica distintiva del programa para la primera infancia en Kenia es el sistema de formación, descentralizado e institucionalizado.

implementación a gran escala no podría haberse alcanzado sin la participación del Gobierno, que ha ido aumentando con el tiempo. El ímpetu lo proporcionó la exitosa implementación de un proyecto de 10 años de duración (1972–1982), el Proyecto de Educación Preescolar (PEP), con el apoyo de la Fundación Bernard van Leer (Moncrieff, 1993); la Circular Presidencial Número Uno, de 1980; y los informes de Gachathi y Kamunge (República de Kenia, 1976; 1988), que destacaban la importancia de la provisión de un servicio de calidad.

El sistema nacional de desarrollo para la primera infancia establecido por el Gobierno es descentralizado y, dentro del Ministerio de Educación, la coordinación para el desarrollo en la primera infancia tiene lugar a todos los niveles de Gobierno. A nivel nacional, la coordinación se localiza en tres unidades:

- la unidad para la primera infancia de la Dirección de Educación Básica, responsable de la coordinación del programa, el desarrollo de las políticas, el registro de los centros, la recopilación de datos y la financiación
- la unidad para la primera infancia de la Dirección de Estándares y de Garantía de Calidad, responsable de la inspección y la supervisión de los centros para la primera infancia y los de formación, así como de la administración de los exámenes y las certificaciones para los formadores de los profesores de preescolar, y

- la sección para la primera infancia de la División de Educación Básica del Instituto Keniata de Educación, responsable del desarrollo curricular, la formación y la investigación.

A nivel provincial, el Director Provincial de Educación coordina todos los programas, incluyendo el de la primera infancia. A nivel de distrito, es el Secretario de Educación de Distrito quien coordina todos los programas, pero con la ayuda de un Oficial del Centro de Distrito para la Educación en la Primera Infancia (DICECE, por sus siglas en inglés), organismo oficial que supervisa en concreto la programación a nivel de distrito de los servicios para la primera infancia y, con el apoyo de otros miembros del personal, es responsable de la formación, el desarrollo curricular y la investigación. A nivel comunitario, la mayoría de los centros para la primera infancia cuentan con comisiones de gestión que supervisan la gestión diaria. La descentralización del programa para la primera infancia ha desempeñado un papel fundamental para mejorar la responsabilidad y la constante participación comunitaria, así como para incrementar el acceso de las comunidades marginadas a los servicios.

El compromiso del Gobierno ha conducido a la inclusión del desarrollo para la primera infancia como una de las 23 inversiones del Programa de Apoyo al Sector Educativo de Kenia, un enfoque para la planificación que alcanza a todo el sector y que se centra en prioridades

identificadas y desarrolladas a través de un extenso proceso de consulta (República de Kenia, 2005). Asimismo, ha conducido al aprovechamiento de recursos para financiar becas de apoyo a la comunidad, que se han desembolsado en más de 8000 comunidades en situación de marginación y vulnerabilidad para contribuir al establecimiento de centros para la primera infancia. Aunque el presupuesto destinado a la primera infancia es todavía muy bajo, la reciente asignación de 387,7 millones de chelines keniatas (unos 3,9 millones de dólares) por parte del Ministerio de Finanzas (República de Kenia, 2011) representa un incremento significativo respecto a las asignaciones anteriores.

### 3 Formación descentralizada

Una característica distintiva del programa para la primera infancia en Kenia es el sistema de formación, descentralizado e institucionalizado. Antes de la implementación del PEP, diversos agentes se encargaban de la instrucción a los profesores de preescolar, pero la proporción de profesores que había recibido formación era baja. Además, dicha formación no estaba regulada ni coordinada, y no existía un sistema de acreditación. Esa situación cambió con el establecimiento del Centro Nacional para la Educación de la Primera Infancia (NACECE, por sus siglas en inglés) en el año 1984, un centro nacional de recursos para el desarrollo en la primera infancia, perteneciente

Las comunidades siempre han participado en el establecimiento de centros para la primera infancia, y ésta continúa siendo la principal forma de provisión del servicio en la actualidad.

Foto: John Matiang'i

al Instituto Keniata de Educación. NACECE se estableció inicialmente con el apoyo de la Fundación Bernard van Leer, y posteriormente se extendió con el apoyo del Banco Mundial (1997–2003). Es responsable de la coordinación del programa nacional de formación, y participa en funciones de promoción y defensa, estableciendo vínculos y garantizando la calidad (República de Kenia, 2006).

Los instructores de NACECE llevan a cabo la formación para los instructores de DICECE, que son profesores de escuela primaria cualificados y con 5 años de experiencia docente. Dicha formación consiste en un curso introductorio de 9 meses de duración, que se centra en fortalecer sus conocimientos y sus capacidades en materia de primera infancia, e incluye tres sesiones residenciales de un mes de duración cada una. A su vez, los instructores de DICECE instruyen a los profesores de enseñanza preescolar en sus distritos mediante un curso de capacitación de 2 años de duración realizado en los centros formativos de DICECE, que consta de 810 horas de contacto, más una práctica docente de 300 horas. Se calcula que requiere cuatro trimestres o seis sesiones de vacaciones escolares (Instituto Keniata de Educación, 2006). Los oficiales de DICECE son también responsables de impartir formación a otros cuidadores y a los equipos de gestión del centro para el desarrollo en la primera infancia.

La expansión de este programa de formación ha conducido a un



rápido incremento en la proporción de profesores formados, que también pueden ser asignados a los programas formativos ofrecidos por instituciones privadas, así como recibir formación por parte de instituciones docentes superiores. Actualmente, 78.230 profesores han sido formados, es decir, el 70% de la cifra total de profesores para la primera infancia. En un esfuerzo por aumentar la motivación y mejorar la retención del personal, el Gobierno prevé emplear a un número mayor de profesores a partir del año 2012.

#### **4 Apoyo estratégico por parte de diversos colaboradores**

La historia de la ampliación a escala del desarrollo en la primera infancia

en Kenia no estaría completa sin prestar atención específica a la contribución que han realizado las entidades colaboradoras. Gran parte de lo conseguido es atribuible al apoyo estratégico de carácter financiero y técnico de dichos colaboradores, que estuvo dirigido al despliegue de sistemas para la primera infancia.

El apoyo de la Fundación Bernard van Leer para el diseño y la implementación del PEP (1972–1982), generó un conjunto de pruebas empíricas que culminaron con el establecimiento de NACECE, el sistema para la primera infancia del Ministerio de Educación, y del programa nacional de formación. El proyecto para la primera infancia del

Banco Mundial (1997–2003) también fortaleció de manera significativa el sistema mediante la dotación de personal, de equipos y la capacidad de formación de DICECE; la expansión de oportunidades formativas para los profesores de preescolar y los estudiantes universitarios; la formación de los equipos de gestión de los centros para la primera infancia, y la provisión de becas de apoyo a la comunidad; el establecimiento de centros para la primera infancia en las comunidades marginadas, la inclusión de los factores de la salud y la nutrición en el desarrollo para la primera infancia; y una colaboración más estrecha entre el Gobierno y otras partes asociadas (Banco Mundial, 1997).

UNICEF y UNESCO han desempeñado también un papel fundamental en el desarrollo de las políticas, la planificación estratégica, la actividad de promoción y defensa a alto nivel y el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios del Gobierno a diversos niveles gubernamentales. Así, UNICEF apoyó a nivel nacional la educación y la salud maternal e infantil a través de diversas iniciativas, en concreto la iniciativa *Malezi Bora* (expresión kiswahili que significa “crianza óptima”). Diversos colaboradores en el desarrollo han desempeñado un papel fundamental para favorecer la expansión de los servicios a los niños en situación de marginación, a través de programas innovadores: UNICEF (la Iniciativa *Rapid School Readiness* y el Programa de Educación Islámica

Integrada); USAID (Programa de Educación para Niños Marginados de Kenia); Fundación Aga Khan (Centro de Recursos Madrassa); y otras ONG. Aunque el acceso a los servicios todavía es limitado en las zonas áridas y semiáridas, estos programas han permitido una mejora muy significativa del acceso a los servicios por parte de los niños y las familias en las provincias costeras y del nordeste de Kenia.

#### Retos para el futuro

En conjunto, estos cuatro factores han conducido a un gran progreso para incrementar el acceso y el fortalecimiento de la gobernanza, así como para potenciar la calidad. Sin embargo, y para terminar, todavía debe hacerse mucho más. En particular, entre los retos se incluye la necesidad de:

- realizar esfuerzos más concertados para asegurar el acceso igualitario a los servicios por parte de las comunidades marginadas y de los niños con necesidades especiales
- fortalecer la coordinación a través de los ministerios para potenciar una provisión del servicio integrada y holística
- establecer programas de educación parental a nivel nacional para apoyar el desarrollo de los niños menores de 3 años
- garantizar que todos los profesionales del desarrollo para la primera infancia reciban una instrucción adecuada y que además reciban una retribución conveniente por sus servicios.

#### Referencias

- Banco Mundial. (1997). *Staff Appraisal Report, Republic of Kenya Early Childhood Development Project*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Instituto Keniata de Educación. (2006). *Teacher Certificate in Early Childhood Development and Education Syllabus*. Nairobi: Instituto Keniata de Educación (KIE).
- Ministerio de Educación. (2009). *Education Facts and Figures 2008-09*. Nairobi: MOE
- Ministerio de Tecnología y Ciencias de la Educación. (2005). *The Background Report of Kenya*, informe para el Proyecto de Revisión de las Políticas en materia de Primera Infancia de UNESCO/OCDE. Nairobi: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Moncrieff, C. (ed.). (1993). *International Handbook of Child Care Policies and Programs*. Westport, CT: Greenwood.
- República de Kenia. (1976). *The National Committee on Educational Objectives and Policies (Gathathi Report)*. Nairobi: Publicaciones del Estado.
- República de Kenia. (1988). *Education and Manpower Training for the Next Decade and Beyond (Kamunge Report)*. Nairobi: Publicaciones del Estado.
- República de Kenia. (1998). *Master Plan on Education and Training (1997–2010)*. Nairobi: Fundación Jomo Kenyatta.
- República de Kenia. (2005). *Kenya Education Sector Support Programme (KESSP) 2005–2010*. Nairobi: Oficina de la Presidencia y Ministerio de Interior.
- República de Kenia. (2006). *National Early Childhood Development Policy Framework*. Nairobi: Publicaciones del Estado.
- República de Kenia. (2011). *Kenya Budget Statement for the Fiscal Year 2011/2012*. Nairobi: Ministerio de Finanzas.

# Lecciones extraídas del Plan Nacional Integrado de Sudáfrica para el Desarrollo en la Primera Infancia

Linda Biersteker, Directora de Investigación, Unidad de Recursos para el Aprendizaje Temprano, Ciudad del Cabo, Sudáfrica

**El Plan Nacional Integrado de Sudáfrica para el Desarrollo en la Primera Infancia 2005–2010 parte de la base de los programas públicos existentes, con la finalidad de garantizar que todos los niños de 0 a 4 años puedan acceder a una gama exhaustiva de servicios de calidad. En este artículo, Linda Biersteker evalúa el modo en que el Plan ha funcionado en la práctica, y extrae lecciones válidas para la implementación, aplicables en el futuro tanto a Sudáfrica como a otros contextos nacionales.**

La provisión del servicio para la primera infancia se está convirtiendo en una prioridad del progreso en Sudáfrica desde que se produjo el cambio a un gobierno democrático, en el año 1994. Como en muchos países, el foco inicial de atención se centró en facilitar la transición a la escolarización primaria, mediante la introducción de un curso preliminar. Aunque todavía quedan retos por abordar, y en concreto el de la calidad variable del servicio, la introducción de ese año lectivo adicional ha significado un logro considerable (Biersteker, 2010): el 60% de los niños de 5 años asisten a él, y se prevé el acceso universal para el año 2014.

Sin embargo, los procesos de establecimiento de las políticas para la primera infancia (National Education Policy Investigation, 1992; Congreso Nacional Africano, 1994; Padayachie y otros, 1994) reconocieron que ese año preparatorio para la escuela primaria no iba a proporcionar una base suficientemente sólida para el desarrollo de los niños, y más concretamente de los niños vulnerables y los de las zonas rurales pobres. La documentación relativa a las políticas (Departamento de Educación, 1995; 2001) hacía referencia a la necesidad

de adoptar un enfoque multisectorial para los servicios destinados a los niños pequeños. Finalmente, en el año 2005, la Comisión Nacional Interdepartamental para la Primera Infancia presentó el Plan Nacional Integrado para la Primera Infancia 2005–2010, NIP, por sus siglas en inglés (Departamentos de Educación, Salud y Desarrollo Social, 2005). El NIP pretendía asegurar que todos los niños de 0 a 4 años pudieran acceder a programas de calidad para la primera infancia, dotados de personal formado y servicios integrales para favorecer su salud, nutrición y bienestar social. Este plan toma como punto de partida los programas públicos existentes, entre los que se incluyen:

- asistencia sanitaria gratuita para niños menores de 5 años, y para mujeres embarazadas y lactantes (desde el año 1994)
- asistencia social bajo la forma de una beca de apoyo infantil (desde 1998)
- subvenciones concedidas por niño y destinadas a paliar la pobreza, consignadas a los centros para la primera infancia sin ánimo de lucro establecidos en la comunidad, para niños que todavía no han alcanzado la edad escolar.

El enfoque holístico del NIP se fortaleció con la Ley del Menor del año 2005, que entró en vigor en abril de 2010 y que define el desarrollo para la primera infancia como “el proceso de desarrollo emocional, cognitivo, sensorial, espiritual, físico, social y comunicativo de los niños, desde el nacimiento hasta la edad de escolarización”. El NIP es un plan ambicioso, no sólo porque aglutina a diversos departamentos divergentes, sino también por su enorme público destinatario, de entre 2,5 y 3 millones de niños pobres, además de por su planteamiento como un multiservicio. Reconoce múltiples enfoques para los niños pequeños, entre los que se incluyen:

- servicios directos para los niños
  - formación de cuidadores y educación de padres
  - promoción del desarrollo de la comunidad
  - desarrollo de la conciencia pública.
- Los servicios y programas que deben proporcionarse a los niños de 0 a 4 años de edad y de manera integrada en virtud del NIP incluyen:
- registro universal de nacimientos
  - gestión integrada de enfermedades infantiles



Los servicios (formales) con base en el centro son la forma más común de provisión del servicio.

Foto: Cortesía de Early Learning Resource Unit



- promoción de un embarazo, un nacimiento y una infancia saludables
- inmunización
- nutrición
- servicios de remisión a centros de atención sanitaria y social (ayudas de seguridad social y servicios complementarios)
- estimulación del aprendizaje temprano
- desarrollo e implementación de programas psicosociales.

El NIP supera la visión limitada de que los servicios para la primera infancia se circunscriben a las guarderías y a los centros de educación preescolar, para englobar también los entornos de cuidado, incluyendo los hogares, los centros formales para la primera

infancia, los entornos comunitarios de cuidado infantil, los entornos informales para la primera infancia, las prisiones, los centros de atención para niños y jóvenes, y los centros de tutela. A todos estos centros se les asigna la categoría de “hogares”, “servicios comunitarios” o “servicios formales para la primera infancia”; el 50% de la provisión del servicio tiene lugar a nivel de hogar, el 30% a nivel comunitario, y el 20% en entornos formales.

El organismo que se encarga de la supervisión del NIP es la Comisión Nacional Interdepartamental para el Desarrollo en la Primera Infancia, que incluye los Departamentos de Educación, Salud y Desarrollo Social (el departamento principal).

La Ley del Menor regula los centros de servicios y los programas para la primera infancia, y además establece normas y estándares. Las comisiones interdepartamentales a nivel local y provincial son responsables del desarrollo y de la implementación de los planes integrados para los servicios destinados a los niños más pequeños, de acuerdo con las directrices facilitadas por la Comisión Nacional. En el NIP, el término “integración” expresa un enfoque en el que los servicios y los programas se proporcionan de manera exhaustiva y entrelazada, con el objetivo de asegurar el desarrollo holístico de los niños. Se considera explícitamente un término que describe “las relaciones y los vínculos que se desarrollan entre los departamentos gubernamentales, las ONG y las comunidades con el fin de proporcionar programas integrales de desarrollo en la primera infancia para los niños sudafricanos” (Departamentos de Educación, Salud y Desarrollo Social, 2005:16).

El NIP se desarrolló a través de un programa establecido en fases, con un foco inicial de atención centrado en incrementar la calidad y el acceso a los centros. Comenzó con los centros para la primera infancia registrados (fase 1), y con la intención de extenderse a los centros no registrados en la fase 2. Incluía la formación para los profesionales que trabajaban en las instalaciones para la primera infancia basadas en los centros, así como el incremento de las cifras de centros

subvencionados y de niños, y una campaña para registrar todos los centros. El apoyo para la formación fue propiciado a través de una de las principales medidas a corto plazo del Gobierno para abordar la pobreza, el Programa Ampliado de Obras Públicas del Plan del Sector Social, que proporcionaba oportunidades de desarrollo de destrezas e impulsaba gran parte de las oportunidades de formación. La fase 3 pretendía trabajar en el establecimiento de un “programa madre-hijo”, que incluía visitas al hogar para proporcionar apoyo a los padres en contextos vulnerables, la provisión de programas de estimulación temprana y el establecimiento de una hoja de ruta para la remisión a los servicios oportunos.

#### **De las políticas a la implementación: la situación actual de los servicios para la primera infancia**

**Los servicios (formales) con base en el centro** son la forma más común de provisión del servicio, y superan ya el objetivo del NIP de alcanzar al 20% de los niños: alrededor del 30% de los niños asisten a un centro de algún tipo. Estos centros atienden a niños menores de 5 años, y mayoritariamente son dirigidos de manera privada por las ONG o por grupos de la comunidad sin ánimo de lucro, lo cual ha resultado en niveles muy variables de acceso y de calidad.

El papel del gobierno es la reglamentación, y los departamentos provinciales de desarrollo social proporcionan becas a los niños que

reúnen los requisitos para asistir a los centros sin ánimo de lucro. Los centros deben registrarse ante las autoridades locales y ante la oficina del Departamento de Desarrollo Social de la localidad para asegurar que cumplen con los estándares mínimos y que se integran en el sistema de control y de apoyo. El registro es requisito previo para poder solicitar una beca. Las cualificaciones del personal se especifican también en las normas de registro y en los estándares, aunque en este momento todavía queda mucho trabajo por hacer en la formación de los profesionales. Las infraestructuras deficientes, que imposibilitan que algunos centros cumplan con los requisitos mínimos, y las limitaciones de recursos humanos en las oficinas provinciales y de distrito han hecho que el proceso de registro constituya todo un reto. La falta de datos fiables acerca de las cifras de niños inscritos, del estado de la infraestructura y de los niveles de cualificación del personal es un problema añadido.

El objetivo del Gobierno es doblar el número de niños que reciben beca, hasta llegar a los 600.000 para el año 2014. En marzo de 2011, 476.000 niños recibían una beca, lo que supone un aumento significativo desde los 270.000 niños que la recibían en los años 2004 y 2005. Las becas se han incrementado anualmente, desde un mínimo de 9 rands (unos 1,25 dólares) diarios por niño en 2008, hasta los 12 rands (1,70 dólares) en los años 2010 y 2011, y probablemente alcanzarán los 15 rands (2,10 dólares) en el próximo ciclo presupuestario. No

cabe duda de que la concesión de becas está bien orientada y es esencial para la sostenibilidad de los programas para la primera infancia en los centros de las comunidades pobres, pero también lo es que no cubre los costes de la provisión del servicio y que la necesidad de pagar los costes de una matrícula excluye a los niños más pobres. Tan sólo el 14% de los niños pobres recibe actualmente algún tipo de ayuda económica. Además, los servicios que proveen los centros se inclinan hacia los niños mayores, y la mayoría de los bebés y niños menores de 3 años son cuidados en el hogar y en entornos comunitarios.

**Los servicios comunitarios y basados en el hogar** incluyen programas de visita al hogar, grupos de juego en la comunidad, programas de educación parental y diversas combinaciones de estos. La prioridad otorgada a este tipo de provisión de servicio para la fase 3 del NIP se basa en la evidencia de la capacidad de este tipo de programa para conseguir una cobertura más amplia en la comunidad y alcanzar a los niños más vulnerables de un modo más integrado. Sin embargo, aunque muchos modelos han sido puestos en práctica de forma experimental y operados por las ONG (Biersteker, 2007), ha habido poco apoyo para la implementación de programas comunitarios y basados en el hogar para la primera infancia. Los funcionarios del Departamento de Desarrollo Social, sobre los que recae la mayor responsabilidad, no han presentado un plan coherente para la expansión de los servicios destinados a la primera infancia

Mientras que el NIP hace hincapié en la integración y en la provisión de un servicio coordinado, es sumamente complejo coordinar e integrar los servicios ofrecidos por los distintos departamentos.

más allá de los centros. Dado que no es probable que los niños más vulnerables tengan acceso a los centros, esto constituye una dificultad importante.

Existen obstáculos significativos a la hora de extender los servicios comunitarios y basados en el hogar. Los presupuestos que se destinan a la primera infancia apenas avanzan al mismo ritmo que los objetivos para la expansión de las subvenciones a los centros, y es poco lo que queda para otros tipos de programas. En el año 2007, tan sólo una provincia estaba proporcionando un apoyo significativo a los programas destinados a la primera infancia en el entorno del hogar (Biersteker, 2007). Además, no existen normas de financiación ni de provisión del servicio para los programas comunitarios y basados en el hogar, y la normativa en virtud de la Ley del Menor no las cubre adecuadamente. Sin duda, muchos aspectos del NIP quedan más allá de los marcos jurídicos y financieros, y todavía no se ha alcanzado el compromiso necesario en todas las provincias o a nivel local.

### Algunas lecciones extraídas

#### Integración

Mientras que el NIP hace hincapié en la integración y en la provisión de un servicio coordinado, es sumamente complejo coordinar e integrar los servicios ofrecidos por los distintos departamentos. Cabe la duda de si las estructuras de coordinación interdepartamental a nivel nacional

y provincial han alcanzado más de lo que hubieran conseguido los propios departamentos trabajando de manera independiente. Si bien el Departamento de Salud es un proveedor clave para los niños pequeños, todavía no ha desempeñado un papel activo en las estructuras interdepartamentales. La experiencia internacional demuestra que la integración a nivel local es la más eficaz, pero existe escasa coordinación en la mayoría de los municipios. Además, hay una falta de claridad legislativa sobre el papel de las autoridades locales respecto a los servicios para la primera infancia, aparte de las cuestiones de salud y de seguridad medioambiental. Para que la integración funcione se requiere:

- esclarecimiento de los roles, del liderazgo y de la coordinación, así como de las responsabilidades de financiación de los diferentes departamentos y niveles de gobierno
- compromiso presupuestario por parte de cada departamento participante para apoyar el proceso conjunto de planificación y de control intersectorial
- programas conjuntos que impliquen la planificación y la provisión del servicio colaborativas intersectoriales para proporcionar una plataforma y una cultura de provisión integrada del servicio.

#### Avanzando hacia una continuidad de programas

La importancia del NIP recae en que reconoce que existe la necesidad de una

variedad de servicios y de lugares de provisión para la primera infancia, con el fin de incrementar el acceso de los niños más vulnerables. No obstante, ha sido difícil conseguir el cambio desde unos servicios basados en un enfoque central, que reciben todavía la mayor parte del presupuesto para la primera infancia y la atención departamental. Existen diversas razones para ello, que probablemente sean aplicables a otros países:

- 1 El personal del Departamento y el que realiza otras funciones está familiarizado con los centros y no comprende en amplia medida el concepto del desarrollo integrado para la primera infancia.
- 2 Los argumentos para el desarrollo en la primera infancia que tienden a generar mayor apetito fiscal son los que muestran mayor inclinación por su papel en mejorar los resultados escolares, y esto también tiende a favorecer los servicios de educación preescolar.
- 3 Las intervenciones multifacéticas requieren mayores capacidades de recursos humanos que las que tienen en este momento los departamentos provinciales y la sociedad civil. Debería existir una variedad de modelos de suministro para la estimulación temprana en el hogar y de apoyo psicosocial según las necesidades, y todavía no se ha determinado o costado un enfoque de servicio. Deberá constituirse un equipo de trabajadores para estos programas; las ONG han sido

decisivas en el diseño de programas formativos para estos fines.

- 4 La puesta a escala suele realizarse más rápidamente mediante el uso de la infraestructura existente; por ejemplo, realizando aportaciones al sistema escolar. No existe un solo punto de servicio de la red que ofrezca la gama de servicios basados en el hogar y en la comunidad que prevé el NIP. El uso de los centros como núcleos centrales de apoyo está en fase experimental, pero debe explorarse la posibilidad de aprovechar la base que ofrece la infraestructura clínica existente, especialmente para dar asistencia a las necesidades psicosociales más amplias de los niños menores de 3 años y a sus cuidadores primarios.

#### Defensa y comunicación

La consecución progresiva de los servicios para los niños pequeños de Sudáfrica ha representado un gran logro, apoyado por compromisos internacionales tales como la Convención sobre los Derechos del Niño, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Educación para Todos. La legislación es esencial para normalizar la prestación del servicio, pues con frecuencia no se implementan las políticas, y pocos países han diferenciado el desarrollo para la primera infancia en su legislación infantil en la misma medida que lo ha hecho Sudáfrica en la Ley del Menor. Sin embargo, la Ley deja la financiación para los servicios

destinados a la primera infancia a discreción de las provincias, y siempre representa un peligro que existan distintas prioridades que compiten por ser atendidas en un país que lucha contra la pobreza, el subdesarrollo y la desigualdad. El peligro de basar el debate de la financiación pública en la promesa de la mejora de los resultados educativos es que la inversión podría retirarse si los resultados no son suficientemente óptimos: un riesgo exacerbado por la posibilidad de que las expectativas sean utópicamente elevadas, dadas las difíciles circunstancias en las que se cría a los niños pequeños.

Evidentemente, se precisa una labor mucho mayor de promoción y defensa a todos los niveles: en primer lugar, proporcionar información a los padres y a otros cuidadores primarios para que soliciten y aprovechen una gama de servicios aceptables; y en segundo lugar, informar a los políticos, a los funcionarios y al público en general de lo que implican los servicios holísticos para el desarrollo en la primera infancia y de por qué son tan importantes para el bienestar de los niños pequeños y de los ciudadanos del futuro. Para resolver estas cuestiones, es necesario realizar una diligente labor de promoción y defensa tanto dentro del Gobierno como desde las estructuras de la sociedad civil.

#### Referencias

- Biersteker, L. (2007). *Rapid Assessment and Analysis of Innovative Community and Home-based Childminding and ECD Programmes in Support of Poor and Vulnerable Babies and Young Children in South Africa*. Pretoria: UNICEF
- Biersteker, L. (2010). *Scaling-up Early Child Development in South Africa: Introducing a Reception Year (Grade R) for children aged five years as the first year of schooling*. Wolfensohn Center for Development Working Paper 17. Washington, DC: Brookings Institution.
- Congreso Nacional Africano. (1994). *A Policy Framework for Education and Training*, documento de consulta. Johannesburgo: Departamento de Educación, Congreso Nacional Africano.
- Departamento de Educación. (1995). *White Paper on Education and Training*. Pretoria: Boletín del Estado.
- Departamento de Educación. (2001). *White Paper 5: Early childhood development*. Pretoria: Departamento de Educación.
- Departamento de Educación, Departamento de Salud y Departamento de Desarrollo Social. (2005). *National Integrated Plan for Early Childhood Development in South Africa 2005–2010*. Pretoria: Departamento de Educación.
- National Education Policy Investigation (NEPI). (1992). *Early Childhood Educare: Report to the National Institute of Educational Science*. Ciudad del Cabo: National Education Coordinating Committee/Oxford University Press.
- Padayachie, R., Atmore, E., Biersteker, L., King, R., Matube, J., Muthayan, S. y otros (1994). *Report of the South African Study on Early Childhood Development*. Johannesburgo/Washington, DC: Centre for Education Policy Development/Banco Mundial.

# La herramienta del Banco Mundial para contribuir a llevar a escala el desarrollo para la primera infancia

Emiliana Vegas, Economista Jefe, y Amanda Epstein Devercelli, Asesora, Unidad de Educación, Departamento de Desarrollo Humano, Banco Mundial, Washington DC, EE.UU.

**Gracias a su radio de acción global y a sus capacidades analíticas, el Banco Mundial ocupa un lugar privilegiado para investigar los factores que contribuyen a la implementación de una política de éxito en materia de desarrollo en la primera infancia. En este artículo, Emiliana Vegas y Amanda Epstein Devercelli esbozan el modo en que la nueva herramienta del Banco Mundial, SABER-ECD desarrollará, en los próximos años, una comprensión de los importantes factores de las políticas para el desarrollo en la primera infancia que informen a los responsables políticos cuando toman decisiones sobre la puesta a escala.**

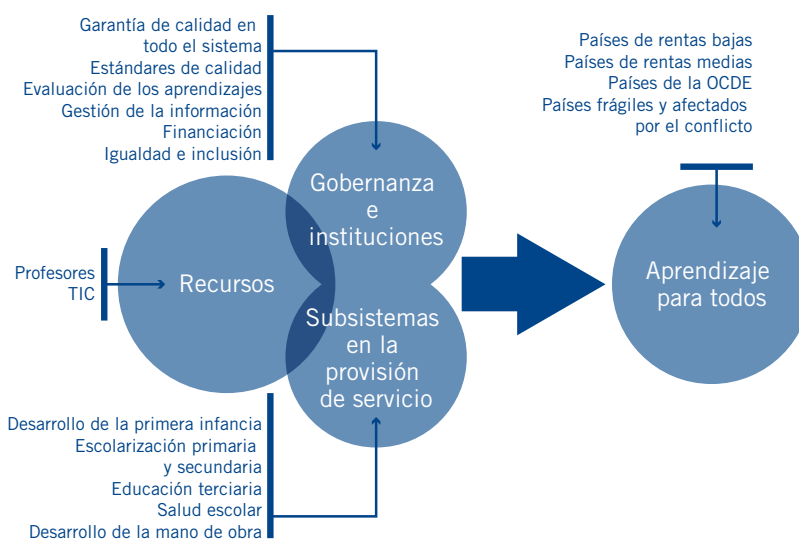
Basándose en pruebas convincentes y en la demanda de los países beneficiarios, el Banco Mundial está apoyando cada vez más el desarrollo de la primera infancia en un número de países, a través de la actividad de préstamo y del trabajo operativo, del asesoramiento político y de las actividades analíticas a nivel nacional, regional y global. La importancia del desarrollo en la primera infancia lo sitúa en un lugar prominente dentro de la nueva Estrategia de Educación 2020 del Banco Mundial, que establece el objetivo del Aprendizaje para Todos a través de tres pilares: *Invertir temprano, Invertir con inteligencia e Invertir para todos*.

Para orientar la implementación de la Estrategia de Educación 2020 y conseguir el objetivo del Aprendizaje para Todos, el Departamento de Desarrollo Humano ha lanzado la herramienta SABER (siglas en inglés de *System Assessment and Benchmarking for Education Results*, sistema de evaluación y referencia para los resultados en educación) con el fin de ayudar a los países a examinar de manera sistemática sus políticas en el

sistema educativo y a comprenderlas mejor. El enfoque SABER se aplica en diversos dominios de la política educativa, incluyendo los que se muestran en la Ilustración 1 en la página siguiente.

Para cada ámbito de SABER, se desarrollan herramientas que evalúan el nivel de desarrollo de las políticas de un país y que permiten efectuar comparaciones entre distintos países. SABER posibilitará que los sistemas educativos coordinen su gobernanza, su gestión, sus incentivos, sus mecanismos financieros, sus recursos humanos y los sistemas de garantía de calidad de manera más eficaz y eficiente en torno al objetivo de elevar los resultados del aprendizaje. El desarrollo en la primera infancia es un ámbito político dentro de esta herramienta. SABER-Desarrollo en la Primera Infancia (SABER-ECD, por sus siglas en inglés) recopilará, sintetizará y difundirá información exhaustiva sobre este ámbito para que los responsables políticos y el personal del Banco Mundial puedan comprender el modo

Ilustración 1 Ámbitos de las políticas de SABER



Fuente: Autores

en que los países abordan los mismos retos políticos relativos al mismo.

#### Proporcionar información para mejorar las políticas para la primera infancia

Llegar hasta los niños en sus primeros años de vida es fundamental para mejorar los resultados infantiles y reducir las diferencias en cuanto a logros y oportunidades, que se hacen más evidentes a medida que los niños van creciendo. Las inversiones en primera infancia son un bien público, y sus ventajas redundan sobre el individuo (mejores resultados educativos y mejores salarios) y sobre la sociedad (menores riesgos de implicación en una actividad

delictiva). Además, un número de factores externos positivos también pueden sumarse como resultado de las inversiones en primera infancia, y las intervenciones pueden servir como herramientas para alcanzar objetivos políticos más amplios, por ejemplo, incrementar la participación de la mano de obra femenina y la inclusión de poblaciones marginadas.

A pesar de los múltiples beneficios de la inversión en primera infancia, en muchos países el entorno político es inadecuado para garantizar que todos los niños tengan acceso a servicios holísticos. Puesto que se precisan inversiones en primera infancia en múltiples sectores, y dirigidas a un

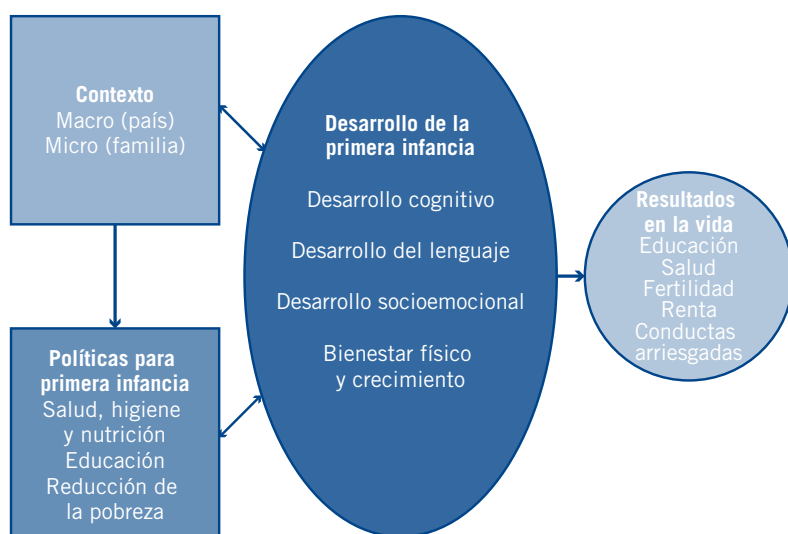
conjunto de múltiples partes interesadas, el diseño de una política pública holística para promover eficazmente el desarrollo en la primera infancia puede ser un reto significativo para los gobiernos. SABER-ECD se ha diseñado para contribuir a superar ese reto.

Tradicionalmente, la investigación sobre el desarrollo para la primera infancia se ha centrado en el impacto de los programas para los niños pequeños. SABER-ECD establece una distinción entre los programas y las políticas para la primera infancia. Los programas son intervenciones específicas que pueden variar según el objetivo principal, el alcance y sus características concretas. Por el

contrario, la política para el desarrollo en la primera infancia se refiere al marco regulador y a los acuerdos institucionales para la provisión del servicio a nivel nacional y/o subnacional. El enfoque SABER-ECD analiza tanto los programas como las políticas, para presentar una información coherente sobre el entorno político y sobre la provisión de servicios para la primera infancia en cada país.

Ir más allá de los programas para llegar hasta el amplio contexto de las políticas permite evaluar las fuerzas que operan y que rigen los programas, que afectan tanto al acceso como a la calidad de los servicios para la primera

**Ilustración 2 Factores que afectan al desarrollo en la primera infancia y a los resultados durante la vida**



Fuente: Adaptado de Vegas y Santibañez, 2010

infancia. Y aún más importante, el examen de las políticas proporciona un prisma para considerar qué acciones políticas podrían llevar a cabo los responsables políticos para mejorar los resultados en el desarrollo de la primera infancia.

#### **El marco analítico para valorar los resultados del desarrollo de la primera infancia**

La Ilustración 2 de la página anterior presenta un marco analítico para los resultados en el desarrollo de la primera infancia. Este marco parte del reconocimiento de que el desarrollo infantil no se produce en un entorno vacío; las experiencias de los niños están influenciadas tanto por el macrocontexto como por el microcontexto en que viven. El primero incluye la naturaleza y el alcance de las políticas sociales que afectan directamente al bienestar de los niños, así como los tipos de programas disponibles para ellos. El microcontexto incluye la situación personal del niño y las experiencias en el ámbito familiar. Las políticas para la primera infancia en una gama de sectores influyen sobre cuatro áreas clave de su desarrollo: el cognitivo, el lingüístico, el socio-emocional, y así como su crecimiento y bienestar físico. A su vez, el desarrollo en estas cuatro áreas clave en la primera infancia repercute sobre los resultados durante el resto de la vida.

Por definición, el foco de atención sobre el desarrollo en la primera

infancia debería incluir (como mínimo) intervenciones en materia de salud, nutrición, educación y protección social. La Ilustración 3 muestra las diversas políticas sectoriales que repercuten sobre los resultados del desarrollo en la primera infancia. Estas políticas pueden centrarse en la mujer embarazada, el niño, el cuidador o la familia en su conjunto, y pueden aplicarse en el hogar, en el colegio o el centro de cuidado infantil, en un hospital, o en un centro comunitario. Y el impacto será mayor cuando las intervenciones sean multisectoriales e integradas, proporcionando a los niños pequeños y a sus familias una programación holística para asegurar que todos los niños tengan igualdad de oportunidades para alcanzar su pleno potencial.

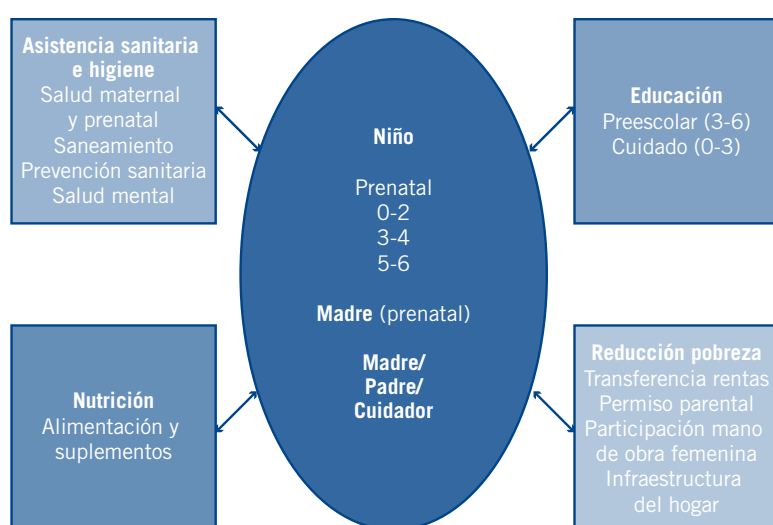
#### **Mejorar la política para el desarrollo de la primera infancia a nivel de país**

Basándose en una revisión exhaustiva de la literatura, el equipo de SABER-ECD ha identificado tres objetivos de las políticas sobre primera infancia que todos los sistemas deberían esforzarse por alcanzar:

- 1 Establecer un entorno facilitador.**  
Este objetivo se refiere a la existencia de un marco jurídico y normativo adecuado para apoyar el desarrollo de la primera infancia, la disponibilidad de recursos adecuados, y el nivel de coordinación dentro de los sectores y entre las instituciones para que los servicios se suministren eficazmente.



**Ilustración 3** Políticas multisectoriales que pueden afectar al desarrollo en la primera infancia



Fuente: Vegas y Santibañez, 2010

## 2 Implementar de manera extensa.

Este objetivo se refiere al alcance de la cobertura (proporción de la población que reúne los requisitos para recibirla) y a las deficiencias en la misma, así como al espectro de programas ofrecidos. Una sólida política debería incluir programas en todos los sectores fundamentales (salud, nutrición, educación y protección social), coordinación intersectorial y elevados niveles de cobertura que deberían alcanzar a la totalidad de la población (especialmente, a los niños en situación más desfavorecida).

## 3 Realizar un seguimiento y garantizar la calidad.

Este objetivo se refiere al desarrollo de estándares para los servicios para la primera infancia, la existencia de sistemas para comprobar la conformidad con dichos estándares, y la implementación de sistemas para realizar un seguimiento de sus resultados a través de la población infantil. Garantizar la calidad de los programas para la primera infancia es esencial, porque si no, la repercusión sobre los niños será insignificante, o incluso perjudicial.

En su conjunto, estos tres objetivos abordan la gama de cuestiones que generalmente delimitan los resultados del desarrollo en la primera infancia, y forman un paquete coherente que

todos los países deberían abordar para mejorar los resultados y los servicios en dicho desarrollo. Para cada objetivo político, hemos identificado un conjunto de acciones o mecanismos políticos que los responsables de la formulación de las políticas pueden emplear para fortalecer el desarrollo en la primera infancia.

Estos objetivos políticos y sus instrumentos asociados fueron seleccionados mediante la aplicación de los criterios siguientes:

- **Potencial de impacto.** Todos los recursos y objetivos políticos tienen un impacto sobre los resultados del desarrollo en la primera infancia, ya sea a través de la teoría o de las pruebas. Aunque el equipo SABER-ECD ha luchado por proporcionar pruebas establecidas empíricamente para todos los objetivos, los mecanismos y los indicadores políticos, es importante observar que tales pruebas no están disponibles para todas las áreas de nuestro marco analítico. Algunas intervenciones prometedoras todavía tienen que ser evaluadas, y posiblemente siempre habrá algunas recomendaciones que tengan que basarse únicamente en la teoría, y no en los datos. Para proporcionar a los países una orientación adecuada y completa, hemos tenido en cuenta los objetivos, los instrumentos de las políticas y los indicadores asociados a los resultados en el desarrollo para la primera infancia, tanto a través de las pruebas como de la teoría.

Tabla 1 Objetivos políticos sobre el desarrollo de la primera infancia y niveles de desarrollo

OBJETIVO POLÍTICO DEL DESARROLLO PARA LA PRIMERA INFANCIA	NIVEL DE DESARROLLO			
	Latente	Emergente	Establecido	Avanzado
<b>Establecer un entorno facilitador</b>	Marco jurídico inexistente; financiación ad hoc; escasas instituciones; escasa coordinación dentro del sector; escasa coordinación interinstitucional	Marco jurídico mínimo; algunos programas con financiación continuada; escasa coordinación interinstitucional; mayor coordinación dentro del sector	Normativa sobre desarrollo en la primera infancia existente en algunos sectores; multitud de programas con financiación continuada; coordinación en y entre las instituciones	Marco jurídico desarrollado para el desarrollo en la primera infancia; financiación continuada para alcanzar los objetivos fijados; sólida coordinación interinstitucional
<b>Implementación extensa</b>	Programas piloto de escasa cobertura; algunos servicios de salud, nutrición, educación, y de protección infantil, pero mínimos y sin coordinación	Extensión de la cobertura, pero con deficiencias importantes; ciertos programas establecidos en algunos sectores; grandes desigualdades de acceso; ciertos servicios de salud, nutrición, educación y protección infantil	Cobertura casi universal, o universal en algunos sectores; programas en algunos sectores, pocas desigualdades de acceso; servicios de salud, nutrición, educación y protección infantil bien establecidos	Cobertura universal, con estrategias exhaustivas a través de los sectores; servicios integrados para todos los niños, bien proporcionados de manera universal, o adaptados a las necesidades particulares de los niños pequeños
<b>Control y garantía de la calidad</b>	Estándares limitados para la provisión de servicios; solo se registran mediciones mínimas de mortalidad infantil	Existencia de estándares para los servicios para la primera infancia al menos para algunos sectores, pero sin comprobar regularmente la conformidad; mayor información sobre los resultados del desarrollo para la primera infancia a nivel nacional.	Existencia de estándares para los servicios para la primera infancia en la mayoría o en todos los sectores; sistema implementado para comprobar regularmente la conformidad; información sobre los resultados para la primera infancia a nivel nacional, regional y local	Existencia de estándares para los servicios para la primera infancia para la mayoría o todos los sectores; sistema implantado para comprobar y hacer cumplir la conformidad; información sobre resultados para la primera infancia a nivel individual, nacional, regional y local; todas las necesidades individuales son controladas y satisfechas

- **Prioridad para la asignación de recursos.** Cada gobierno se enfrenta a restricciones de recursos, incluso en los países más ricos. Por lo tanto, los objetivos y los mecanismos políticos deben demostrar su impacto para mejorar los resultados en primera infancia y constituir gastos justificables cuando se consideran en relación con las prioridades políticas con las que compiten.
- **Viabilidad.** Como decíamos anteriormente, el desarrollo de la primera infancia transcurre en un contexto amplio y se ve influenciado a los niveles del macrocontexto y del microcontexto. Los objetivos políticos y los instrumentos presentados en SABER-ECD son los que los gobiernos pueden influenciar directamente a través de las decisiones políticas y de la asignación de recursos.
- **Coherencia combinada.** Finalmente, los tres objetivos políticos y los instrumentos políticos asociados proporcionan un entorno coherente de las políticas, con componentes que se refuerzan mutuamente y que los responsables políticos pueden aspirar a alcanzar.

Para cada uno de los tres objetivos políticos, pueden describirse niveles de desarrollo, que abarcan desde el menos desarrollado (o “latente”) al plenamente desarrollado (o “avanzado”). Como sugiere la Tabla 1, en una situación ideal las políticas de un país para el desarrollo en la primera infancia se

situarían en la columna “avanzado” para las tres dimensiones. En tal situación ideal, el país tendría:

- 1 un marco jurídico sólido para la primera infancia, financiación constante para alcanzar los objetivos establecidos, y un nivel elevado de coordinación interinstitucional
- 2 intervenciones coordinadas en todos los sectores fundamentales para la primera infancia, y cobertura universal en servicios clave para dicho desarrollo (como salud materna e infantil y educación preescolar), que resultan en servicios integrados para todos los niños pequeños, algunos de ellos suministrados de manera universal, y otros adaptados a las necesidades específicas de los niños pequeños
- 3 información sobre los resultados del desarrollo en la primera infancia a nivel individual, nacional, regional y local, y estándares de calidad bien definidos y mecanismos de seguimiento de la conformidad.

Aunque la columna “avanzado” representa el ideal, un país con un nivel de desarrollo “establecido” en las dimensiones clave para la primera infancia indica un marco político desarrollado en la mayoría de sectores, implementación adecuada y enfoques multisectoriales para la primera infancia. Alcanzar un nivel “avanzado” de desarrollo debería ser un objetivo político a largo plazo, pero a medio plazo, un nivel de desarrollo “establecido” es algo factible para la mayoría de los países.

### **Criterio de evaluación de las políticas desde el que clasificar los sistemas**

Con el fin de comparar de manera sistemática y precisa las políticas sobre primera infancia en diferentes países, hemos desarrollado un criterio de evaluación de dichas políticas, basado en tres objetivos políticos para la primera infancia (establecer un entorno facilitador, implementación extensa, y control y garantía de la calidad). En cada país se recogen datos sobre las políticas para la primera infancia (que se complementan con datos secundarios) y aportaciones al criterio de evaluación. Se emplea una serie de indicadores para medir el nivel de desarrollo para cada política e

criterio de evaluación proporcionará a los países una evaluación exhaustiva del nivel de su desarrollo en este tipo de políticas, así como información diferenciada sobre cada objetivo e instrumento político, e indicadores para ámbitos de las políticas que requieren especial o mayor acción. El criterio de evaluación permitirá también realizar comparaciones sistemáticas entre países.

Se ha lanzado ya el proceso de recopilación de datos para SABER-ECD en ciertos países de Europa oriental/Asia central, Latinoamérica, sur de Asia y el África subsahariana, y se implementará a escala para cubrir a la mayor parte de los países beneficiarios

SABER-ECD desarrollará una comprensión de los importantes factores de las políticas para la primera infancia que informen a los responsables en sus procesos de toma de decisiones.

instrumento. Los indicadores abordan tanto las políticas oficiales como la extensión en que se reflejan en la práctica las reglas “de derecho” que orientan las políticas del desarrollo en la primera infancia. Se emplearon datos de países con un elevado rendimiento y sistemas de desarrollo en la primera infancia en rápido perfeccionamiento, para desarrollar un sistema de clasificación sobre el que evaluar el nivel de desarrollo dentro de cada instrumento y objetivo político. El

en los próximos 2 o 3 años. Basado en los análisis preliminares, en la experiencia de las operaciones del Banco Mundial y en el trabajo de análisis llevado a cabo en los países beneficiarios, se han identificado algunos retos y temas comunes, entre los que se incluyen los siguientes:

#### **Centrarse en la calidad**

En muchos países, el diálogo sobre el desarrollo en la primera infancia se centra en llevar a escala el acceso

al preescolar. A medida que los gobiernos trabajan para implementar esta tarea, pueden extraerse lecciones de la experiencia de países que han extendido la educación primaria universal en la última década. Aunque se obtuvieron provechos significativos en materia de inscripciones en un tiempo breve tras la eliminación de las tasas de matrícula, en muchos países esta expansión del acceso se vio acompañada por una disminución de la calidad, pues llegaron nuevos niños a escuelas que carecían de la financiación o de la capacidad oportunas. Será fundamental garantizar que se implanten los mecanismos para garantizar que toda la programación del desarrollo para la primera infancia sea de elevada calidad, incluso a medida que se incrementa el acceso.

#### **Establecer una autoridad que coordine los esfuerzos multisectoriales en primera infancia**

Crear un entorno político que promueva la coordinación intersectorial y proporcione a todos los niños acceso a servicios integrales de primera infancia es un reto particular para muchos gobiernos. Las necesidades holísticas de los niños pequeños y de sus familias necesitan la participación de un abanico de ministerios y de agencias gubernamentales para la provisión de un servicio para la primera infancia. En muchos países, la falta de una autoridad establecida para coordinar a múltiples partes interesadas

procedentes de diferentes sectores entorpece la implementación de las políticas y la provisión del servicio. Los países tienen ante sí una gama de opciones para el establecimiento de una autoridad que coordine, pero es importante que esta tenga la capacidad y el poder para coordinar a partes interesadas procedentes de múltiples sectores.

#### **Llegar hasta los padres y los cuidadores**

Los padres y los cuidadores tienen que recibir información precisa y convincente sobre la importancia de la nutrición adecuada y de los servicios sanitarios y de estimulación temprana. Los responsables de la formulación de las políticas, el sector privado y la sociedad civil tienen un papel que desempeñar para incrementar la demanda de los padres sobre los servicios para la primera infancia de calidad. Uno de los mayores retos a que se enfrentan los responsables políticos es llegar hasta los niños muy pequeños (de 0 a 2 años) y a sus cuidadores. Son esenciales mejores estrategias de comunicación e intervenciones para llegar hasta ellos, para garantizar que se alcance a todos los niños desde antes del nacimiento y que continúen recibiendo un servicio constante de cuidado a lo largo de sus primeros años de vida.

#### **Conclusión**

No hay un camino único para alcanzar un nivel avanzado de políticas para la

primera infancia, y diferentes sistemas pondrán diferentes niveles de énfasis en cada objetivo y mecanismo político. La iniciativa SABER-ECD está concebida para facilitar a los países beneficiarios herramientas y un marco con los que considerar las acciones políticas para crear un entorno político para la primera infancia de carácter holístico, en el que todos los niños tengan la oportunidad de desarrollar su pleno potencial.

#### **Más información**

Se facilitará más información sobre SABER-ECD a medida que esté disponible en el sitio web del Banco Mundial: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,print:Y~isCURL:Y~contentMDK:22833537~menuPK:282391~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386~isCURL:Y,00.html>

#### **Referencia**

Vegas y Santibañez. (2010). *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.

## “Hemos incluido la primera infancia en el proceso de elaboración de los informes de la OCDE”

**En su puesto de Vicesecretario General de la OCDE desde el año 2007 al 2011, Aart de Geus tuvo la educación entre sus responsabilidades. Previamente fue ministro de Empleo y Asuntos Sociales en los Países Bajos, y responsable de la Ley de protección del menor del año 2005, que estableció nuevos estándares nacionales sobre la calidad en la provisión de los programas para la primera infancia. Después de concedernos esta entrevista, ha sido nombrado para formar parte del Comité Ejecutivo de la Fundación Bertelsmann. En este artículo, describe la situación actual de la educación y el cuidado para la primera infancia en los Países Bajos, y el modo en que la OCDE impulsa la agenda de la calidad.**

*A comienzos de este año usted fue noticia en los Países Bajos, cuando afirmó en un discurso pronunciado ante el Senado neerlandés que el sistema educativo para la primera infancia estaba fallando para los niños de la nación. ¿Qué aspectos del sistema cree que socavan su capacidad para proporcionar una calidad sistemática a escala?*

En los Países Bajos, la raíz del problema es que a lo largo de la historia no hemos considerado la primera infancia como una oportunidad para la educación. Ha existido una barrera ideológica a la hora de promover la educación para los niños pequeños: la creencia cultural, firmemente asentada, de que hasta la edad escolar el Estado debía dejar a los niños totalmente en manos de sus padres.

Por supuesto, defiende el papel fundamental que desempeñan los padres. Pero veo también niños en los Países Bajos que están en una situación desfavorecida en el ámbito educativo porque sus padres trabajan demasiado duro como para dedicarles todo el

tiempo que quisieran, o porque el miembro de la familia monoparental lucha por sobrellevar su situación tras la ruptura del núcleo familiar, o porque los padres son inmigrantes recientes con dificultades para ayudar a sus hijos a integrarse en la sociedad neerlandesa. Por todas estas razones, es claramente válido el papel que debe desempeñar el Estado para promover la educación en la primera infancia; no debería ser un marco para la política de partido, o para batallas ideológicas acerca de la interferencia del Estado. Pero en los Países Bajos se ha tardado en aceptar esta idea.

Antes de integrarme en el equipo de Gobierno como ministro de Empleo y Asuntos Sociales en el año 2002, el cuidado infantil era competencia del Ministerio de Bienestar. Mi ministerio asumió esa responsabilidad, reflejando un cambio hacia su consideración como una herramienta útil para el mercado laboral, principalmente. Cuando dejé el Gobierno en 2007, transferí la responsabilidad del cuidado infantil al Departamento de Educación,

y ahora pertenece de nuevo a Empleo y Asuntos Sociales.

Desafortunadamente, los problemas derivados de una atención insuficiente a la educación en los primeros años de vida se ven así exacerbados por un sistema escolar que divide a los alumnos en diferentes canales de la escuela secundaria cuando solo tienen 12 años de edad. Esto significa que nos queda muy poco tiempo para abordar las deficiencias en el aprendizaje con las que los niños en situación desfavorecida pueden iniciar la educación primaria, y en la mayoría de los casos no lo conseguimos. Se da la triste circunstancia de que los Países Bajos sigue siendo un país donde las diferencias sociales y económicas con las que los niños inician el colegio no tienden a corregirse durante su carrera lectiva, sino a reafirmarse.

*Cuando su ministerio introdujo la Ley de protección del menor en el año 2005, sus objetivos eran abrir*

*el sector a una mayor competencia del mercado y proporcionar a los padres mayor libertad de elección. ¿Puede esbozar cómo tenía que garantizarse la calidad del servicio suministrado en virtud de ese sistema?*

a los padres la libertad para escoger. Con la Ley de protección del menor del año 2005 nos interesaba muchísimo extender el acceso al cuidado infantil, así que en su momento proporcionamos diferentes niveles de apoyo financiero a los padres, de acuerdo con sus ingresos.

Me atrevería a decir que en ambos sistemas puede trabajarse sobre la calidad. Quizá sea más fácil para el gobierno tener voz y voto de manera más directa y formal cuando es responsable de la selección y contratación de los profesionales, pero creo también que en un enfoque de mercado se ejerce una presión natural por mejorar la calidad, porque los padres la exigen. No es necesario que los gobiernos sean proveedores monopolistas: con un marco de calidad acordado por los principales actores del sector, y con el gobierno ejerciendo su función de regulador y supervisor, creo firmemente que un sistema en el que los padres sean quienes seleccionan y en el que exista un mercado competitivo puede proporcionar calidad a escala, siempre que los padres puedan tomar decisiones bien fundadas sobre la provisión de la educación y el cuidado para la primera infancia.

Podría añadir, por cierto, que el marco normativo que pusimos en práctica con la Ley del año 2005 ha funcionado bien. Aunque hubo inquietudes ideológicas de manera anticipada, hoy por hoy es ampliamente respetado y forma una buena base desde la que avanzar en los debates sobre el establecimiento de los objetivos de calidad para la educación en la primera infancia. Estos debates apenas habían comenzado cuando se promulgó la Ley del año 2005, pero ahora nos encontramos en la siguiente y necesaria fase, y existen muchos ejemplos de mejores prácticas en otros

Es posible que un país aprenda buenas prácticas de otro, aunque reconozca que sus contextos e ideologías son diferentes.

Durante los años en que estuvimos debatiendo el borrador de esa ley, se expresaron numerosas preocupaciones acerca de la excesiva intromisión del Estado. Ese tema se planteó particularmente en relación con la calidad, pues hubo inquietudes acerca de si tratar de garantizar la calidad podría suponer una intervención del Gobierno cada vez más acusada. Así que dijimos: ¿por qué no dejamos que sean los principales actores del sector quienes elaboren un marco para la calidad? Las organizaciones de padres, los proveedores de servicios a la infancia y las comunidades locales tomaron parte en ello y procedimos a facilitar la autoridad gubernamental como un marco vinculante.

Dentro de ese marco, me interesé por crear las condiciones en las que los proveedores podrían competir por proporcionar un cuidado infantil a un precio razonable, lo que requiere dar

*¿Cree que es más difícil lograr una provisión de calidad en un sistema competitivo y dominado por el mercado? Por ejemplo, un informe financiado por la Comisión Europea y publicado en el año 2007, que llevaba por título Care Work in Europe (El trabajo de los servicios de cuidado en Europa), argumentaba que: “Por lo general, los sistemas basados en el ‘cuidado como un artículo privado’, con los elevados importes que ha de pagar el usuario, los mercados competitivos y la financiación pública orientada hacia la demanda no producen empleo de calidad. Por el contrario, los sistemas basados en los ‘servicios pedagógicos como un bien público’, con financiación pública orientada hacia el suministro y que cubra la mayor parte de los costes, producen empleo de calidad.”*

Una de las recomendaciones clave de la OCDE fue destinar mayor gasto a la educación en los primeros años de la infancia.

Foto: Jim Holmes/Fundación Bernard van Leer

países de la OCDE que los Países Bajos podrían tomar como modelo para aprender algo de ellos.

*Lo que nos lleva a su función actual en la OCDE. ¿Qué países de la OCDE diría usted que han llegado más cerca de conseguir una adecuada provisión del aprendizaje temprano a escala?, y ¿podría proporcionar un buen ejemplo de algún país al que los Países Bajos pudieran tomar como modelo?*

Aprender de las experiencias de otro país no implica necesariamente copiar todos los aspectos del sistema de ese país. Siempre existe el peligro de que tales comparaciones puedan politizarse por las diferentes tradiciones existentes en cada nación, y eso no conduce al debate por un camino productivo: es posible que un país aprenda buenas prácticas de otro, aunque reconozca que sus contextos e ideologías son diferentes.

Dicho esto, las dos áreas principales en las que creo que los Países Bajos podrían dirigir la mirada a otros estados de la OCDE para obtener inspiración son el desarrollo de un currículo para el aprendizaje temprano centrado en los niños, y un mejor sistema para investigar y realizar un seguimiento sobre los efectos del aprendizaje temprano en los resultados infantiles.

Acerca de la cuestión del currículo, sin duda podemos señalar a los países escandinavos, que durante mucho tiempo han garantizado un constante desarrollo infantil a través de un currículo que abarca desde el



nacimiento a la edad de escolarización obligatoria, y que han implantado sólidos objetivos de calidad y normativas específicas para los centros de educación preescolar. Existen también experiencias interesantes al otro lado de la frontera, como la de nuestros vecinos de Flandes, con el enfoque de la “educación basada en la experiencia”, de Ferre Laevers. En Australia se ha implementado una Agenda Nacional de Calidad que incluye un currículo constante para los niños, desde los 0 años hasta la edad de escolarización primaria, y el próximo año implementará un marco legislativo revisado sobre estándares de calidad; por su parte, Nueva Zelanda ha desarrollado un

currículo especialmente interesante por su flexibilidad para adaptarse a las diferentes circunstancias locales.

Acerca de la cuestión del seguimiento y de la investigación, creo que los Países Bajos tienen mucho en lo que ponerse al día en cuanto al desarrollo de sistemas que realicen un seguimiento de los resultados escolares de los niños pequeños y proporcionen pruebas sobre qué tipos de programas de aprendizaje temprano son más eficaces para que los niños avancen hacia el éxito académico. También otros países de la Europa continental podrían aprender algo de países como Estados Unidos y el Reino Unido, donde existe una cultura más profundamente arraigada de valorar



los estudios longitudinales como base desde la que modelar el desarrollo de las políticas.

Pero siendo todavía más ambicioso, me satisfaría que otros países de la OCDE dirigieran la mirada a Noruega, a Finlandia y a Japón para hallar inspiración sobre cómo conseguir que los centros para la primera infancia se doten de personal con mayor preparación técnica. En estos países, los profesionales que trabajan con la primera infancia reciben formación universitaria.

**En el año 2001, la OCDE publicó su admirado informe *Starting Strong* (Niños Pequeños, Grandes Desafíos) sobre la primera infancia, al cual siguió *Starting Strong II* en el año 2006. Actualmente, ¿cómo está la OCDE llevando a cabo su influencia en la primera infancia?**

La OCDE no es una organización con poderes vinculantes formales. No prestamos dinero ni concedemos subvenciones. Nuestra influencia procede enteramente del poder de los argumentos y la autoridad de nuestras recomendaciones, así como de nuestra investigación basada en las pruebas. Por ejemplo, en el año 2009 publicamos nuestro informe *Doing Better for Children* (*Una Vida Mejor para los Niños*), en el que se comparaban indicadores sobre el bienestar infantil a lo largo de nuestros 30 estados miembros, y se analizaban sus políticas y su gasto público. Una

de nuestras recomendaciones clave fue destinar mayor gasto a la educación en los primeros años de la infancia.

Tenemos también nuestro programa PISA, el Programa para la Evaluación Internacional del Estudiante, que regularmente compara las competencias de los jóvenes de 15 años en distintos países de la OCDE en capacidades como lectura, matemáticas, ciencias, etc. Siguiendo la pista sobre qué educación en primera infancia recibieron los estudiantes, podemos desarrollar un corpus de evidencias sobre sus efectos en el rendimiento escolar.

Pero más allá de estas iniciativas específicamente centradas en el niño, como resultado de la fortaleza de los hallazgos de *Starting Strong* hemos incluido la primera infancia de una manera mucho más horizontal en la elaboración de los informes de la OCDE. Por ejemplo, cuando realizamos nuestras revisiones económicas de los países, ahora incluimos de manera rutinaria en nuestros análisis una evaluación de las fortalezas y las debilidades de la educación en la primera infancia. Igualmente, es una cuestión que surge con fuerza en nuestro trabajo sobre inmigración e igualdad social.

Para terminar, el proceso *Starting Strong* en sí mismo todavía prosigue de manera saludable y se centra en el tema de esta edición de su revista; más concretamente, en la necesidad de garantizar la provisión de una gran calidad en la educación y en el

cuidado para la primera infancia.

El año que viene publicaremos un nuevo informe *Starting Strong*, que de manera provisional lleva por título *Implementing Policies for High-quality Early Childhood Education and Care* (Implementación de políticas para la educación y el cuidado de calidad en la primera infancia), y que está previsto que se introduzca en las mesas redondas de alto nivel de ministros, oficiales e investigadores, cuyas reuniones tendrán lugar en Noruega el 24 de enero de 2012. Paralelamente, lanzaremos en línea una serie de informaciones prácticas sobre las políticas para mejorar la calidad de la educación en la primera infancia y el cuidado infantil.

#### Referencias

- Cameron, C. y Moss, P. (2007). *Care Work in Europe: Current understanding and future directions*. Oxford: Routledge.
- OCDE. (2001). *Starting Strong: Early childhood education and care*. París: OCDE. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/49/0,3746,en\\_21571361\\_44315115\\_1912753\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/49/0,3746,en_21571361_44315115_1912753_1_1_1_1,00.html) (último acceso, septiembre de 2011).
- OCDE. (2006). *Starting Strong II: Early childhood education and care*. París: OCDE. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/63/0,3746,en\\_2649\\_39263231\\_37416703\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_39263231_37416703_1_1_1_1,00.html) (último acceso, septiembre de 2011).
- OCDE. (2009). *Doing Better for Children*. París: OCDE.

# Un paso adelante: la implementación a escala del programa *Step by Step*

Sarah Klaus, Directora, Programa Primera Infancia, Open Society Foundations<sup>1</sup>, Londres, Reino Unido

**En marcha ya durante 17 años, el programa *Step by Step* se ha convertido en la Asociación Internacional *Step by Step* (ISSA, por sus siglas en inglés), una red de 29 organizaciones no gubernamentales comprometidas con la reforma nacional a gran escala y con las iniciativas regionales de promoción y defensa. Este artículo realiza un seguimiento de la constitución y de la puesta a escala del programa a través de cuatro fases diferenciadas. Asimismo, analiza los factores cruciales para su éxito y esboza los retos y las oportunidades para el futuro.**

En el año 1993, consciente de la importancia fundamental de la primera infancia para el desarrollo de sociedades abiertas, George Soros invirtió más de 100 millones de dólares en una nueva iniciativa para introducir métodos centrados en el niño en los centros ya existentes de educación preescolar dirigidos por el Estado, y para replicar estos nuevos enfoques mediante sistemas gubernamentales de formación del profesorado. El programa estrella en materia de desarrollo para la primera infancia de las Fundaciones Open Society (OSF por sus siglas en inglés) generó el establecimiento de ISSA, que ahora implementa una variedad de proyectos de reforma educativa para niños de 0 a 10 años basada en mejorar la equidad, el acceso y la calidad.

Con su doble objetivo de promover un desarrollo óptimo para todos los niños y de cultivar un tercer sector activo y sólido en la educación para la primera infancia, *Step by Step* ha desempeñado un papel importante en la reforma educativa de dicho sector que se ha llevado a cabo en Europa Central, Oriental y Meridional, así como en Asia Central, Mongolia y Haití.

*Step by Step* evolucionó a finales de los años noventa a partir de una iniciativa integral que incluía, en principio, la renovación y la asistencia humanitaria enfocados a la educación de la primera infancia, con esfuerzos centrados casi exclusivamente en el desarrollo de la capacidad humana a todos los niveles: Equipos Nacionales<sup>2</sup> instructores del profesorado, directores de colegios/centros preescolares, representantes de los padres, profesores y niños.

## **Fase I: Lanzamiento y puesta a escala inicial en sentido horizontal**

Desde sus inicios, el programa *Step by Step* fue diseñado a gran escala, previéndose su implementación simultánea en múltiples localidades de 15 países para septiembre de 1994. Las OSF contrataron a expertos establecidos en la Universidad de Georgetown, que ya estaban familiarizados con la programación a gran escala para la primera infancia a través del programa estadounidense *Head Start*, para que planificaran el proyecto. Las evaluaciones de la situación en los 15 países<sup>3</sup> mostraron un declive en los

envidiables sistemas de cuidado infantil que habían existido con anterioridad al desmembramiento de la Unión Soviética y de la antigua Yugoslavia, y a las llamadas “revoluciones de terciopelo” de la Europa Central. A medida que las economías colapsaban, antiguas empresas de titularidad estatal que atravesaban el doloroso proceso de la privatización fueron cerrando los centros de educación preescolar que dependían de ellas.<sup>4</sup> Puesto que muchas ayudas sociales también se vieron reducidas, cobró mayor sentido dar apoyo a los niños y a las familias mediante el fortalecimiento de los servicios.

El proyecto se centró en la misión básica de las OSF: el fortalecimiento de la sociedad civil mediante la introducción de métodos de enseñanza centrados en el niño con la participación de la familia y de la comunidad en los programas para la primera infancia. Los profesores acostumbrados a impartir una instrucción didáctica a la totalidad del aula iban a instruirse ahora en facilitar el aprendizaje de los niños a través del juego, en desarrollar la

## El desarrollo de una sólida red personal y profesional contribuyó a cultivar y sostener el programa.

instrucción individual y en pequeños grupos para satisfacer las necesidades de cada niño, en promover la elección y la responsabilidad en el aula, y en conseguir la participación activa de los padres, que previamente habían sido excluidos de la educación preescolar de sus hijos. Estos principios fueron incorporados a un manual de metodología para los profesores, preparado por el equipo de la Universidad de Georgetown. El manual fue adaptado y traducido en cada país, y los ministerios nacionales aprobaron su implementación.

Cada OSF participante a nivel nacional contrató a equipos de expertos en la primera infancia, que asistieron a sesiones de orientación y formación mantenidas en los EE.UU. durante 6 semanas. Se seleccionaron entre cinco y diez escuelas públicas existentes de educación preescolar como centros piloto en cada país, que recibieron fondos para reforma, mobiliario, materiales educativos, y una sala para los padres, profesorado de apoyo adicional y un coordinador familiar. En 1994, instructores estadounidenses visitaron cada país para proporcionar asistencia a los Equipos Nacionales en la instrucción que recibían los directores de los centros infantiles, los coordinadores de las familias, los docentes, los profesores de apoyo, etc. En septiembre de 1994, 252 aulas de los centros públicos infantiles abrieron sus puertas para recibir a los niños y a los padres en los entornos de aprendizaje centrados en el niño.

La estrategia del programa original preveía su replicación para cuando finalizara el programa piloto, pero las peticiones de los directores, los profesores y los padres dio lugar a que se realizaran planes de expansión en la primera reunión de los Equipos Nacionales, celebrada en diciembre de 1994. En los siguientes 2 años, el programa fue llevado a escala horizontalmente y se extendió a otros cuatro países. Se aplicó un esquema de financiación diferente para los nuevos centros de educación preescolar que estaban dispuestos a integrarse en el programa: en lugar de depender totalmente de la financiación de las OSF para su replicación, tenían que proporcionar el personal adicional necesario (profesores de apoyo) a través de sus propios recursos.

### Fase II: Ampliación del programa *Step by Step* en sentido vertical

Desde el principio, la participación activa de los padres en los programas de educación preescolar modeló el futuro del proyecto. Cuando los Equipos Nacionales volvieron a reunirse en septiembre de 1995, respondieron a las peticiones de los padres, en el sentido de que el proyecto garantizara la continuidad para sus hijos, planificando una extensa iniciativa en las escuelas primarias, a la vista de la considerable resistencia inicial en el seno de las OSF. Se elaboraron una metodología primaria y un manual de formación complementario. La

OSF correspondiente a cada país contrató a personal con experiencia en educación primaria, que fue enviado a EE.UU. durante dos semanas para recibir formación y visitar los centros escolares.

En 1996, se abrieron 179 aulas de primer grado en escuelas primarias ubicadas en las proximidades de los centros infantiles piloto, y se redefinió la estrategia *Step by Step* de acuerdo con un plan de desarrollo a 5 años (véase Tabla 1). Previamente concebido como un programa de 2 años de duración para reformar la educación inicial, se remodeló como un programa a 5 años para reformar tanto los sistemas educativos de preescolar como de primaria. Se pusieron en práctica mecanismos para institucionalizar los cambios: los mejores centros piloto de educación inicial de cada país fueron seleccionados como “centros modelo” y se les suministró el equipamiento necesario para que pudieran funcionar como centros de formación. Educadores progresistas de instituciones influyentes de la educación superior recibieron cursos sobre enfoques centrados en el niño, de forma que pudieran modificar sus cursos adecuadamente.

A medida que se identificaron nuevas necesidades, el programa *Step by Step* creció hasta abarcar una diversa gama de nuevas iniciativas, incluyendo esfuerzos intensos por mejorar el éxito escolar de los niños romaníes en Europa Central y Oriental, por promover la integración

de niños con necesidades especiales en aulas regulares, y por diversificar la programación sobre la primera infancia para incluir iniciativas sobre prácticas de crianza y otras basadas en la comunidad.

**Fase III: Institucionalización a través del crecimiento del tercer sector**

Un nuevo problema surgió en 1997: no parecía aconsejable dejar una iniciativa centrada en la calidad en

manos de los ministerios, para que la custodiaran en una región con una fuerte centralización, incertidumbre económica, gobiernos inestables, un sector educativo altamente politizado y con frecuentes cambios de oficiales del ministerio y de directores de escuela. Las salvaguardas de la calidad (asociaciones de profesionales y de padres, organizaciones no gubernamentales y fundaciones educativas) estaban ausentes.

Por consiguiente, en 1998 las OSF comenzaron a “escindir” los Equipos Nacionales de *Step by Step* desde las OSF nacionales, para asumir el reto de establecer diversas ONG en países cuyo historial a la hora de haber favorecido la existencia de un tercer sector sólido no era muy convincente. Las OSF se embarcaron en un proyecto intensivo para instruir y dar apoyo a los Equipos Nacionales a medida que llevaban a cabo esa transformación

Tabla 1 Modelo de desarrollo nacional de *Step by Step*

APOYO PARA	PROGRAMA	FASE	AÑOS ACADÉMICOS						
			1	2	3	4	5	6	
Colegios (a nivel de las comunidades locales)	Formación	Formación in situ en las escuelas							
	Preescolar Subvenciones a los colegios	Clases de demostración							
		Aulas de expansión							
	Primaria Subvenciones a los colegios	Clases de demostración							
		Aulas de expansión							
	Reforma institucional (a nivel ministerial y de las instituciones nacionales)	Reforma institucional formación profesorado	Vínculos informales con los centros						
Desarrollo de aulas de formación modelo									
Seminario para profesorado del centro									
Reforma del contenido y de los métodos									
Aprobación ministerial Plan de estudios aprobado como alternativa oficial									
el programa se replica con sus propios recursos									
Fondos de las OSF									
Autosostenible sin fondos de las OSF									

extraordinaria. El personal participó en seminarios sobre nuevos temas, tales como facilitar un liderazgo, planificación estratégica, gestión financiera, gobernanza, relaciones públicas y redacción de propuestas. Cada equipo fue tutorizado para desarrollar un plan estratégico de 3 años para su nueva ONG. Como resultado, 28 de los 29 programas *Step by Step* son ahora operados por organizaciones independientes que trabajan para la primera infancia.

El desarrollo de una sólida red personal y profesional contribuyó a cultivar y a sostener el programa. Las reuniones anuales se convirtieron en un foro valioso para el intercambio de conocimientos, en las que equipos de expertos intercambiaban y analizaban experiencias, historias personales y consejo. Esta incipiente red de profesionales de la primera infancia se formalizó en 1998 como la Asociación Internacional *Step by Step* (ISSA).

Una de sus primeras actividades fue el lanzamiento en el año 1999 de la Iniciativa ISSA para la Calidad en la Primera Infancia, con el fin de promover el desarrollo profesional en curso y garantizar la calidad del programa a medida que se llevaba a escala. Un equipo de trabajo compuesto por expertos elaboró una publicación, *ISSA Pedagogical Standards for Preschool and Primary Grades* (ISSA, 2005), y materiales de apoyo para proporcionar un marco común con el que los profesores desarrollaran y pudieran medir el crecimiento profesional, con

la ayuda de tutores entrenados para ello.<sup>5</sup> Se complementaron así las largas tradiciones en materia de educación y psicología que habían antecedido a los regímenes comunistas, destacando la inclusión, la diversidad y los valores exigidos en las sociedades abiertas y democráticas.

#### **Fase IV: Apoyo de la sostenibilidad y del crecimiento**

Cuando se lanzó el programa *Step by Step* en 1994, existían pocas organizaciones activas en el ámbito de la primera infancia en Europa Central y Oriental. Las OSF y el personal de la Universidad de Georgetown estaban entre los primeros extranjeros que se reunieron con expertos en preescolar de los correspondientes Ministerios de Educación. Para el año 1996, los ministerios, los gobiernos locales, las comunidades y los padres proporcionaban el 30% de la financiación nacional, pero seguía siendo de suma importancia que el personal fuera capaz de contar con compromisos de financiación multianual por parte de las OSF, que permitiera a los programas nacionales centrarse en la calidad, en lugar de en la captación de fondos. El establecimiento de ISSA y de diversas ONG nacionales en materia de primera infancia reflejó una nueva estrategia. Pronto llegaron las colaboraciones a gran escala con el Banco Mundial, USAID, UNICEF y la Unión Europea. Para el año 2002, las organizaciones colaboradoras habían proporcionado

más del 50% del respaldo financiero para las ONG de *Step by Step*, ascendiendo a más del 70% para el año 2009.

Las OSF continúan participando como socios de ISSA y de las ONG que trabajan en primera infancia a nivel nacional, proporcionándoles apoyo técnico y financiación de becas innovadoras, y apoyando a las ONG que se enfrentan temporalmente a problemas contables, mediante préstamos a corto plazo sin interés o subvenciones de emergencia. Este apoyo flexible ha demostrado ser esencial durante la crisis financiera mundial. Las OSF invitan a las ONG a participar en proyectos técnicos para abordar la falta de servicios para los niños romaníes y la inclusión de niños con necesidades especiales, y colabora con ISSA para promocionar y defender a la primera infancia en la región.

#### **Evaluación del impacto**

Como muchos programas a gran escala implementados bajo presión, inicialmente *Step by Step* no estaba profundamente comprometido con la evaluación. Un plan anticipado para recopilar datos para un estudio longitudinal fue abandonado en el primer año, cuando los Equipos Nacionales hallaron dificultades para ajustarse a apretadas fechas límite. Cuando *Step by Step* fue rediseñado como una iniciativa superior a 5 años en 1998, volvió a surgir la necesidad de la evaluación. Con el apoyo de USAID, el proyecto *Step by Step* emprendió una

Evaluaciones externas mostraron que los niños participantes en el programa puntúan más alto en las pruebas de cooperación, liderazgo, autoestima, resolución de problemas y perseverancia.

Foto: *Step by Step*, Moldova

evaluación independiente en cuatro países<sup>6</sup>, que demostró el impacto del programa en los comportamientos, las ideas y los valores democráticos de los niños. También probó que *Step by Step* presta mayor apoyo a los niños que parten inicialmente con capacidades académicas menos desarrolladas.

Las evaluaciones externas fueron fundamentales para que los Ministerios de Educación aceptaran los métodos de enseñanza de *Step by Step*, y para defender la financiación del programa dentro de las OSF. Estudios nacionales muestran de manera consistente que los niños que participan en el programa alcanzan o superan las puntuaciones medias nacionales en las materias académicas establecidas, y diversos estudios han demostrado que los programas promueven el desarrollo social y emocional. Los niños participantes puntúan más alto en las pruebas de cooperación, liderazgo, autoestima, resolución de problemas y perseverancia. La investigación ha servido también para abogar por los derechos de la infancia, y ha demostrado que una mayoría de los niños romanes inicialmente asignados a aulas de refuerzo o a “centros de educación especial” pudo recibir apoyo de los enfoques de *Step by Step* para alcanzar las expectativas de cada nivel escolar y reintegrarse en el sistema general. Las OSF e ISSA documentaron y analizaron las experiencias de la primera década del programa en unos estudios cualitativos de casos a nivel nacional,



publicada en el año 2008 (Open Society Institute, 2008).

#### **Factores cruciales para el éxito de la puesta a escala de Step by Step**

La trayectoria del programa *Step by Step* no estaba totalmente planificada en el momento de su lanzamiento. El programa no temía a la adaptación (por ejemplo, cuando se vio que los profesores no aprovechaban el recurso de los profesores de apoyo de manera eficaz, se implementó rápidamente la instrucción en el trabajo de equipo), ni tampoco era reactivo a cambiar las estrategias espectacularmente: ni la extensión a las escuelas primarias ni el establecimiento de organizaciones no gubernamentales locales se

habían previsto inicialmente, pero se adoptaron en respuesta a las peticiones de los padres y a las necesidades que fueron surgiendo.

Sin embargo, desde el principio la implementación a escala se concibió como una planificación estratégica a nivel nacional. Una de las primeras actividades consistió en conseguir un acuerdo multianual con cada Ministerio de Educación, que describiera el apoyo que las OSF proporcionarían en cada país, y que contara con el acuerdo de los gobiernos para evaluar el programa al cabo de 2 años y decidir si se daba la autorización oficial para extenderlo a toda la nación. Se seleccionaron estratégicamente centros piloto para facilitar la puesta a escala: aunque

estuvieran dispersos a lo largo del país y fueran destinados a las poblaciones vulnerables, se seleccionaron también por su proximidad a importantes instituciones para la formación del profesorado. Los mejores centros piloto pasaron a convertirse en centros regionales de formación y se vincularon a las instituciones de reciclaje para el personal docente.

El programa siempre ha hecho hincapié en la calidad. Los comienzos fueron modestos: solo había entre cinco y diez centros en cada país, y durante el primer año el personal nacional visitó y tutorizó cada uno de ellos al menos una vez al mes. Desde el principio, se proporcionó a los profesores una formación de gran calidad, recursos en material impreso y materiales educativos. La implementación a escala se emprendió tan solo cuando se hubo establecido la programación de la calidad y ello fue visible para todas las partes interesadas.

El programa también se vio favorecido por el cambio de los tiempos. Aunque el periodo que siguió a la caída de los regímenes comunistas de Europa Central y Oriental y de Eurasia fue de gran inestabilidad económica y social, fue también de grandes esperanzas y sueños. Un profundo deseo por la reforma de los sistemas que demostraron haber perpetuado el estancamiento social y político motivó que los gobiernos fueran entusiastas, que los padres estuvieran dispuestos a participar en la educación de sus hijos, y que los

profesores estuvieran preparados para experimentar con nuevos métodos de enseñanza, mejor adaptados a las nuevas sociedades. Estos factores condujeron al interés general por ver la extensión del programa.

#### Futuros retos y oportunidades

Con su énfasis en el desarrollo de la capacidad humana, el programa *Step by Step* promueve ahora una transferencia constante de conocimientos y del trabajo en red entre las naciones y dentro de ellas a través de la instrucción, el tutelaje, el desarrollo y la distribución de cientos de recursos profesionales. Los participantes viven el lema del “aprendizaje permanente”, buscando respuestas a los retos que plantea el programa a través del desarrollo profesional constante.

Cambiar las actitudes requiere tiempo, esfuerzo, apoyo y compromiso. Garantizar este compromiso por parte de los políticos preocupados por los resultados electorales y por la consecución de resultados rápidos es, quizá, la tarea más desalentadora para los educadores infantiles, los cuidadores y los defensores de la infancia, e incluso es más difícil durante la actual crisis financiera mundial. Para *Step by Step*, el futuro dependerá de su capacidad para movilizar el apoyo a la primera infancia, empleando el extenso capital social que el programa ha adquirido en las ONG nacionales y de manera colectiva a través de ISSA. La actual atención internacional que se está

prestando al desarrollo para la primera infancia y que no tiene precedentes abre nuevas oportunidades para que otros países interesados en llevar a escala los programas para la primera infancia aprendan de las experiencias de *Step by Step*.

#### Notas

- 1 Las Fundaciones Open Society (OSF) trabajan para desarrollar democracias vibrantes y tolerantes cuyos gobiernos sean responsables hacia sus ciudadanos. El inversor y filántropo George Soros estableció las OSF, que iniciaron sus actividades en 1984, para ayudar a los países a realizar la transición desde el comunismo. Sus actividades se han extendido hasta abarcar los EE.UU. y más de 70 países de Europa, Asia, África y Latinoamérica.
- 2 A lo largo de todo este artículo hacemos referencia a los Equipos Nacionales de *Step by Step*. Para implementar el programa *Step by Step*, cada país participante designa un Equipo Nacional, compuesto por un Director Nacional, diversos Capacitadores de Personal Docente, y personal de apoyo.
- 3 Los 15 países fueron Albania, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Macedonia, Moldavia, Rumanía, Rusia, Eslovaquia, Ucrania y Yugoslavia.
- 4 Los centros de educación preescolar de carácter empresarial constituían un porcentaje significativo de los centros de enseñanza preescolar en los países de la antigua Unión Soviética y en la Europa Oriental.
- 5 Para la edición más reciente, véase *Competent Teachers of the 21st Century: ISSA's Principles of Quality Pedagogy* (2010).
- 6 La Evaluación del programa *Step by Step* fue realizada en Bulgaria, Kirguistán, Rumanía y Ucrania por el Centro de Desarrollo para la Educación, Inc. 1999, con financiación de USAID.

#### Referencias

- Asociación Internacional *Step by Step* (ISSA). (2005). *ISSA Pedagogical Standards for Preschool and Primary Grades*. Budapest/Nueva York, NY: ISSA.
- Asociación Internacional *Step by Step*. (2010). *Competent Teachers of the 21st Century: ISSA's Principles of Quality Pedagogy*. Budapest: ISSA.
- Open Society Institute. (2008). *Building Open Societies through Quality Early Childhood Care and Education: Case studies of the Step by Step Program*. Nueva York, NY: Open Society Institute.

# Lecciones para llevar a escala una metodología de enseñanza

Basado en un trabajo de Zoran Velkovski y Elena Misik<sup>1</sup>

**La puesta a escala del programa *Step by Step* en Macedonia entre los años 1994 y 2001 no es la típica historia de un proyecto a pequeña escala que se convierte en un programa nacional. Al contrario, es la historia de la reforma del sistema existente de educación preescolar mediante la ampliación a escala de un nuevo método de enseñanza. Este artículo examina los cuatro retos principales que planteó la extensión del programa y el modo en que se superaron.**

Desde sus inicios en septiembre de 1994, el programa *Step by Step* ha sido implementado en más de 30 países, como describe el artículo de Sarah Klaus en la página 56 de este número de *Espacio para la Infancia*. El programa *Step by Step* introdujo en Macedonia una nueva metodología para trabajar con los niños en las guarderías y en las escuelas primarias, facilitó una nueva filosofía educativa centrada en el desarrollo holístico del niño, e incluso se le atribuye el mérito de haber establecido un importante y más amplio modelo cuando Macedonia realizó su transición hacia una sociedad más abierta y democrática.

Macedonia fue uno de los primeros 14 países en implementar el programa en la región. La puesta en práctica de la nueva metodología de manera experimental comenzó en diez centros gubernamentales de enseñanza preescolar, con el apoyo financiero y técnico de las Open Society Foundations (OSF) y de la Foundation Open Society Institute, de Macedonia (FOSIM). Una pequeña parte de los fondos se destinaron a la renovación, pues los edificios se mantenían en condiciones razonables, pero las guarderías participantes

fueron provistas de nuevo mobiliario y materiales, mejor adaptados a los enfoques que promocionaba el programa, centrados en el niño. En el sistema existente, los profesores eran considerados como la principal fuente de conocimiento y normalmente impartían sus clases a la totalidad del aula, en lugar de favorecer actividades individuales a iniciativa del niño o en pequeños grupos. Por lo tanto, los niños quedaban relegados a una posición pasiva, en lugar de ser estimulados a participar en una actividad creativa y dinámica, o independiente y de pensamiento crítico. Tampoco se realizaba un gran esfuerzo por conseguir la participación de los padres o los cuidadores.

Los cambios introducidos en las guarderías que participaron en el programa piloto – con la creación de un entorno más estimulante para los niños, y con una nueva energía y profesionalidad evidente entre los profesores – promovieron el interés de los centros de educación preescolar que no estaban participando en el programa. Los directores y profesores de otras guarderías visitaron los centros piloto y expresaron su interés por adoptar el nuevo enfoque. Para el



El programa *Step by Step* fue un singular ejemplo de apoyo en Macedonia para llevar a escala una iniciativa que procedía de “la base”.

año 1996, el programa estaba activo ya en 334 guarderías y en aulas donde se impartía el año introductorio a la enseñanza primaria. Durante los años 1997 y 1998, los profesores de las facultades de magisterio de todas las universidades del país recibieron formación sobre la metodología de enseñanza del programa. Para el año 2000, el programa alcanzaba ya a más de 17.000 niños y el Gobierno había acordado mantener su implementación en todo el país, sufragando los salarios de los coordinadores-tutores regionales.

La ampliación a escala del programa, tanto en Macedonia como en los demás países participantes, no fue únicamente en sentido horizontal; esto es, extenderse para llegar a más guarderías, aulas y niños, sino también vertical. Es probable que el programa no hubiera conseguido tanto éxito sin ese elemento de puesta a escala en sentido vertical, que consistió en iniciar otros componentes de apoyo que no estaban incluidos en programa original: creación de centros guardería modelo; atención específica a grupos vulnerables (minorías, niños con discapacidades y pueblo romaní), inclusión de niños menores de 3 años y escuelas primarias; publicación de libros adecuados a las fases de desarrollo infantil; y entrenamiento y apoyo para las instituciones de educación superior que instruían al profesorado.

Como ONG independiente y apoyada por múltiples donantes (la Fundación para la Educación y las

Iniciativas Culturales en Macedonia), el programa *Step by Step* ha continuado modelando el pensamiento dominante tras un número de planes de estudio y documentos clave para las políticas, tales como el Programa Nacional para el Desarrollo de la Educación en la República de Macedonia (2005–2015) y los Estándares del Ministerio de Educación del año 2009 para el Aprendizaje y el Desarrollo Temprano de los Niños.

¿Por qué el programa *Step by Step* ha cosechado tanto éxito en Macedonia? La calidad del programa ha sido notablemente elevada, al igual que los resultados del programa piloto. Aun así, había también otros programas que alcanzaron buenos resultados en el ámbito de la educación, pero que no llevaron a cabo o no mantuvieron la implementación a escala ¿Dónde radican las diferencias? ¿Cómo consiguió el programa *Step by Step* superar los retos de la puesta a escala y convencer a los responsables de la toma de decisiones de que debían cambiar el concepto de educación de calidad en la primera infancia y después promover la implementación de esas nuevas ideas a escala nacional?

A continuación, describimos los retos principales que surgieron en el proceso de ampliación a escala.

#### **Control, dotación de personal y financiación**

Un modesto programa piloto que opera en un pequeño número de localidades es sencillo de controlar por parte de un

equipo, pero una vez que el programa cubre a la totalidad del país, el mismo equipo podría tener dificultades para obtener información y comprensión de la situación en todas las ubicaciones. Ese problema se abordó mediante una delegación gradual de responsabilidades. Los coordinadores de los centros modelo asumieron parte de las responsabilidades de control del equipo centralizado del programa (organización y coordinación), mientras que se designó a un miembro del personal en cada guardería participante para asumir la responsabilidad en cuanto a la detección de los problemas y a su remisión a otros organismos, y para dar apoyo directo a los profesores.

Otro reto fue el de la dotación de personal. Como ocurre en la mayoría de programas piloto, el pequeño grupo inicial que llevó a cabo la implementación era muy competente y estaba muy motivado, pero esas características fueron imposibles de mantener al llevar el programa a escala nacional e, inevitablemente, ingresaron al programa algunos profesores con un nivel inferior de competencias, a pesar de haber recibido la misma formación estándar. El programa abordó esa dificultad de diferentes maneras: a medida que el proceso de seguimiento reveló qué aspectos de la operación resultaban problemáticos, el programa se enriqueció con sesiones formativas sobre los mismos. Igualmente, se establecieron guarderías modelo, de manera que la formación pudiera

La creación de un entorno más estimulante para los niños, y la vitalización y profesionalidad evidente entre los profesores fueron clave para el éxito de llevar a escala el programa.

Foto: *Step by Step*, Macedonia

combinarse con la observación y el aprendizaje experimental.

Como la formación en la metodología *Step by Step* pasó a ser una parte normalizada del currículo de los profesores en prácticas, nuevos licenciados llegaron al mercado laboral ya preparados. Los profesores que ya tenían la cualificación necesaria tenían que solicitar su asistencia a un seminario de 2-4 días de duración, cuyos gastos de viaje y alojamiento los satisfacía el programa en su totalidad. La calidad de la formación fue determinante para superar el escepticismo suscitado durante el proceso, como expresa claramente un profesor de guardería de la ciudad de Veles:



Al principio, sentía enojo y resentimiento hacia los “sorosianos” [término que empleaban los profesores que no participaban en el proyecto para referirse a los profesores que sí lo hacían]. Yo tenía que hacer su trabajo mientras ellos “disfrutaban” y “se lo pasaban bien” en un hotel junto a un lago [las clases de formación se solían organizar en hoteles junto al lago Ohrid]. Pero después comprobé los cambios que estaban llevando a cabo en la guardería, y me di cuenta de que no habían estado “pasándose bien” sino que habían estado trabajando duro. Me gustó mucho lo que vi, así que no sólo comencé a imitarlos por mi cuenta, organizando mi aula como lo hacían

ellos y trabajando con los niños de manera similar, sino que también expresé mi deseo de participar en las clases de formación. Finalmente, lo conseguí, y ahora estoy muy satisfecho de haber superado el entrenamiento y de haberme convertido en uno más de los docentes que aplican la metodología *Step by Step*.

El tercer reto fue el de la financiación. La ampliación a escala requiere una estabilidad a largo plazo y que se garantice la financiación para sostener el mismo nivel de calidad y poder alcanzar idénticos estándares. En la fase piloto, el programa financió todos los costes necesarios para establecer

diez guarderías modelo, pero con la ampliación a escala, el presupuesto necesario iba a superar ampliamente la cantidad disponible por el programa.

La mayor parte de la financiación durante la fase de implementación inicial procedió de OSF y de FOSIM. Se obtuvieron algunos fondos adicionales a través del cargo de tasas a los usuarios y de la cofinanciación desde otras fuentes, pero la intención fue siempre persuadir al Gobierno – que cubría ya los costes recurrentes de las guarderías y de las clases del año introductorio – para que asumiera la financiación de los costes adicionales de los coordinadores-tutores regionales. Ello se consiguió en el año

2000. Ante la expectativa de tener que persuadir al Gobierno para que asumiera la financiación, se perseguía que la rentabilidad fuera una de las características principales del programa desde sus inicios. Con los años, el programa ha colaborado con muchos otros donantes de fondos, entre los que se incluye USAID, UNICEF, el Gobierno suizo, la Fundación Rey Baudouin, la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA, por sus siglas en inglés), la Fundación Charles Mott, Save the Children, la Fundación Niños y Jóvenes de los Balcanes y el Banco Mundial.

### **Conseguir y mantener el apoyo político**

El cuarto reto, en relación con los anteriores, era mantener el apoyo político. En una democracia joven, sin tradición de rendición de cuentas por parte de los políticos y de los funcionarios públicos, cada pequeño cambio de gobierno fue testigo de una completa reestructuración del personal de los ministerios, de las instituciones profesionales y de las guarderías a todos los niveles. Las instituciones del Estado se habían estancado en sus propios procedimientos burocráticos, estaban repletas de tediosos procesos de toma de decisiones, carecían de una clara visión y de las competencias técnicas y de gestión suficientes. Algunos empleados del Estado estaban en principio demasiado vinculados al estilo soviético y colectivista de la ideología pedagógica como para

abrirse a nuevas ideas en el ámbito de la educación preescolar.

El programa *Step by Step* fue un singular ejemplo de apoyo en Macedonia para llevar a escala una iniciativa que procedía de “la base”, pues los beneficiarios de la fase piloto estaban convencidos de la necesidad de extenderlo y de apoyar la difusión del programa a través del boca a boca; pero por lo común, las iniciativas de puesta a escala se originaron desde ‘la cima’; esto es, desde las instituciones competentes del Estado. Resultó crucial la firma de un Protocolo de Acuerdo entre el FOSIM y el Ministerio de Educación antes del lanzamiento del programa, en septiembre de 1994. El protocolo esbozaba un compromiso mutuo por implementar el proyecto piloto y por evaluar los resultados de manera regular, con el objetivo de aprobar la metodología para un uso más amplio si los resultados eran prometedores. Sin embargo, no bastaba con que la calidad del programa fuese elevada (otros programas también habían obtenido buenos resultados en el ámbito de la educación, pero sin llegar a ser implementados a gran escala). La diferencia fundamental radicó en el éxito con que el programa *Step by Step* luchó por conseguir que los máximos responsables de la toma de decisiones en el proceso llevaran a cabo la internalización de sus valores. Y así ocurrió.

Ello se consiguió de manera gradual y sistemática, a través de numerosas y persistentes presentaciones del

programa a los funcionarios – incluso antes de iniciar su implementación – y de conseguir la participación activa de los funcionarios responsables de la toma de decisiones en las actividades del programa, solicitando y valorando sus opiniones. Se invitó a personalidades clave de los ministerios correspondientes – incluyendo ministros, secretarios de Estado, asesores ministeriales, subsecretarios y jefes de departamentos – a participar en las sesiones formativas de *Step by Step*, y tuvieron así la oportunidad de conocer el programa de primera mano.

Igualmente, el programa realizó esfuerzos persistentes para conseguir la participación de expertos cuyo consejo pudieran valorar los ministros. Llevó a cabo talleres y seminarios para los asesores del Departamento para el Desarrollo de la Educación, organismo responsable de la formación regular del profesorado capacitado, junto con psicólogos y directores de colegios y de guarderías. Se invitó a participar tanto a funcionarios técnicos como no técnicos en las sesiones de formación, en los debates y en las mesas redondas, así como en las visitas de campo, en las cuales solían ir acompañados de expertos extranjeros que podían proporcionar la referencia teórica de todo lo que estaban presenciando.

De ese modo, *Step by Step* consiguió desarrollar un sentido de titularidad entre personalidades clave, con independencia de su afiliación política. Consiguieron desarrollar la idea de que ellos también eran parte del programa.

Fue sumamente importante que las opiniones de los expertos procedieran tanto de especialistas nacionales como internacionales, con autoridad no sólo en la comunidad académica sino también ante el público general. Fue esencial convencer a los funcionarios de que el programa no era sólo uno de tantos, que no iba a ser una aventura breve y que todo el mundo se beneficiaba de su implementación: los niños, los padres, los profesores, el Estado, y ellos mismos como responsables de la toma de decisiones. Desde el 2011, más de 1288 profesores y 16.100 niños de 0 a 6 años de edad continúan beneficiándose del programa cada año.

### Conclusiones y recomendaciones para otros países

Todavía queda trabajo que hacer en Macedonia. Entre los retos actuales, se encuentra identificar las debilidades en la aplicación práctica de la filosofía *Step by Step*; garantizar que los profesores formados en la metodología *Step by Step* apliquen esas competencias en la práctica; asignar recursos adicionales para aumentar el espacio y mejorar el equipo y los materiales educativos en las instalaciones de educación preescolar; e incrementar la cobertura, fortaleciendo los esfuerzos para incluir a los niños en situación vulnerable, y prestar atención al desarrollo no formal de la primera infancia en las zonas rurales más desfavorecidas.

No obstante, los éxitos alcanzados hasta la fecha permiten extraer ciertas

recomendaciones que podrían ayudar a otros países a alcanzar el mismo nivel de éxito al llevar a escala un programa para la primera infancia.

- El diseño del programa debe ser sólido y estar adaptado a las especificaciones, las condiciones, las necesidades y los recursos humanos y financieros del lugar.
- El programa requiere una fuente de financiación suficiente, estable y exclusiva.
- Las partes interesadas del programa, incluyendo a los ejecutores, a los promotores y a todas las partes y socios colaboradores, deben estar altamente cualificadas, motivadas y comprometidas.
- El centro de atención, especialmente durante la fase piloto, debe situarse en incrementar la calidad como el argumento de defensa más sólido.
- El programa ha de poner en práctica una estrategia eficaz de desarrollo de las capacidades, así como contar con los recursos humanos para llevarla a cabo.
- El programa debe asegurar que se mantiene una estrategia de marketing y una labor de defensa y de concienciación que sea eficaz.

### Nota

- 1 Este artículo es un resumen de las partes más relevantes de un trabajo preparado por el Wolfensohn Center para el Proyecto Desarrollo en la Primera Infancia, titulado *Scaling Up Quality in Early Childhood Education in Macedonia: The scaling up of the Step by Step Program (1994-2001)* y del cual fue coautor el Profesor Zoran Velkovski, del Instituto de Pedagogía de la Universidad de los Santos Cirilo y Metodio, de Skopje, y Elena Misik, antigua oficial de proyectos de UNICEF que gestionó un proyecto nacional de desarrollo en la primera infancia durante el periodo en cuestión.

### Referencia

- Velkovski, Z. y Misik, E. (2011, en prensa). *Scaling Up Quality in Early Childhood Education in Macedonia: The scaling up of the Step by Step Program (1994-2001)*. Global Economy and Development Working Paper 47. Washington, DC: Brookings Institution.

## Sostenibilidad cultural e importancia del colectivo

Dra. S. Anandalakshmy, especialista en desarrollo infantil y asesora honorífica de SEWA Child Care, India

**El modelo de cuidado infantil desarrollado por la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA, por sus siglas en inglés) de Guyarat ha captado la atención del Gobierno indio al revisar la provisión de servicios públicos para la primera infancia. En este artículo, la Dra. S. Anandalakshmy explica cómo evolucionó la participación de SEWA en el cuidado infantil y los servicios que proporciona la asociación, y además señala los retos hallados para mantener la calidad a escala.**

Aunque las imágenes que los medios de comunicación divulgan sobre la India se centran en escenas que nos resultan familiares (los monumentos históricos, la gran densidad de población urbana, los peregrinos que abarrotan las rutas sagradas, los partidos de cricket, las inundaciones y los terremotos), lo que con frecuencia no se observa es el drama silencioso de las personas que ocupan la base social, que trabajan en conjunto y que marcan un tremendo cambio en sus propias vidas. La Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) es una de esas organizaciones, con un particular enfoque sobre los derechos humanos y que encuentra inspiración en la filosofía de Mahatma Gandhi. Para comprender cómo y por qué SEWA trabaja en el aprendizaje temprano, es necesario comprender sus orígenes y sus principios fundadores.

En el año 1972, Ela Bhatt, una joven abogada de la ciudad de Ahmedabad, decidió abandonar la Asociación de Trabajadores Textiles y registrar a SEWA como sindicato de mujeres trabajadoras. En aquel momento la industria textil del estado

de Guyarat estaba en declive; algunas de las grandes fábricas de tejidos habían cerrado sus puertas y miles de hombres habían perdido su empleo. Las esposas de los trabajadores de la industria textil, que habían trabajado siempre en el sector informal, se convirtieron en la principal fuente de ingresos para sus familias. Las mujeres participaban en una variedad de actividades comerciales: por ejemplo, vendían verduras, reciclaban residuos, realizaban bordados y cosían edredones de retales.

Como miembros de SEWA, estas mujeres podían mejorar su acceso a las materias primas y fortalecer su poder colectivo con el fin de exigir mejores condiciones de salario y de empleo. En aquel momento no existía una ley laboral que las protegiera. Aun cuando esas mujeres constituían el 93% de la mano laboral de la India, podría decirse que eran invisibles para el Gobierno e incluso para los sindicatos laborales formales: no estaban incluidas en la legislación y, puesto que trabajaban a título individual y tenían poca o ninguna capacidad de negociación,

su contribución continuaba sin ser reconocida.

SEWA llegó hasta ellas y les ofreció la oportunidad de romper los grilletes de la miseria absoluta, organizándolas y aprovechando la fortaleza colectiva que poseían para su propia capacitación. Entre las integrantes de SEWA, establecidas en cooperativas, había mujeres que tenían previsto proporcionar un servicio de guardería para los niños muy pequeños. El número de afiliaciones a SEWA aumentó inicialmente a un ritmo constante, desde las 1070 integrantes en el estado de Guyarat en el año 1972, a las 10.733 en 1982 y a las 38.135 en 1992. Durante los siguientes 10 años, SEWA se extendió hacia otros estados indios. En el último recuento, realizado en el año 2010, Guyarat contaba con cerca de 750.000 afiliadas, y el total incluyendo a otros estados superaba los 1,3 millones.

Como federación de sindicatos y de cooperativas de mujeres trabajadoras, SEWA representa un elemento único en la historia social de la mano de obra de la India. El término “organización sindical” era literalmente eso, un grupo cohesionado de mujeres inmersas

en la misma actividad comercial: todas eran autónomas, así que no existía ningún aspecto de negociación colectiva con los patronos. Mientras tanto, las cooperativas se organizaban sobre la base de servicios específicos. La amplia gama de capacidades y de destrezas de las mujeres de SEWA se pueden categorizar en cuatro grupos de ocupación:

- 1 **mano de obra manual**, tales como trabajadoras agrícolas, trabajadoras de la construcción y limpiadoras, así como proveedoras de servicios
- 2 **vendedoras ambulantes**, que venden fruta, verduras, cacharros, etc.
- 3 **trabajadoras domésticas**, como bordadoras, productoras de cigarrillos (bidis) y de varillas de incienso (agarbatti)
- 4 **productoras a pequeña escala**, incluyendo a las artesanas, a las vendedoras de salazones, a recolectoras de resina, etc.

Era un colectivo poco usual, pero prosperaba: mujeres con la mínima alfabetización y que luchaban por sobrevivir, pero que demostraban que trabajando juntas podían enfrentarse al mundo. Podría decirse que la unidad más admirable y de mayor alcance de entre todas las unidades de SEWA fue el “Shri Mahila SEWA Sahakari Bank” (la Banca Cooperativa de Mujeres SEWA), que consiguió llegar hasta las mujeres analfabetas a través de innovaciones como libretas de ahorros gráficas y la realización de las transacciones bancarias en los propios dialectos de las mujeres. Las integrantes de SEWA

recibían ayuda para solicitar préstamos, así como orientación práctica sobre el manejo de sus propios recursos. Para sorpresa de muchos, la Banca Mahila SEWA ha tenido el mejor índice de devolución de préstamos de todo el país, y ha acumulado un capital operativo, beneficios y dividendos considerables.

Por primera vez, las mujeres en la base de la pirámide social disponían de un foro en el que poder planificar su medio de vida. Comenzaron a tener un control efectivo sobre sus propias vidas y, mediante el trabajo duro y un ahorro meticuloso han incrementado gradualmente sus activos. Las integrantes de SEWA no piden otra cosa que un techo bajo el que cobijarse, los medios para satisfacer las necesidades básicas de sus familias, y una oportunidad para que sus hijos obtengan educación: aspiraciones modestas que, sin embargo, continúan estando fuera de alcance para la mayoría de los pobres de la India.

#### **Características distintivas de las guarderías de SEWA**

SEWA siempre se ha mantenido alerta de las oportunidades que presentaban los programas del Gobierno, así que cuando éste ofreció financiación para las guarderías en virtud de un esquema denominado “guarderías para los niños de madres trabajadoras y enfermas” se inició la creación de algunos pequeños centros vecinales en la ciudad de Ahmedabad. Con la intención de poder alcanzar a un mayor número

de sus miembros, las mujeres de SEWA registraron dos cooperativas para el cuidado infantil en Guyarat: *Sangini*, establecida en el año 1986 en Ahmedabad, y *Shaishav*, establecida en el año 1994 en Anand, en el distrito de Kheda, donde la mayoría de las mujeres trabajaban en las fábricas y en las plantaciones de tabaco.

El hecho de que SEWA sea un movimiento femenino, con una visión de la fortaleza colectiva de las mujeres para su propio empoderamiento y dignidad, distingue a sus guarderías de otros tipos de esquemas para el cuidado infantil en el país, y hace posible establecer cuatro importantes diferencias.

La primera diferencia es que la trabajadora de la guardería, o “profesora” (como la llaman los niños), pertenece a la comunidad y al vecindario. A diferencia de muchos servicios educativos para los pobres, no existe una distancia social entre los padres y las profesoras. Todas las trabajadoras de la guardería pertenecen a SEWA, proceden del mismo nivel socioeconómico que las madres que dejan a sus hijos en el centro, y por lo general comparten con ellas los mismos valores y costumbres.

El segundo punto que cabe destacar es que las trabajadoras de la guardería son seleccionadas en primer lugar por su actitud positiva para manejar a los niños pequeños y por su capacidad de llevar a cabo numerosas tareas. No se requiere una cualificación educativa especial, pero cada centro de cuidado

Cada trabajadora de la guardería asume la responsabilidad de sus tareas específicas en el centro y disfruta de un nivel bastante aceptable de autonomía.

Foto: Cortesía de SEWA



infantil cuenta al menos con una trabajadora formada de entre las tres que lo dirigen. A la contratación de personal le sigue una breve sesión orientativa proporcionada por la Academia SEWA (la institución de SEWA para la instrucción y el desarrollo de capacidades), y las trabajadoras asumen sus responsabilidades poco tiempo después. Además, reciben aportaciones regulares de formación en el trabajo para mejorar sus capacidades y estimular sus conocimientos.

El tercer punto es que cada trabajadora de la guardería asume la responsabilidad de sus tareas específicas en el centro y disfruta de un nivel bastante aceptable de autonomía. Las instructoras y las supervisoras

no constituyen equipos separados, y una formadora-supervisora visita las guarderías de manera regular para asistir a las trabajadoras, centrándose en la formación “práctica” y en el aprendizaje. Las decisiones sobre cualquier tema relativo a los niños y a la gestión diaria de los centros las toman tres trabajadoras, y después son adoptadas por la cooperativa.

En cuarto lugar, el cuidado infantil queda fortalecido por otros sindicatos y cooperativas que operan bajo la protección de SEWA. Por ejemplo, la cooperativa de asistencia sanitaria asiste en los controles sanitarios y de inmunidad para los niños, y la cooperativa lechera proporciona leche gratuita para los bebés y los niños con

malnutrición. La certeza de obtener la orientación y la ayuda que necesitan de sus “hermanas” de SEWA se añade al capital social de la comunidad de trabajadoras de la guardería. Sin duda, las mujeres comparten una “identidad SEWA”, un fuerte sentido de pertenencia, un orgullo legítimo por su trabajo y la confianza en sí mismas.

#### **Desarrollar el modelo y realizar el seguimiento**

Desde el principio, las madres han participado en reuniones mensuales en las que se debatía una diversidad de cuestiones relativas al desarrollo infantil. En la última década, son más los padres que también han comenzado a asistir a estas sesiones: los datos actuales son de un 25% del total. Una razón anecdótica para ello es la difusión entre los padres de una herramienta gráfica que representa las fases del desarrollo infantil y lo que los padres pueden hacer en cada una de esas fases, producto de un estudio de investigación llevado a cabo en SEWA a través de la Fundación de Investigación Bala Mandir, de Chennai; los padres manifestaron que el hecho de ver el material plasmado en un libro aumentaba su confianza en el consejo que recibían de las profesoras y en su capacidad para cuidar de sus hijos.

El conocimiento que tenían las profesoras sobre el desarrollo infantil se actualizaba de manera regular, y constantemente se hacía hincapié sobre la importancia del juego en la vida cotidiana de los niños. Las

competencias de lectura y de escritura se introducían únicamente cuando los niños iban a alcanzar los 5 años de edad. Las trabajadoras de SEWA mantenían un estrecho contacto con las familias de los niños mediante visitas al hogar. Había un esfuerzo consciente de incluir la celebración de festivales de todas las fes religiosas, y una vez al año la ceremonia de graduación conseguía grandes resultados para aumentar la concienciación pública.

La participación de SEWA durante 3 años en la Iniciativa sobre Efectividad,

se instalaron pizarras a una altura alcanzable para ellos.

Además de los registros de asistencia y de los gráficos de crecimiento que ya se mantenían en las guarderías, esta fase también vio la creación de un archivo para cada niño, que después podía actualizarse con información sobre el modo en que los estudiantes habían avanzado a través de la escuela primaria y en los grados posteriores. Aunque sabíamos que este modo informal de registrar la información no podía siquiera pretender acercarse

estaban haciendo en ese momento.

Muchos de los niños mencionaron que recordaban las comidas calientes, con un plato diferente para cada día de la semana, y que las profesoras les conocían por su nombre. Casi todos ellos iban ahora a la escuela. Parecía obvio que la experiencia que habían tenido en los centros SEWA había sido una influencia positiva para su salud y la confianza en sí mismos, así como sobre su capacidad para realizar las tareas escolares.

### Sostenibilidad del modelo

#### SEWA a escala

La expansión de las guarderías SEWA en los últimos años ha demostrado que el proceso de llevar a escala no tiene por qué estar reñido con el mantenimiento de un cuidado de calidad. Una razón es que la sostenibilidad cultural del enfoque es elevada, puesto que la comunidad reconoce que constituye un buen servicio para los niños de la zona. Los líderes electos de la comunidad (*agewaans*) en la aldea se identifican con las profesoras y las cuidadoras. En la reunión mensual de padres, de trabajadoras y de líderes electos existe un sentido de interés compartido por los avances y por el bienestar de los niños: nada que ver con las actitudes antagonistas de muchas asociaciones de padres y profesores.

También es un punto a favor el hecho de que SEWA sea una organización más amplia que proporciona no solamente guarderías, sino también otros servicios. Nuestros

Como federación de sindicatos y de cooperativas de mujeres trabajadoras, SEWA representa un elemento único en la historia social de la mano de obra de la India.

de la Fundación Bernard van Leer, que comenzó en 1999, desarrolló la capacidad en los aspectos cognitivos del desarrollo infantil y en el tratamiento informado de los niños con discapacidades. Se puso en práctica un proceso de remisión a otros servicios para cualquier niño al que se hubiera identificado un retraso en el desarrollo o una discapacidad, y las actividades en el aula se centraron más en los estadios infantiles del desarrollo. Se diseñaron libros de tela para el desarrollo de conceptos, fabricados por Design SEWA (otra rama de SEWA). Los gráficos murales se bajaron hasta el nivel visual de los niños y además

al rigor y a la precisión de algunos estudios longitudinales realizados en otros lugares, fue un modo de comenzar a realizar un seguimiento de los efectos positivos de la guardería en los niños.

Posteriormente se organizaron eventos para el *Bal Mela* (“Carnaval de los niños”), en los cuales se invitó a los niños que asistían a las guarderías a que acudieran para disfrutar de juegos y comida. Nuestras voluntarias se entremezclaron con los niños e iniciaron conversaciones con ellos para interesarse por los mejores recuerdos que tenían de sus 2 o 3 años en los centros de guardería y por lo que



centros de cuidado infantil están ubicados en los mismos vecindarios en los que tienen lugar nuestras actividades sindicales, de atención sanitaria, bancarias y de seguros. Asimismo, se anima cada integrante a que haga uso de los servicios de atención sanitaria y del almacén de la cooperativa, a que se abra un seguro, y a que considere la banca cooperativa de las mujeres como una entidad financiera accesible. El concepto de la sostenibilidad debería incluir también este aspecto de la durabilidad del colectivo.

Esta gran red de mujeres trabajadoras y de líderes sindicales a nivel de la sociedad de base contribuye a mantener la calidad de nuestros servicios de cuidado infantil a escala, al asegurar que existan múltiples canales y foros en los que obtener información sobre nuestros servicios. Son las opiniones y sugerencias, tanto de los padres como de otras personas, lo que cuenta por encima de todo para mantener la calidad cuando los servicios se implantan a gran escala, además de la supervisión regular del apoyo y las aportaciones para el desarrollo de la capacidad. Nos aseguramos de mantener reuniones en grupo todos los meses con los padres, además de las interacciones individuales de cada día, obteniendo así sus aportaciones y sus opiniones sobre la calidad de nuestros servicios.

Pero mantener la calidad es verdaderamente un reto, y algunas limitaciones prácticas sencillamente

no pueden ser ignoradas. El aspecto financiero de la sostenibilidad es un problema, pues los salarios de las dos o tres trabajadoras a jornada completa de cada centro no pueden ser inferiores al salario mínimo: SEWA ha librado muchas batallas con el Gobierno y con los patronos privados para conseguir un salario digno, y ahora debe predicar con el ejemplo. Los padres pagan una suma simbólica en concepto de matrícula, pero sería poco realista imaginar que pueda considerarse una aportación a la cantidad verdaderamente invertida. Por lo tanto, las profesoras consideran que reunir fondos para sus centros constituye una parte intrínseca de sus obligaciones. Con frecuencia, los tenderos y los comerciantes locales suelen hacer donaciones en especie o en metálico, y también existe la posibilidad de obtener apoyo de la acomodada diáspora guyaratí.

Una ruta alternativa para garantizar la sostenibilidad a escala ha sido elevar el modelo SEWA de cuidado infantil a la atención de los responsables políticos. Mirai Chatterjee, que dirige las tres ramas de seguridad social en SEWA (cuidado infantil, atención sanitaria y seguro) ha sido invitada a prestar sus servicios en una comisión de alto nivel para el asesoramiento de las políticas, establecida para examinar los Servicios Indios de Desarrollo Integral del Niño (ICDS, por sus siglas en inglés). Entre las recomendaciones que van a acercar el planteamiento de los centros ICDS al modelo de

SEWA, se incluye que los centros abran durante todo el día (muchos de ellos solo abren medio día), que proporcionen una comida nutritiva y recién hecha a todos los niños, y que cuenten con tres trabajadores en cada centro. En el momento de escribir estas líneas, los líderes políticos nacionales de la India están valorando estas recomendaciones.

¿Cambio orgánico o institucionalización?

# La evolución de la Fundación para el Desarrollo de los Niños Caribeños

Susan Branker, Directora de Programa, Iniciativa de Apoyo a los Niños Caribeños, Barbados; Fiona Wilson, Investigadora, y Rosalind Eyben, Investigadora, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido

**La decisión de la Fundación Bernard van Leer de retirarse progresivamente de la región del Caribe representó un dilema para la Iniciativa de Apoyo a los Niños Caribeños (ccsi, por sus siglas en inglés): sin el apoyo económico de la Fundación, ¿debería la iniciativa ccsi aspirar a seguir creciendo a través de un modelo de cambio orgánico o, en su lugar, avanzar hacia una estrategia de institucionalización? Este artículo examina los pros y los contras de ambos enfoques, y debate el proceso de toma de decisión para finalmente constituir la Fundación para el Desarrollo de los Niños Caribeños.**

Desde que se lanzó la Iniciativa de Apoyo a los Niños Caribeños (ccsi) en 2002, se ha remodelado el panorama de la infancia temprana en la región, otorgándose mayor prominencia a los enfoques informales para llegar hasta los niños pequeños en situación de riesgo y a sus familias. El buque insignia de ccsi es el Programa Cuidadores Ambulantes (RCP, por sus siglas en inglés), un modelo de intervención sobre el terreno para promover el cuidado y la estimulación temprana, y que ha llenado un vacío en ámbitos donde no existen otros servicios similares al alcance.

En los últimos años, la iniciativa ccsi ha operado de acuerdo a tres “líneas” de actuación que se apoyan mutuamente:

- 1 **intervenciones en la familia y en la comunidad** (la constante replicación del programa RCP y los proyectos piloto de algunos otros modelos)
- 2 **desarrollo y aplicación del conocimiento** (con mayor énfasis en el desarrollo de una comunidad de aprendizaje entre los investigadores del mundo académico), y

### 3 **comunicación y defensa de las políticas.**

Este enfoque trilineal pretendía conseguir un equilibrio entre la defensa de las políticas, el desarrollo de un corpus de conocimientos y una práctica fundamentada.

El anuncio del fin inminente de la financiación por parte de la Fundación Bernard van Leer en 2011 condujo a las partes interesadas de la iniciativa ccsi a buscar formas de mantener vivos los logros conseguidos. ccsi se halló ante una encrucijada con dos paradigmas de cambio: un paradigma de cambio orgánico, y un paradigma de institucionalización. Cada uno de ellos ofrecía un “aspecto” diferente en la vía de progreso de ccsi, y cada uno ponía énfasis en diferentes conjuntos de relaciones y visiones del mundo. La cuestión no es que un paradigma sea intrínsecamente mejor que el otro: de hecho, no es extraño hallar que la visión orgánica predomina en las primeras fases, mientras que el imperativo por la institucionalización pasa a ocupar el primer lugar después. Sin embargo, gestionar una fusión

y una transición entre ambos (y mantener a todo el mundo “a bordo”) no es en ningún caso tarea fácil.

Las características centrales del paradigma del **cambio orgánico** se identificaron como:

- existencia de una red de relaciones cohesionadas por el flujo, el intercambio y el contacto personalizados
- capacidad de transformación y de cambio de estructura
- adaptación a nuevas situaciones
- asunción e incorporación de influencias, haciéndolas propias
- capacidad de asumir consecuencias inesperadas.

Por el contrario, las características centrales del paradigma de la **institucionalización** incluían:

- consolidación, gestión y regulación de las actividades
- diseño, estructura y desarrollo de instituciones
- alianzas estratégicas para la replicación y la implementación
- alianzas estratégicas para la sostenibilidad financiera

- profesionalización, estandarización y documentación.

En suma, mientras que el paradigma del cambio orgánico presta mayor importancia a las relaciones personales, a la agencia, a la complejidad y a la mutación, el paradigma de la institucionalización hace hincapié en la consolidación de las estructuras, en la previsibilidad y en la implantación de formas reglamentadas de acción. La cuestión planteada por un informe sobre la iniciativa CCSI realizado por el *Institute for Development Studies* británico en el año 2009 era: ¿cómo podría CCSI transferir y continuar ampliando sus logros en relación con un paradigma de cambio orgánico, y al

mismo tiempo consolidar un proceso de institucionalización? (Wilson y Eyben, 2010).

**Del cambio orgánico a la institucionalización**

La iniciativa CCSI había comenzado a dar pasos firmes hacia el paradigma del cambio orgánico. Cuando se estableció por primera vez, se concibió como una iniciativa no institucional, que operaba con una estructura de red y optaba por una integración de sus miembros sumamente flexible, al tiempo que mostraba afinidad con los principios operativos de la Fundación Bernard van Leer y con el legado de la región. Se propuso ser un facilitador

y un movilizador, para concordar con los valores comunes y con las creencias de las partes interesadas en torno a un nicho temático específico. Diversas partes interesadas coinciden en que CCSI se caracterizaba por su flexibilidad, su adaptabilidad y su trabajo en red, con congruencia entre las ideas y las cualidades clave.

¿Qué ocurrió con las relaciones entre las tres líneas de CCSI? Aunque desde el comienzo se deseó alcanzar un equilibrio y una sinergia, cada línea llegó a reflejar las opiniones, las ubicaciones y las experiencias de un grupo “profesional” específico, que en sí mismo constituía una red en miniatura perteneciente a la

**Ilustración 1 Dos paradigmas de cambio**

CAMBIO ORGÁNICO	INSTITUCIONALIZACIÓN	OPORTUNIDADES
Red de relaciones cohesionadas por el flujo, el intercambio y el contacto personalizado	Consolidación, gestión y regulación de las actividades	Aprovechamiento de la red como una evolución sináptica, procedente de la consolidación del aprendizaje de las primeras fases y de la articulación de principios básicos surgidos de la práctica
Capacidad de transformación y de cambio de estructura	Diseño, estructura y desarrollo de instituciones	Fase 3 cambio: ni excesivamente flexible ni de estructura rígida, sino sináptica
Adaptación a nuevas situaciones	Alianzas estratégicas para la replicación y la implementación	Las alianzas pueden aumentar el potencial adaptativo ... Las alianzas deben ampliar la red
Asunción e incorporación de influencias, haciéndolas propias	Alianzas estratégicas para la sostenibilidad financiera	Sostenibilidad financiera – como otras expresiones de continuidad – sólo posible donde la respuesta esté arraigada
Capacidad para asumir consecuencias inesperadas	Profesionalización, estandarización, documentación	
Vivimos en una nueva era de interpolaridades ... El cambio puede ser caótico o impredecible y al mismo tiempo evolucionar de manera inteligente. La red es el sistema nervioso central; cada nódulo es una inteligencia que evoluciona y responde a sus estímulos circunstanciales pero que mantiene una relación sumamente funcional con el resto de la red		

Fuente: Adaptado de Eyben y Wilson, 2010

Una actividad de visita al hogar del programa Cuidadores Ambulantes (RCP) en Dominica.

Foto: Peter de Ruiter/Fundación Bernard van Leer

comunidad más amplia de la iniciativa CCSI. Cada una de ellas aportó su conocimiento y la experiencia en que podía encajar con las otras dos, y aún así mantener su individualidad. En otras palabras, un modo importante de incorporar la pluralidad fue trabajar en la práctica con un modelo “conglomerado”, en el que las líneas delimitaban dominios diferentes. Alcanzar la “armonización” implicaba, hasta cierto punto, permitir a cada línea que coexistiera como entidad separada. Así pues, una ventaja del enfoque trilineal fue que ayudó a restringir las fricciones y las diferencias entre las principales circunscripciones a las que aunaba.

Sin embargo, el imperativo de la institucionalización se dejó sentir cada vez con mayor fuerza en la iniciativa CCSI, incluso antes de la decisión de la Fundación Bernard van Leer de poner fin a la financiación. Ello fue una respuesta a la dinámica interna y a las etapas alcanzadas en el ciclo vital de las actividades del programa. Para el 2009, la institucionalización ocupó el primer lugar en la agenda de la iniciativa CCSI y planteó nuevas cuestiones. De acuerdo con el paradigma de la institucionalización, si el desarrollo de la primera infancia debía continuar a lo largo de las líneas que promovía CCSI, para garantizar la sostenibilidad debía convencerse a los agentes regionales (tanto del gobierno como del sector privado) de la eficacia y la rentabilidad del programa estrella, el



RCP. Una base lógica para pensar en términos de eficacia y de rentabilidad es que este discurso apelaba principalmente a las instituciones que debían “subir a bordo” con la esperanza de que pudieran proporcionar un apoyo fiable y a largo plazo. Esta lógica radica en una serie de consideraciones que pueden detallarse como sigue:

- La sostenibilidad, tanto financiera como operativa, está ligada integralmente al éxito de la institucionalización. Para CCSI, esto se centraba en garantizar la supervivencia de un tipo de servicio como el del programa RCP.
- En el futuro, las principales agencias de RCP a nivel nacional y regional

han de ser estables, capaces de acceder a fondos y a recursos suficientes, y tener estructuras de gobernanza transparentes y responsables. Las agencias principales de RCP a nivel nacional afrontaron serias dificultades para asumir la totalidad de la carga, e incluso a veces les fue imposible.

Una vía de la institucionalización concebida fue conseguir un compromiso más firme del gobierno. La iniciativa CCSI desconfiaba de la participación del gobierno por su falta aparente de afinidad con los proyectos experimentales, prefiriendo formar alianzas con las ONG. Pero esa situación cambió con el tiempo, pues el sector público pasó a ser considerado como

la fuente más factible de sostenibilidad financiera para el programa RCP al ser capaz de pagar los salarios, de llevar a escala el programa y de difundirlo a las comunidades desfavorecidas de todo el país. La participación del gobierno presentaba oportunidades, pero también algunos obstáculos:

- Puesto que el desarrollo en la primera infancia implica tanto una perspectiva educativa como una perspectiva de bienestar, en términos de las políticas esto significa que los programas para la primera infancia atraviesan diversas fronteras administrativas, y caen dentro del campo de acción de diversas carteras y ministerios. Ello podría significar que el RCP iba a pasar, como parte de una cartera más amplia, de una línea ministerial a otra. Pero significaba también que existen oportunidades para hacer encajar e integrar el RCP con otros servicios proporcionados por el Estado a nivel de la comunidad.
- El desarrollo en la primera infancia, al igual que el desarrollo social en general, implica iniciar y cultivar procesos con efecto a largo plazo. Para los atareados ministros y los funcionarios públicos que trabajan en entornos donde suelen producirse cambios de gobierno, de puesto y de nombramientos, hay una tendencia a poner en espera las políticas a largo plazo, como son las relativas al desarrollo para la primera infancia.
- La primera infancia tiene que competir por la atención de los

políticos cuyos intereses quedan acaparados por las inquietudes inmediatas de los votantes.

Conseguir que los marcos de las políticas para la primera infancia sean aceptados a nivel nacional y regional para llegar a formar parte de la legislación ha sido una tarea que ha requerido mucho tiempo, y los resultados son dispares.

- Los organismos gubernamentales regionales, como los asociados a la Comunidad Caribeña (CARICOM), no han ejercido mucha influencia.

La segunda vía concebida para el futuro del programa RCP era obtener el apoyo y el compromiso del sector privado. La iniciativa CCSI anunció su compromiso de aunar al gobierno y al sector privado, forjando y fortaleciendo colaboraciones, y presionando para realizar un reajuste de los ministerios relevantes y para el desarrollo de colaboraciones eficaces entre entidades públicas y privadas para proporcionar servicios de calidad constantes. Pero trabajar hacia nuevas asociaciones entre el sector público y el privado requería un equilibrio muy delicado, dada la naturaleza altamente personalizada de las redes y debido al hecho de que agentes influyentes podrían ocupar numerosas responsabilidades.

#### **Retos de la institucionalización, la promoción y defensa, y sostenibilidad**

El imperativo de la institucionalización trajo la línea de la promoción y defensa al centro del escenario, operando a dos

niveles: el micro y el macro. A nivel de la comunidad, se realizaron mayores esfuerzos por capacitar a los padres, con el fin de que pudieran convertirse en activistas influyentes, capaces de llevar el programa RCP a la atención de los líderes locales, de los políticos y de los medios de comunicación.

Uno de los mensajes que la iniciativa CCSI se esforzó por transmitir fue que ser un “buen” defensor es una labor que puede llevarse a cabo de manera discreta e insistente. La tarea es llevar las prácticas de crianza desde la esfera privada a la pública.

Transformar a los beneficiarios en defensores encaja con el paradigma del cambio orgánico. De hecho, asume un importante elemento constitutivo del programa original de Cuidadores Ambulantes de Jamaica, que parecía haberse perdido al adaptarlo a otros entornos: incorporar a los padres como colaboradores, de forma que se conviertan en cocreadores activos. Por lo general, el desarrollo en la primera infancia y las prácticas de crianza no han sido consideradas como una llamada a los movimientos políticos o de base popular; sin embargo, la amenaza del cierre del programa sirvió como impulso para cambiar esa percepción. A través de la labor de promoción y defensa, los profesionales, los cuidadores ambulantes, los profesores en prácticas y los padres se unieron y comenzaron a exigir de manera colectiva que se mantuviera el funcionamiento del programa, que

El imperativo para la institucionalización fue una respuesta a la dinámica interna y el ciclo de vida de las actividades del programa.

halló continuidad importante con el paradigma del cambio orgánico.

El marco conceptual a nivel macro es diferente. La estrategia de defensa de la iniciativa CCSI estuvo asociada más claramente con el paradigma de la institucionalización. La atención se centró en proporcionar pruebas y en canalizar los hallazgos de la investigación científica. El equipo de promoción y defensa de la iniciativa CCSI seleccionó y resumió el material relevante elaborado por una amplia gama de fuentes, para dar fe de la importancia vital del desarrollo en la primera infancia y convencer a los patrocinadores y a los financiadores de la eficacia y rentabilidad del programa RCP. Llegar hasta las personalidades influyentes y poderosas (muy demandadas también para otras causas) significaba sesgar el mensaje de CCSI y producir breves resúmenes, compendios de las políticas y de los temas de discusión. Se buscaron “promotores”, personas con una posición de prestigio en la sociedad, que estuvieran dispuestos a asumir la causa de la iniciativa CCSI y a defender los argumentos a favor del desarrollo para la primera infancia.

La iniciativa CCSI afrontó también tres dilemas referentes a la sostenibilidad del programa, en el contexto de la transición desde el paradigma del cambio orgánico a la institucionalización:

#### ¿Replicación o adaptación?

La historia del programa RCP en la región mostró una interacción entre la replicación y la adaptación, desde su fase experimental y pionera en Jamaica a través de su selección como una “mejor práctica” autóctona, a la implementación en cualquier otro lugar. La amenaza era que la replicación pierda en capacidad de innovación, en dinamismo y en flexibilidad, aunque parecía que se estaban produciendo cambios importantes de naturaleza orgánica. Se hizo obvio que la replicación no podía considerarse sinónimo de uniformidad y rigidez, sino que era necesario darle forma según los diferentes ritmos de los variados contextos.

#### Fortalecimiento continuado de las redes

El paradigma del cambio orgánico en el que se fundamentó la iniciativa CCSI estaba basado en los conceptos del asociacionismo y de las redes flexibles. Mientras que el enfoque trilineal sería mantenido por el organismo sucesor de CCSI (la Fundación para el Desarrollo de los Niños Caribeños), no iba a oscurecer la necesidad de retomar las cuestiones de la colaboración con las contrapartes y las redes de la comunidad más amplia de CCSI. Una razón importante para hacerlo así es que pueden verse emerger nuevos tipos de redes entre actores sociales que no habían sido considerados “en red” anteriormente. Si ha de lanzarse una acción colectiva a nivel de base popular,

desde las comunidades, entonces es importante ver cómo y dónde puede emerger esa colectividad.

#### Papel esencial de CCSI y traspaso del reto

Como un mecanismo de apoyo en el centro de un nexo de relaciones, la iniciativa CCSI negoció no sólo entre diferentes personas e intereses, sino también entre los diferentes discursos que mantienen sus partes interesadas. Una de las contribuciones más importantes de CCSI ha sido suscitar congruencia en la red; en otras palabras, conseguir que distintos agentes reconozcan estar vinculados por la convicción hacia una sola causa. La fortaleza del compromiso y un sentido de misión permitió que se toleraran diferencias en términos de procedencia, generación, clase, intereses y posición en la red.

#### La Fundación para el Desarrollo de los Niños Caribeños (FDDC)

La FDDC fue lanzada de manera oficial en junio de 2011 como sucesora de la iniciativa CCSI. Se concibió como sustentadora de la finalidad de CCSI de fortalecer el entorno de cuidado de los niños pequeños en el Caribe, y con una visión de la región caribeña en la que los niños pequeños de todas las procedencias sociales y económicas tengan iguales oportunidades para alcanzar su máximo potencial. Para conseguir ese sueño, estableció su misión en incrementar de manera significativa el número de niños en

situación desfavorecida que adquieren el conocimiento y las destrezas que les preparen para integrarse en la escuela primaria y en el aprendizaje permanente mediante el acceso a servicios de apoyo para la primera infancia de calidad.

FDCC es una fundación caribeña, dirigida por un consejo caribeño, gestionada y operada por nacionales de la región para proporcionar financiación y asistencia técnica a sus países con el fin de garantizar que los niños pequeños socialmente vulnerables de la región del Caribe desarrollen conocimientos y destrezas y tengan acceso a un desarrollo de calidad. Este objetivo dirigido a los niños socialmente vulnerables de 0 a 5 años sitúa a FDCC en un lugar diferente de otros operadores del ámbito del desarrollo para la primera infancia, que normalmente se centran en la educación convencional y en niños que se han integrado ya en las estructuras educativas formales.

La fundación FDCC se compromete a garantizar que no solo el gobierno, sino también la comunidad general estén en posesión de la agenda sobre primera infancia. Ello garantizará que la demanda sobre su calidad sea impulsada y apoyada a nivel local. Por consiguiente, la financiación se buscará inicialmente en las empresas caribeñas y en los individuos, y se intentará establecer acuerdos de cofinanciación con los gobiernos y con entidades corporativas de los países beneficiarios. La responsabilidad mutua por parte

de la FDCC y de sus beneficiarios será necesaria para mejorar la confianza del panorama filantrópico. Allí donde se pretende hallar colaboración experta o financiación externa la finalidad es que se prolongue durante un periodo preestablecido, y que con el tiempo esa transferencia de conocimientos y de capacidades a la región y a los países beneficiarios avance hacia un modelo autosostenible.

Al llevar a cabo el proceso de institucionalización a través de la FDCC, CCSI y sus socios regionales se comprometieron a garantizar que los conceptos tras la iniciativa se mantuvieran una vez que terminara la financiación, para mantener la participación de las redes existentes de profesionales, y para “anclar” el discurso sobre el desarrollo infantil y el apoyo a la familia. El modelo trilineal es esencial para encauzar la dirección futura de cualquier iniciativa organizada para fortalecer el entorno de cuidado para los niños pequeños. Al institucionalizar el proceso de la iniciativa CCSI, fue importante desarrollar la concienciación de los procesos y convencer a terceros de su importancia y su eficacia para facilitar iniciativas de apoyo a la familia y de desarrollo para la primera infancia en la región. El Grupo de Estrategia de la iniciativa CCSI, al que sucedió un equipo de trabajo dirigido por el sector privado, destacó la importancia de defender un mayor apoyo de los niños pequeños y en situación desfavorecida.

El establecimiento de un agente regional intermediario y catalizador – una fundación privada – permitirá que continúe la labor de promoción y defensa de este grupo. Después del año 2011, la FDCC continuará contribuyendo a la provisión de apoyo para todos los niños en situación de riesgo. Además de continuar su papel proactivo con el sector privado y ayudar a generar, gestionar y desembolsar fondos privados y corporativos, podría facilitar la convergencia, allí donde fuera posible, de iniciativas en los servicios existentes (de tipo económico, educativo, sanitario y social). Al forjar colaboraciones entre organismos públicos y privados de la región para cuestiones de promoción y defensa de los niños, del desarrollo de las políticas y de la financiación, la nueva fundación creará su propio nicho de actuación.

#### Referencia

Eyben, R. y Wilson, F. (2010). *The Capacity to Have an Effect: An efficacy study of the Caribbean Child Support Initiative*. Bridgetown: CARICAD. Disponible en: [http://www.ccsi-info.com/Downloads/PDFs/IDS\\_REPORT.pdf](http://www.ccsi-info.com/Downloads/PDFs/IDS_REPORT.pdf) (último acceso, octubre de 2011).

# El reto de la evaluación: ¿llevando a escala el enfoque Reggio Emilia en los EE.UU.?

Lella Gandini, Coordinadora en los EE.UU. para la Difusión del Enfoque Reggio Emilia, Centro Reggio Children, Northampton, Massachusetts, EE.UU.

**El particular enfoque hacia la educación en primera infancia que se desarrolló en la ciudad italiana de Reggio Emilia es conocido y admirado por gran número de educadores de todo el mundo. Sin embargo, teniendo en cuenta su renombre, podría decirse que el número de escuelas que ponen en práctica el enfoque inspirado en Reggio es menor de lo que podría esperarse. En este artículo, Lella Gandini examina los retos que presenta la evaluación del enfoque Reggio en los EE.UU. y, en particular, la necesidad de obtener pruebas contrastables de sus resultados.**

En las últimas tres décadas, la experiencia educativa para la primera infancia llevada a cabo en la ciudad italiana de Reggio Emilia, con una población de 170.000 habitantes, ha dado origen a un movimiento de alcance mundial. Ha inspirado a los educadores de una variedad de contextos culturales, políticos y económicos, que atestiguan la elevada calidad y la adaptabilidad de este enfoque. Desde que la autora de este artículo publicó el primer trabajo sobre el enfoque Reggio Emilia en los EE.UU., en el año 1984, ha tenido ocasión de conocer a cientos de profesores en múltiples presentaciones y conferencias, y ha visitado numerosas escuelas inspiradas en los principios de la filosofía Reggio y en su práctica. Y el interés sigue en aumento.

No obstante, esta historia de éxito presenta también un dilema para algunas personas, que se preguntan: ¿Por qué el enfoque Reggio no se ha extendido todavía más ampliamente entre las escuelas de los EE.UU., dada la excelente consideración que recibe? En respuesta a ello, pueden identificarse tres factores principales. El primero

es que los educadores de Reggio no se han propuesto de manera deliberada fomentar que su modo de trabajo sea imitado por otros. A diferencia de otros enfoques educativos, como el de Montessori, no existe una definición prescrita en ningún texto de lo que constituye el enfoque Reggio, ni tampoco existe un modo de recibir acreditación oficial como escuela Reggio Emilia. Parte integral de la filosofía de Reggio es el profundo respeto por el lugar, la cultura y la diversidad social, hasta tal punto de que el enfoque general no queda codificado en una rígida ortodoxia ni pretende ser instituido ni observado en exactamente el mismo modo que en cualquier otro lugar donde pueda hallarse.

Por el contrario, la topografía, el clima, la ecología y la historia humana locales deben considerarse materiales básicos fundamentales para la exploración infantil. En el enfoque Reggio, no hay lugar para dictar el modo en que los educadores deberían organizar un plan de estudios desarrollado en torno al medio local, o cómo los niños deberían seguir una

secuencia establecida de desarrollo de una destreza específica antes de pasar al “siguiente paso” prescrito. Más bien, se trata de una filosofía que debe adaptarse de un modo que respete nuevos contextos culturales y sociales. Hay muchas maneras de crear una escuela inspirada en los principios de Reggio sin menoscabar los principios fundamentales del enfoque.

Un segundo factor guarda relación con la cuestión de los “nudos culturales”: un término empleado por Ben Mardell en el libro *Making Learning Visible (Haciendo visible el aprendizaje)*, publicado por el Project Zero de la Universidad de Harvard y el Centro Reggio Children en el año 2001 (Giudici y otros, 2001). Los nudos culturales son formas muy arraigadas de pensamiento y de acción que podrían presentar dificultades para su cuestionamiento y cambio. Por poner un ejemplo, en los EE.UU. es costumbre dividir el horario académico en espacios de tiempo estrictamente programados, y el personal docente considera su día de trabajo como una unidad fragmentada en bloques de 30 minutos. Por el



Existe la extendida y errónea creencia de que el enfoque Reggio es incompatible con las evaluaciones sobre el progreso de los niños.

contrario, el enfoque Reggio ofrece una actitud mucho más flexible hacia el modo en que transcurre el día, en el que las experiencias de aprendizaje normalmente se extienden durante periodos de tiempo considerablemente mayores. En otras culturas, los educadores podrían tener que deshacer este y otros “nudos culturales” antes de poder aplicar la filosofía Reggio en sus contextos respectivos.

En tercer lugar – y ese es el tema principal de este artículo – no podemos olvidar la cuestión de la medición y la evaluación. Mientras que los miembros del sector privado de la educación preescolar disfrutaban de bastante flexibilidad para adoptar los enfoques que deseen escoger, los educadores estadounidenses que dependen de la financiación pública deben satisfacer de forma manifiesta estándares definidos si quieren conservar esa financiación. Las evaluaciones de estos estándares tienen una intención positiva; esto es, garantizar que los niños estén aprendiendo, pero también pueden generar el temor de experimentar con algo nuevo. Comprensiblemente, los profesores podrían centrarse en asegurar que los niños sepan lo que necesitan para superar las pruebas, con frecuencia en detrimento de otros tipos de aprendizaje.

Existe la extendida y errónea creencia de que el enfoque Reggio es incompatible con las evaluaciones sobre el progreso de los niños. Como va a mostrarse en este artículo, numerosos ejemplos atestiguan el hecho de que

las escuelas inspiradas en el enfoque Reggio pueden superar las evaluaciones necesarias para mantener la financiación pública. A continuación se describe también cómo están trabajando los investigadores para desarrollar nuevos métodos de evaluar a los niños, con potencial para persuadir a otros colegios a adoptar el enfoque Reggio.

#### **Escuelas inspiradas en Reggio, y su evaluación**

¿Cómo puede el enfoque Reggio – caracterizado por la construcción del aprendizaje que realizan los propios niños a través de la indagación y del lenguaje expresivo – combinarse con un plan de estudios que exige resultados específicos y evaluaciones que requieren prueba de que los niños están aprendiendo de conformidad con unos estándares definidos? Algunas escuelas (e incluso algunos sistemas escolares) han hallado respuestas satisfactorias a esa pregunta.

Algunas de dichas respuestas se basan en una característica distintiva de la educación Reggio para la primera infancia: la documentación. La documentación en profundidad revela los caminos de aprendizaje que emprenden los niños, y los procesos que emplean en su búsqueda de significado. La documentación ayuda a los profesores y a los niños a reflexionar sobre la experiencia previa; escuchan las ideas, las teorías, las reflexiones y los análisis de los demás, y juntos toman decisiones sobre futuros caminos de aprendizaje. Una característica

que se observa comúnmente en los niños de las escuelas Reggio es la comprensión metacognitiva de sus propios procesos de aprendizaje. La documentación no quiere decir medición: la documentación consiste en registrar “indicios de aprendizaje”, pero ningún indicio de aprendizaje se limita en su interpretación a una unidad estandarizada de medida. No obstante, la documentación puede emplearse como base para revelar las competencias del niño y su aprendizaje (Fyfe, en prensa).

Por ejemplo, Chicago Commons es una organización sin ánimo de lucro que administra programas para agencias gubernamentales tales como *Head Start*. Cada agencia establece sus propios estándares, aunque algunas ofrecen una selección de modos de evaluar los avances. Para el Departamento de los Servicios a la Infancia y a la Juventud de Chicago, el instrumento de evaluación de preferencia de Chicago Commons es el “*Work-Sampling System*” (wss). El wss exige pruebas, por ejemplo, de que los niños de 4 años muestran entusiasmo y curiosidad como estudiantes; demuestran confianza en sí mismos; utilizan los materiales del aula cuidadosamente; interactúan fácilmente con otro u otros niños; etcétera. La evaluación se basa en la documentación regular del trabajo de los niños, que se guarda en las carpetas, los archivadores y los diarios del aula de preescolar de Chicago Commons. Todo esto es perfectamente compatible con

### El enfoque Reggio Emilia

La aventura educativa de Reggio Emilia comenzó con la iniciativa espontánea de unos padres que residían en zonas rurales y quienes, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, construyeron una escuela a partir de los escombros, con la intención de dar una vida mejor a sus hijos. Al mismo tiempo, los intelectuales italianos argumentaban que las escuelas podían y debían ser un motor para el cambio social. Un joven profesor de la escuela elemental, llamado Loris Malaguzzi, se adentró con su bicicleta en los campos de Reggio Emilia para ver por sí mismo lo que aquellos padres estaban haciendo. Lo que aprendió de aquella experiencia le hizo surgir como el intelectual y el líder de la organización de la filosofía educativa Reggio Emilia (Edwards y otros, 1998).

A principios de los ochenta, Malaguzzi presentó una exposición sobre lo que él y sus colegas estaban consiguiendo en la ciudad. La exposición fue un éxito de visitas, y no tardó en presentarse también en Suecia y en otros países europeos. En el año 1987, una nueva y ampliada versión, *"The Hundred Languages of Children"* ("Los cien lenguajes de los niños"), comenzó a recorrer los EE.UU. Esa exposición dio lugar a otras versiones, tales como *"The Wonder of Learning"* ("La maravilla del aprendizaje"), actualmente en los EE.UU. y en Japón, que recorren el mundo entero. La publicación en el año 1993 de una colección de ensayos sobre el enfoque Reggio, titulada también *The Hundred Languages of Children* (Edwards y otros, 1993), hizo mucho por estimular mayor interés, como el que suscitan sociedades profesionales tales como la North American Reggio

Emilia Alliance y aquellas en muchos otros países, incluyendo, por ejemplo, la Korean Association for the Reggio Emilia Approach y la Ontario Reggio Alliance. Justo antes de su muerte, acaecida en 1994, Malaguzzi estableció el Reggio Children, una organización sin ánimo de lucro. El sitio web de Reggio Children (<http://zerosei.comune.re.it/inter/index.htm>) ofrece esta sucinta declaración de sus principios fundamentales:

*La experiencia Reggio Emilia fomenta el desarrollo intelectual de los niños mediante un enfoque sistemático en la representación simbólica. Se favorece que los niños pequeños exploren su entorno y se expresen a través de múltiples modos y en todos sus "lenguajes", incluyendo el expresivo, el comunicativo, el simbólico, el cognitivo, el ético, el metafórico, el lógico, el imaginativo y el relacional.*

El enfoque Reggio respeta el potencial de cada niño para desarrollar sus competencias. Los educadores proporcionan múltiples posibilidades para la exploración, favorecen un enfoque colaborativo y basado en la investigación hacia el aprendizaje, y fomentan el trabajo en pequeños grupos y el aprendizaje de proyectos. Dos profesores trabajan conjuntamente con el mismo grupo de niños durante 3 años, y la escuela opera de acuerdo con un método de gobernanza basado en la gestión de la comunidad. La educación se considera una actividad comunitaria: una forma de compartir cultura mediante la exploración conjunta por los niños y por los adultos, que juntos construyen experiencias de aprendizaje.

la práctica Reggio de documentación (Scheinfeld y otros, 2008).

El mismo sistema empleado para la evaluación en este entorno desfavorecido de Chicago funciona igual de bien en el Centro Fort Hill Infant-Toddler and Preschool, entidad privada operada por una facultad de artes liberales de Northampton (Massachusetts), que da servicio a los hijos de los profesores de la facultad y a otros niños de la comunidad (Lees, 2011).

El personal de Chicago Commons otorga a los diversos requisitos externos la calidad de retos; generan ideas para hallar respuestas creativas compatibles con el foco principal de su programa. Otros ejemplos de tales respuestas, incluyendo la de un gobierno estatal, ilustran este punto. Después de que la exposición Reggio visitara Columbus (Ohio), en el año 1993, la Oficina de Aprendizaje Temprano y Preparación Escolar del Departamento de Educación del estado de Ohio emprendió un proyecto de alcance estatal y de varios años de duración para organizar grupos de profesores que estudiaran el enfoque Reggio e intercambiaran ideas y experiencias sobre su implementación. El total de los 42 grupos, compuesto por más de 500 profesores, compuso una exposición que presentó los frutos de su experiencia a sus colegas docentes y a los contribuyentes del estado. Estos incluían la actitud que favorecían para afrontar el problema de tener que cumplir con los estándares:

Una característica que se observa comúnmente en los niños de las escuelas Reggio es la comprensión metacognitiva de sus propios procesos de aprendizaje.

Foto: Cortesía Ochoa Elementary School



Como comunidad de estudiantes, sabemos que ... si adoptamos estándares como directrices para favorecer experiencias significativas ... entonces es posible que la escuela sea un lugar donde un plan de estudios emergente y los estándares del contenido puedan coexistir y donde la investigación de los niños pueda cobrar vida.

(Shoptaugh y otros, 2006)

En la Opal School, de Portland (Oregón), una escuela primaria subvencionada que incluye educación preescolar, los miembros del personal consideran los estándares como recursos, antes que como obstáculos. Abordan los estándares de contenido

académico de Oregón “discurriendo sobre las grandes ideas halladas en el sistema de objetivos comunes, en lugar de en las pequeñas porciones asignadas a cada año académico”. Los niños de esta escuela obtienen buenas puntuaciones en las pruebas exigidas (Graves y MacKay, 2009).

Nuestro ejemplo final es la Escuela Elemental Ochoa, de Tucson (Arizona), a tan solo 65 millas (105 km) de la frontera con México. Los niños proceden en su mayoría de familias de bajos ingresos e hispanohablantes. Durante tres angustiosos años la escuela consiguió recuperarse de su situación al borde del cierre por no conseguir cumplir los objetivos de rendimiento establecidos en virtud

de la Ley *No Child Left Behind* (Que ningún niño se quede atrás). En lugar de quedarse atrás, Ochoa, al adoptar el enfoque Reggio, se convirtió en un modelo a seguir por otros. Recientemente, la escuela recibió una beca para convertirse en una escuela *Community Magnet* inspirada en el sistema Reggio. Ochoa trata de seguir los ejemplos de la Opal School y de Chicago Commons, y procura colaborar con ellos en cuanto a la evaluación (Krechevsky y otros, 2011).

#### Nuevas direcciones para la evaluación

De manera paralela a estos esfuerzos de las escuelas inspiradas en Reggio para abordar los actuales requisitos de la evaluación, otro enfoque es hallar nuevos modos de evaluar las escuelas y el aprendizaje de los niños, que también guarden conformidad con el enfoque Reggio.

El esfuerzo por diseñar nuevas medidas de evaluación está siendo dirigido por los investigadores de *Making Learning Visible*, Mara Krechevsky y Ben Mardell, del *Project Zero* del Centro de Estudios Superiores en Educación de Harvard, y por Karen Haigh, de Columbia College, de Chicago. Durante más de una década estos investigadores han trabajado con educadores en escuelas públicas para adoptar las ideas inspiradas en Reggio y para ayudar a los niños a dominar destrezas básicas con las letras y los números. No obstante, la falta de datos sobre los resultados infantiles dificulta la extensión de ese trabajo a otros

entornos públicos que dan servicio a niños procedentes de entornos desfavorecidos (Baker y otros, 2010).

Por lo tanto, los investigadores del *Project Zero* prevén crear auténticas medidas de razonamiento crítico, comunicación, colaboración y creatividad para evaluar el impacto de la enseñanza inspirada en Reggio sobre el aprendizaje de los niños. Las evaluaciones se orientarán a tres contextos principales: conversaciones dirigidas por los profesores, actividades dirigidas por los niños, y tareas estructuradas en pequeños grupos. Por ejemplo, la evaluación de las conversaciones que conducen los profesores con los niños (en conjunto o en un pequeño grupo) responderá a preguntas como:

- ¿Cómo promueven la conversación los profesores? ¿Remiten a los niños a otros niños?
- ¿Los nuevos conceptos se correlacionan a los anteriores y las ideas se van desarrollando una sobre otra? ¿Los niños y los adultos se escuchan mutuamente?
- ¿Cuál es la finalidad de la conversación? ¿Es la de compartir lo que los niños ya saben, o de desarrollar nuevo conocimiento? ¿Cómo estructuran sus frases los niños?
- ¿Los niños se ayudan unos a otros realizando apreciaciones o explicándose ideas mutuamente? ¿Cómo manejan el conflicto? ¿Emplean un lenguaje de razonamiento y emoción?

- ¿Hay risas y expresiones de entusiasmo y de alegría?
- La evaluación de la exploración dirigida por el niño y realizada en grupos se centrará en:
- ¿Cuál es la calidad de la exploración? Dadas las edades y las experiencias de los niños, ¿el escenario de juego es sofisticado y complejo, o es más limitado? ¿Los niños están abiertos a múltiples soluciones?
  - ¿Cuál es la calidad de las interacciones de los niños? ¿Comparten sus ideas entre ellos? ¿Cómo resuelven los problemas y abordan el conflicto?
  - ¿Cuál es la función del profesor? ¿Cómo responde el profesor a las preguntas y a las ideas de los niños? ¿Cómo se aborda el conflicto y las cuestiones del intercambio y la equidad?

La tarea estructurada llevada a cabo en un pequeño grupo implicará una actividad estandarizada en la que se pedirá a los niños que resuelvan un problema (por ejemplo, comunicar a un nuevo compañero de clase las normas de la escuela) o emplear materiales para crear un producto (por ejemplo, elaborar un regalo para el profesor). El proceso del grupo será grabado en vídeo y se analizará su nivel de colaboración y de creatividad. También se evaluará el modo en que el grupo comunica sus ideas (por ejemplo, si utiliza alguna forma de anotación escrita).

La búsqueda de un nuevo método de evaluación, llevado a cabo

concienzudamente, sin duda vale la pena. Los datos resultantes podrían proporcionar las pruebas necesarias para persuadir al personal responsable de la administración de que las escuelas inspiradas en el modelo Reggio son superiores tanto en calidad como en apoyo para el aprendizaje de los niños. Todavía queda por ver si esto conduciría a una puesta a escala sin que se sacrificara esa calidad.

#### Referencias

- Baker, P., Aranda, H. y McPheeters, P. (2010). Becoming a Reggio-inspired public school: the Ochoa story. *Innovations in Early Childhood Education* 17(4): 6–19.
- Edwards, C.P., Gandini, L. y Forman, G. (eds) (1993). *The Hundred Languages of Children: The Reggio Emilia approach to early childhood education*. Westport, CT: Ablex/Greenwood.
- Edwards, C.P., Gandini, L. y Forman, G. (eds) (1998). *The Hundred Languages of Children: Advanced reflections*, 2.ª edición. Westport, CT: Ablex/Greenwood.
- Fyfe, B. (en prensa). The relationship between documentation and assessment. En: Edwards, C.P., Gandini, L. y Forman, G. (eds) *The Hundred Languages Of Children: The Reggio experience in transformation*, 3.ª edición. Westport, CT: Praeger.
- Giudici, C., Rinaldi, C. y Krechevsky, M. (eds). (2001). *Making Learning Visible: Children as individual and group learners*. Reggio Emilia: Reggio Children y Harvard College.
- Graves, J. y MacKay, S. (2009). One school's response to state standards. *Innovations in Early Childhood Education* 16(1): 10–17.
- Krechevsky, M., Mardell, B., Rivard, M. y Haigh, K. (2011). *Promoting 21st-century Learners, Right from the Start*. Manuscrito inédito.
- Lees, M. (2011). Comunicación personal, 19 de agosto. Northampton, MA: Smith College Center for Early Childhood.
- Scheinfeld, D., Haigh, K. y Scheinfeld, S. (2008). *We Are All Explorers: Learning and teaching with Reggio principles in urban settings*. Nueva York, NY: Teachers College Press.
- Shoptaugh, S., Frasier, B., Miller, S., Bardwell, A. y Bersani, C. (2006). The importance of educational exchange: a state-wide initiative. *Innovations in Early Childhood Education* 13(3): 12–21.

# Medición de la calidad y su uso para mejorar la práctica y las políticas para la primera infancia

Pia Rebello Britto, Universidad de Yale; Hirokazu Yoshikawa, Universidad de Harvard; Kimberly Boller, Mathematica Policy Research, EE.UU

**La calidad de los programas para la primera infancia es fundamental para mejorar la salud y el desarrollo cognitivo y socio-emocional de los niños pequeños (Yoshikawa, 1994; Administración para Niños y Familias, 2002; La Paro y otros, 2004; Paulsell y otros, 2010). Sin embargo, nos falta comprensión sobre cómo medir la calidad de los entornos de aprendizaje temprano, especialmente en los países de rentas medias y bajas, y sobre cómo aplicar los resultados para mejorar la práctica y las políticas para la primera infancia. En este artículo, los autores proponen un marco para la conceptualización y la medición de la calidad en contextos globales y hacen recomendaciones al respecto.<sup>1</sup>**

¿A qué nos referimos cuando hablamos de “calidad”? La calidad es el ingrediente fundamental de los programas relacionados con los resultados infantiles, aunque este concepto se resiste a una definición simple y universal. La calidad de los servicios para la primera infancia viene indicada por dimensiones múltiples, como su adecuación cultural, la intensidad y la duración del programa, las competencias del personal y las características del entorno físico, social y de aprendizaje.

La calidad es un constructo dinámico, flexible y adaptable. Se delimita a través de las culturas, los entornos, el tiempo y los tipos de intervención, lo que es de especial relevancia para el desarrollo en la primera infancia, dada la gama de programas. Existe una amplia variación global en los tipos de programas para la primera infancia, así como en los sectores, los actores y las poblaciones a las que van destinados: un rico y complejo conjunto de ajustes dentro de los cuales debe comprenderse y mejorarse la calidad.

La tarea de conceptualizar, medir y mejorar la calidad es importante porque, junto con el acceso, es un componente clave de las políticas de éxito. Juntos, acceso y calidad permiten que las políticas contribuyan al objetivo de conseguir la igualdad en la primera infancia. Sin embargo, en los últimos años las directrices de la política internacional, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Educación para Todos (EPT) han tendido a poner mayor énfasis sobre el acceso que sobre la calidad. Puesto que su atención está enfocada a objetivos escasamente definidos, tales como la inscripción en la escuela primaria y la supervivencia infantil, los ODM y la EPT no revelan directamente a la calidad los servicios necesarios para lograr mejoras en el aprendizaje, en la salud y en el comportamiento de los niños pequeños.

Así, mientras que los países en vías de desarrollo están extendiendo y llevando a escala los programas y las políticas para la primera infancia, todavía existe un abismo para comprender cómo medir y

Dada la importancia de las diferencias culturales y de perspectiva, quizá no sea posible desarrollar una definición única y uniforme de calidad que se aplique incluso a un solo país, y mucho menos a escala mundial.

Foto: Jim Holmes/Fundación Bernard van Leer



mejorar su calidad. El enfoque predominante para medir la calidad de los programas y las políticas para la primera infancia en los países de rentas medias y bajas ha sido llevar a cabo evaluaciones sobre los niños y registrar los datos totales a nivel de programa, local, regional o nacional (Guhn y otros, 2007; Brienbauer, 2008). Pero no basta con realizar un seguimiento de los datos sobre los resultados infantiles “antes” y “después” de la intervención para obtener orientación sobre cómo mejorar los programas o los servicios. Con frecuencia, el objetivo no ha sido comprender un programa para poder mejorarlo, sino fomentar el respaldo a las políticas únicamente mediante el

registro de las inscripciones. Además, el hecho de centrarse únicamente en el número de inscripciones o en las evaluaciones de los niños no tiene en cuenta el contexto y la cultura, careciendo así de las perspectivas locales sobre la finalidad y los resultados deseados.

Dada la importancia de las diferencias culturales y de perspectiva, quizá no sea posible desarrollar una definición única y uniforme de calidad que se aplique incluso a un solo país, y mucho menos a escala mundial. Por consiguiente, nuestro objetivo es establecer un marco conceptual aplicable a escala global que pueda aprovecharse para trabajar hacia definiciones más locales.

### Conceptualización de la calidad: cuatro niveles de una pirámide ecológica

Nuestra conceptualización sobre la calidad de los programas para la primera infancia parte de dos aspectos: las dimensiones de la calidad, y los niveles en que son considerados. En primer lugar, podemos conceptualizar los niveles empleando una pirámide cuya base son los sistemas, para ir subiendo a los niveles del contexto, hasta el objetivo último del cambio (el bienestar de los niños pequeños), para después considerar cinco dimensiones de la calidad que trascienden estos elementos adultos de cambio, entorno y sistemas.

En la cima de la pirámide se encuentran los objetivos últimos del cambio: los niños. El efecto que tiene la calidad del programa para la primera infancia sobre el bienestar infantil suele medirse mediante las características que los cuidadores muestran en sus interacciones con los niños en cada momento, tales como el afecto, el lenguaje, la estimulación cognitiva, la capacidad de respuesta, o los enfoques para el manejo de la conducta.

El segundo nivel de la pirámide aborda los programas para la primera infancia que principalmente van dirigidos a los adultos responsables del cuidado y la educación de los niños: por ejemplo, los padres y cuidadores; los suministradores de cuidado infantil; y los proveedores de educación parental, de servicios sanitarios o de otro tipo. La calidad de tales programas

puede medirse mediante el estudio de las características de las interacciones entre adultos, que después se plantean como hipótesis para influir sobre la salud y el desarrollo de los niños.

Descendiendo un nivel de la pirámide, llegamos a los entornos. Es vital que la calidad se conceptualice a nivel de los entornos: algunas de las dimensiones más ampliamente validadas sobre la calidad de los servicios para la primera infancia son las que evalúan los centros de educación inicial o preescolar como entornos, a través de criterios de medición como la proporción entre personal y niños, las calificaciones profesionales de los cuidadores, la calidad de la instrucción, o aspectos de la interacción entre maestro y estudiante, y de la interacción entre los propios estudiantes. También existen algunas medidas para evaluar la calidad del cuidado infantil con base en el hogar y en los entornos educativos, así como la calidad de los servicios proporcionados directamente a los padres a través de programas como los de visitas al hogar.

No obstante, nuestra conceptualización reconoce que los entornos han de definirse más ampliamente, sin restringirse a los hogares y los centros. Los programas para la primera infancia pueden implementarse también en espacios comunitarios, en patios de edificios, o en lugares de trabajo de distintos tipos, y a través de redes sociales en las que las categorías de “población

objetivo” y “proveedor del servicio” se difuminan.

Nuestra conceptualización reconoce también que una visión exhaustiva de la calidad de los programas y de las políticas para la primera infancia requiere atención a niveles ecológicos más allá del nivel del entorno, al nivel más amplio de los sistemas: el nivel inferior de nuestra pirámide. Definimos los sistemas como las mayores estructuras organizativas e institucionales en las que se sitúan los servicios para la primera infancia. Definimos los sistemas a tres niveles: sistemas de apoyo local, sistemas subnacionales y sistemas nacionales.

Los sistemas locales de apoyo incluyen formas de canalizar recursos materiales (como dinero y alimentos) a los programas locales, los lugares de provisión del servicio tales como centros de salud, y las estructuras de formación para los proveedores locales del servicio. Los sistemas podrían basarse en las ONG, en entidades privadas o en el gobierno local. La calidad de estos sistemas de apoyo no suele considerarse en las conceptualizaciones de la calidad del programa para la primera infancia, y hasta el programa más extraordinariamente conceptualizado fracasará si los sistemas de apoyo local no consiguen proporcionar los recursos necesarios. La capacidad de los sistemas de apoyo local para desarrollar las destrezas de los proveedores que están en primera línea del servicio deberían considerarse un aspecto

fundamental de la calidad de los programas para la primera infancia.

Los sistemas subnacionales incluyen a organizaciones o instituciones a nivel de estados, provincias o ciudades, responsables de administrar los sistemas de apoyo local y de coordinar las políticas. También pueden ser privados, públicos, o una combinación de ambos. Los recursos, el capital

en práctica para mejorar la calidad de los programas para la primera infancia en toda la nación) son aspectos de la calidad a nivel de las políticas.

#### **Cinco dimensiones de la calidad**

Proponemos cinco dimensiones de la calidad que son aplicables a través de los sistemas y los entornos del desarrollo de la primera infancia.

**Nuestra conceptualización reconoce que los entornos han de definirse más ampliamente, sin restringirse a los hogares y los centros.**

humano y las funciones de seguimiento de tales unidades administrativas son también fundamentales, pero son aspectos de la calidad que suelen pasarse por alto en un sistema nacional de desarrollo en la primera infancia.

Finalmente, evaluar la calidad exige un verdadero esfuerzo en el nivel de los sistemas nacionales, donde las instituciones de ámbito nacional, como los ministerios de finanzas, de educación o salud, las ONG nacionales o internacionales, o las empresas privadas podrían gestionar aspectos particulares de los programas de desarrollo en la primera infancia sin centrarse principalmente en dicho desarrollo (Grover, 2010). La comunicación entre estos ministerios y las ONG (además del establecimiento de objetivos y las estrategias puestas

#### **1 Según los valores y principios de una comunidad o sociedad**

En esta dimensión, el mismo programa o política puede considerarse de calidad muy diferente en las zonas urbanas frente a las rurales, por ejemplo (Dahlberg y otros, 2007). O bien, los valores y principios que impulsan a las organizaciones de donantes pueden entrar en conflicto con los valores locales y resultar en implementaciones mal encaminadas de los programas para la primera infancia. Las diferentes sociedades resuelven de modos diferentes las tensiones entre los puntos de vista “centrados en los adultos” y los “centrados en el niño”, entre valorar a los niños de manera intrínseca o instrumental para el trabajo que son o serán capaces de hacer.



## 2 Niveles de recursos y su distribución en un entorno o sistema

Esta dimensión incluye tanto recursos materiales (por ejemplo, provisión de comidas, la calidad o la accesibilidad de los materiales impresos) como la capacidad o los recursos humanos, tales como el nivel educativo de un proveedor de servicios para la primera infancia o el nivel de destreza de un miembro del personal sanitario.

## 3 Características físicas asociadas a la satisfacción de las necesidades básicas y a la minimización de los riesgos medioambientales

En el mundo en vías de desarrollo, reducir la exposición a los accidentes y a riesgos imprevistos es una característica fundamental de la calidad, y que depende en gran medida del contexto. Podrían citarse como ejemplos los linderos establecidos para impedir que ciertos animales entren en un lugar cuando hay niños, los problemas de accesibilidad para los niños o los padres con discapacidades, o la capacidad para soportar los riesgos inherentes a la degradación ecológica, al conflicto o a los desastres naturales.

## 4 Liderazgo y gestión

A nivel del entorno, esta dimensión abarca el grado relativo de prioridad otorgado al desarrollo en la primera infancia, y la capacidad de respuesta a cuestiones como la renovación de los proveedores o del profesorado. A nivel de los sistemas de apoyo, incluye factores como la capacidad

de respuesta a la escasez de plantilla a nivel local, el compromiso por mejorar las oportunidades de desarrollo profesional, y la capacidad de realizar un seguimiento de los canales locales de provisión de recursos materiales. A nivel de sistemas nacionales y subnacionales, las políticas intersectoriales para la primera infancia requieren un liderazgo colaborativo y el intercambio de información entre agencias de donantes, los ministerios y sus organizaciones asociadas.

## 5 Interacciones y comunicaciones

En las comunidades donde la participación en los servicios para la primera infancia no sea una norma cultural, el lenguaje y modo de comunicación son especialmente importantes para llegar hasta los grupos marginados, vulnerables o excluidos. En todos los niveles, desde los entornos a los sistemas nacionales, la naturaleza de la comunicación y la interacción entre sectores (salud, nutrición, educación, salud mental, protección social y del menor) es crítica para la calidad del servicio para la primera infancia.

## Conclusiones e implicaciones para las políticas, la práctica y la investigación

Mejorar la calidad de los programas para la primera infancia es una cuestión internacional de carácter urgente. Sin embargo, carecemos de las herramientas necesarias para evaluar la calidad de los servicios para la primera infancia y de los entornos

y procesos para integrarlos en los sistemas de medición de la calidad a nivel local, regional y nacional. Por lo tanto, concluimos con cuatro recomendaciones sobre el modo en que los responsables de la formulación de las políticas, los profesionales y los investigadores pueden trabajar conjuntamente para mejorar la calidad del desarrollo en la primera infancia.

## Incluir la calidad en los marcos orientativos y en el desarrollo de las políticas

Sin prestar atención a la calidad de los programas, no lograremos cerrar la brecha de los resultados infantiles que existe entre los más y los menos favorecidos. La comunidad internacional avanza ahora hacia la articulación de la próxima generación de objetivos sociales y económicos, más allá de los establecidos para el 2015. Estos deberían incluir indicadores para la calidad de los programas para la primera infancia en los múltiples niveles ecológicos de sistemas, entornos e interacciones con los adultos responsables del cuidado de los niños. Mientras mantengamos los marcos de referencia tradicionales no seremos capaces de alcanzar condiciones de igualdad en el aprendizaje y en el desarrollo para los niños pequeños. Si bien no es factible alcanzar una definición global y uniforme de la calidad, el marco conceptual propuesto proporciona un enfoque flexible que las partes interesadas pueden emplear para orientar los esfuerzos globales,

regionales, nacionales y subnacionales para garantizar y mantener la calidad de los servicios para la primera infancia.

#### **Potenciar los sistemas nacionales para apoyar la mejora de la calidad**

Muchos países en vías de desarrollo poseen múltiples fuentes no coordinadas de financiación para la investigación en programas para la primera infancia – desde el gobierno y las ONG a las fundaciones y el mundo académico – y poca infraestructura para apoyar el registro de los hallazgos a nivel nacional o en las lenguas locales. Con frecuencia, la investigación pretende descubrir lo que los donantes desean saber, en lugar

llevada a cabo por investigadores que estén al tanto del contexto del país y de la gama más amplia de intervenciones realizadas en otros países, que pueda ayudar a los responsables políticos y a los profesionales a ser más realistas acerca de lo que puede conseguirse y lo que no. Un modelo prometedor para tales alianzas entre investigadores, responsables de la formulación de las políticas y los profesionales es el *Early Childhood Development Virtual University* (Universidad virtual para el desarrollo en la primera infancia), que ha sido implementado en el África subsahariana, Oriente Medio y norte de África (Pence, 2004).

**Sin prestar atención a la calidad de los programas, no lograremos cerrar la brecha de los resultados infantiles que existe entre los más y los menos favorecidos.**

de lo que la población local desea que ocurra. Se requiere un enfoque más sistemático para desarrollar la capacidad de los datos y la investigación sobre la calidad del desarrollo en la primera infancia, que satisfaga los requisitos de rendición de cuentas y al mismo tiempo resuelva las lagunas existentes en el manejo de la información y de los datos.

#### **Desarrollar la capacidad de vincular la investigación a la práctica y la política local**

Existe una necesidad imperiosa de generar investigación a nivel local,

#### **Desarrollar procesos colaborativos para afianzar la confianza y el respeto**

Emplear la investigación para mejorar la práctica requiere un enfoque colaborativo, construido conjuntamente con múltiples grupos de partes interesadas que mantengan estrechas relaciones basadas en la confianza y el respeto, así como una voluntad de cambio y de acogida favorable de las perspectivas externas. La confianza y el respeto son especialmente importantes allí donde la evaluación incluye observaciones directas de los proveedores individuales

del servicio: debe existir claridad sobre cómo se empleará o no la información.

Por lo tanto, cualquier intento de aplicar un marco conceptual para la calidad del desarrollo en la primera infancia a nivel local debe comenzar por un enfoque colaborativo que defina los programas para los que es más urgente medir la calidad, y que establezca los niveles de sistemas ecológicos en los que debería implementarse la medición y la mejora de la calidad. Debería solicitarse a los participantes de los programas que definieran los mecanismos de cambio y que decidieran si una medida de calidad existente puede adaptarse a partir del corpus bibliográfico internacional, o si por el contrario debe desarrollarse una medida local.

En última instancia, el objetivo es generar datos para contribuir al trabajo de los profesionales y proveedores del servicio tanto de manera vertical, a través de todos los niveles de la implementación de un programa o política, como de manera horizontal, a través de ejemplos de replicación y de puesta a escala en el desarrollo de la primera infancia (Yoshikawa y otros, 2002). Tan solo cuando la investigación sobre la calidad se utilice realmente para impulsar las políticas y la práctica a todos los niveles, desde los proveedores directos del servicio, pasando por los proveedores de los servicios de apoyo hasta llegar a los responsables de la toma de decisiones a nivel nacional, podrá contribuir a mejorar la igualdad de los resultados para los niños.

#### Nota

- 1 Este artículo es una adaptación de un trabajo más extenso, "Quality of early childhood development programs in global contexts" ("Calidad de los programas de desarrollo para la primera infancia en contextos globales") (Britto y otros, 2011), publicado este año por la Society for Research in Child Development (SRCD), en su publicación trimestral *Social Policy Report*. Agradecemos al SRCD su amabilidad al permitirnos abreviar y publicar de nuevo este importante trabajo.

#### Referencias

- Administration for Children and Families (Administración para Niños y Familias, 2002). *Making a Difference in the Lives of Infants and Toddlers and their Families: The Impacts of Early Head Start* (Informe técnico final). Washington, DC: Departamento de Salud y Servicios Humanos estadounidense.
- Breinbauer, C. (2008). *Measuring Results in Child Development: Experience from four countries*. Artículo presentado en la reunión de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional, Nueva York, NY.
- Britto, P.R., Yoshikawa, H. y Boller, K. (2011). Quality of early childhood development programs in global contexts: rationale for investment, conceptual framework and implications for equity. *Social Policy Report* 25(2): 1–23. Disponible en: [www.srcd.org/spr.html](http://www.srcd.org/spr.html) (último acceso, septiembre de 2011).
- Dahlberg, G., Moss, P. y Pence, A. (2007). *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care: Languages of evaluation* (2ª ed.). Londres: Falmer Press.
- Grover, D. (2010). *System Level Considerations for ECD Quality*. Artículo presentado en la conferencia Beyond Child Indicators: A Framework to Assess and Evaluate the Quality of Early Childhood Services and Programs in Global Contexts (Superando los indicadores sobre la infancia: un marco para evaluar la calidad de los servicios y programas para la primera infancia en contextos globales). Abu Dabi: Instituto NYU Abu Dhabi.
- Guhn, M., Janus, M. y Hertzman, C. (2007). The early development instrument: translating school readiness assessment into community actions and policy planning. *Early Education and Development* 18: 369–74.
- La Paro, K.M., Pianta, R.C. y Stuhlman, M. (2004). The classroom assessment scoring system: findings from the pre-kindergarten year. *The Elementary School Journal* 104: 343–60.
- National Forum on Early Childhood Program Evaluation. (2007). *A Science-based Framework for Early Childhood Policy*. Cambridge, MA: Centro sobre Desarrollo Infantil, Universidad de Harvard. Disponible en: [http://developingchild.harvard.edu/resources/reports\\_and\\_working\\_papers/policy\\_framework/](http://developingchild.harvard.edu/resources/reports_and_working_papers/policy_framework/) (último acceso, septiembre de 2011).
- Paulsell, D., Boller, K., Hallgren, K. y Mraz-Esposito, A. (2010). Assessing home visiting quality: dosage, content, and relationships. *Zero to Three* 30(6): 16–21.
- Pence, A. (2004). *ECD Policy Development and Implementation in Africa*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Yoshikawa, H. (1994). Prevention as cumulative protection: effects of early family support and education on chronic delinquency and its risks. *Psychological Bulletin* 115: 28–54.
- Yoshikawa, H., Rosman, E.A. y Hsueh, J. (2002). Resolving paradoxical criteria for the expansion and replication of early childhood care and education programs. *Early Childhood Research Quarterly* 17: 3–27.

Mantenerse a la altura de las grandes expectativas

## ¿Realmente la tecnología móvil puede hacer que los niños sean más inteligentes?

Cynthia Chiong, Directora de Investigación, Sirius Thinking, Nueva York, EE.UU.

**El mundo está atravesando una revolución en el ámbito de la tecnología móvil, que puede afectar profundamente al modo en que educamos a nuestros niños pequeños. Se ha debatido mucho sobre el potencial de la tecnología móvil para hacer participar a los niños pequeños en las actividades educativas, pero hasta el momento la investigación ha ido demasiado lenta como para alcanzar el ritmo de ese debate. ¿Qué sabemos realmente sobre la tecnología móvil y sobre su papel en la educación? Este artículo plantea brevemente el potencial educativo de la tecnología móvil para los niños pequeños, las certezas que hemos hallado a través de la investigación, y algunas ideas erróneas que mantienen los padres.**

Hace más de 40 años, *Barrio Sésamo* cambió el significado de la televisión para los niños pequeños y sus familias. Ver la televisión se convirtió en una actividad que cualquier niño podía disfrutar con sus padres y con la que podía aprender al mismo tiempo. La tecnología móvil nos presenta ahora una oportunidad similar (y potencialmente todavía más excitante) de acercar el aprendizaje temprano de calidad a los niños pequeños a gran escala.

Al igual que ocurre con los televisores, la tecnología móvil – *smartphones* (teléfonos inteligentes), ordenadores portátiles y *netbooks*, tabletas como el iPad y lectores de libros electrónicos, como el Kindle – se está convirtiendo a pasos agigantados en un producto básico de cada hogar en muchos países de rentas altas. Prácticamente todos los hogares norteamericanos (el 99%) cuentan al menos con un televisor (Nielsen Media Research). En comparación, alrededor de tres cuartos de adultos norteamericanos poseían un teléfono móvil en el año 2010 (Fundación

Kaiser Family, 2011). Curiosamente, este dato se mantiene más o menos igual, con independencia de la raza y del nivel de ingresos. En realidad, es más probable que los adultos de las comunidades minoritarias utilicen más su teléfono como fuente de recepción de Internet que los adultos blancos (Lenhart, 2010). La prevalencia de los *smartphones* continuará aumentando: Nielsen Media Research ha calculado que para finales del año 2011, el 50% de los usuarios de teléfonos móviles utilizará un *smartphone*. A medida que la tecnología móvil se convierte en algo tan omnipresente como la televisión, puede proporcionar una oportunidad única para superar la “brecha digital” (en el año 2000, el 81% de los niños estadounidenses pertenecientes a comunidades de altos ingresos poseía un ordenador en casa, frente a tan sólo el 49% de los niños pertenecientes a las comunidades de bajos ingresos (Fundación Kaiser Family, 2000)).

Para los padres, los ordenadores tienen un valor educativo superior a cualquier otro tipo de tecnología

(Takeuchi, 2011). Quizá, esto se deba a que los ordenadores exigen que el usuario interactúe con el programa, mientras que observar la televisión es una actividad más pasiva. Los programas informáticos para los niños abarcan desde juegos hasta actividades escolares más formales. Fundamentalmente, las aplicaciones móviles son programas informáticos que han sido adaptados para operar en una plataforma diferente y más barata. Los fabricantes, el personal de ventas y los padres tienen su parte de responsabilidad en el atractivo que las aplicaciones móviles presentan para los niños. En el año 2009, cerca de la mitad de las 100 aplicaciones más vendidas estaban destinadas a los niños de preescolar y de la escuela elemental (Shuler, 2009). Esa cifra es ya mucho mayor, puesto que desde entonces el mercado de las aplicaciones móviles continúa en expansión.

Los programas tradicionales de ordenador y las aplicaciones actuales pueden potenciar el aprendizaje de diferentes modos. Uno de ellos es el componente auditivo. La

investigación ha demostrado que los libros electrónicos pueden mejorar la pronunciación (Littleton y otros, 2006; Eshet-Alkalai y Chajut, 2007). Los libros electrónicos, y especialmente los destinados a los niños, suelen incluir una función en la que una grabación lee un cuento en voz alta. Algunos libros electrónicos incluyen funciones con las que el niño puede seleccionar palabras concretas que el programa repite. Este tipo de ayuda auditiva puede ser potencialmente útil para cualquier niño que crezca en un entorno donde la mayor parte del lenguaje social no sea el mismo lenguaje que se habla en casa: los libros electrónicos pueden incluir

informáticos es el modo en que pueden adaptarse y proporcionar apoyo en la formación o, en términos educativos, el “andamiaje” para las necesidades de un individuo. En primer lugar, los programas pueden adaptarse al nivel de destreza del usuario, según sus respuestas anteriores. En un estudio llevado a cabo con niños de guardería y que empleaba un programa de ordenador adaptativo, Van Daal y Reitsma (2000) descubrieron que los estudiantes del grupo experimental no solamente destacaban sobre aquellos que no habían empleado el programa, sino que además podían aprender en tan sólo 16 horas la misma materia que normalmente

Finalmente, la tecnología móvil ofrece el mismo nivel de accesibilidad que la televisión, pero con el poder educativo que ofrecen los ordenadores. Y todavía va un paso más allá: es accesible en cualquier lugar y en cualquier momento. Los niños pueden utilizar los dispositivos móviles en el aula, en casa, en casa de un amigo o de un familiar, y en cualquier lugar intermedio entre los anteriores. En un estudio de más de 800 padres de niños en edad preescolar y de la escuela elemental, el lugar número uno en que permitían a sus hijos emplear el *smartphone* era “en el coche” (60%), seguido de “en casa” (39%), “en las pausas de espera” (27%) y “durante el trayecto” (26%) (Chiong y Shuler, 2010). Por consiguiente, la tecnología móvil tiene un mayor alcance y un mayor potencial educativo que cualquier otro tipo de tecnología facilitada hasta la fecha.

### Los programas tradicionales de ordenador y las aplicaciones actuales pueden potenciar el aprendizaje de diferentes modos.

también una función de traducción, de manera que términos concretos o incluso un cuento entero pueden leerse en otro idioma. Un estudio exploratorio de capacidad de uso realizado sobre un programa de ordenador que incluía la traducción al español de los elementos del menú y términos de vocabulario específico halló que las funcionalidades en español eran beneficiosas tanto para los estudiantes de idioma inglés como para los que no lo estudiaban (Chiong, 2010).

Otro elemento interesante de las aplicaciones y los programas

tendría que ser cubierta en un periodo formativo de 3 meses. En segundo lugar, los programas pueden ofrecer apoyo, al proporcionar indicaciones y vínculos donde obtener mayor información. Por ejemplo, puede seleccionarse una palabra y obtener su definición, o tal vez el programa puede activar una pausa y plantear una pregunta. Igualmente, puede reforzar una respuesta correcta o proporcionar una explicación para una respuesta incorrecta. De nuevo, se necesita mayor investigación para examinar qué tipos y qué combinaciones de tal andamiaje son más eficaces.

### ¿Qué es lo que sabemos?

No hay duda de que los niños pequeños hacen uso de la tecnología móvil. En los últimos 5 años, se ha producido un enorme incremento de más de 2 horas en el uso promedio diario entre los niños y los jóvenes estadounidenses, que ahora totaliza casi las 11 horas (Rideout y otros, 2010). Los niños parecen hallar la tecnología móvil sumamente atractiva. Un estudio de capacidad de uso realizado por la organización Sesame Workshop y el Centro Cooney halló que los niños de 4 a 7 años consideraban los dispositivos

La tecnología móvil ofrece el mismo nivel de accesibilidad que la televisión, pero con el poder educativo que ofrecen los ordenadores. Y además, es accesible en cualquier lugar y en cualquier momento.

Foto: Cortesía Sirius Thinking



móviles tales como el iPod Touch como algo con lo que pueden jugar, que es “divertido” y que “mola” (Chiong y Shuler, 2010). Además, en un estudio exploratorio a pequeña escala llevado a cabo recientemente por el Centro Cooney en el que niños de 3 a 5 años leían un libro electrónico en un iPad y también un libro impreso, la mayoría de los niños (15 de 21) prefirió la versión electrónica a la impresa.

Por lo tanto, no es sorprendente que incluso los niños pequeños estén acostumbrados a utilizar la tecnología móvil. En el mismo estudio de capacidad de uso (Chiong y Shuler, 2010), la mayoría de los niños no necesitaba ayuda para utilizar el iPod Touch; y si la necesitaban, aprendían

a navegar con él bastante rápido. Ya no se trata de una cuestión de si los niños pequeños deberían utilizar la tecnología móvil o no, sino de si pueden aprender de ella; y en los últimos años, los estudios han proporcionado mayor número de pruebas de que los programas basados en el ordenador pueden ser eficaces para el aprendizaje (Macaruso y Walker, 2008; Savage y otros, 2009). Sin embargo, la investigación sobre la eficacia de estos programas cuando se adaptan a una plataforma de tecnología móvil tan sólo ha comenzado a arañar la superficie.

Por lo que conozco, el único estudio que se ha publicado sobre el aprendizaje a partir de la tecnología

móvil fue llevado a cabo por Rockman y otros (REA) y PBS KIDS, con 90 niños de entre 3 y 7 años explorando dos aplicaciones de alfabetización para iPod Touch, *Martha Speaks: Dog Party*, y *Super Why* (Chiong y Shuler, 2010). El primero está diseñado para niños de 4 a 7 años, y trata sobre la introducción de nuevo vocabulario a través de tres minijuegos y de un juego de preguntas y respuestas. *Super Why* está diseñado para niños de 3 a 6 años, y consta de cuatro minijuegos que pretenden incrementar las habilidades de alfabetización. Los resultados sugieren que *Martha Speaks* puede ser eficaz para el aprendizaje de vocabulario de los niños de edades comprendidas entre los 5 y 7 años, y *Super Why* puede ser una aplicación eficaz para la alfabetización, especialmente para niños de 3 años. Aunque los resultados son prometedores, verdaderamente necesitamos mayor investigación para examinar los tipos de aplicaciones apropiados para cada edad.

Si bien amplias investigaciones muestran que los niños pequeños pueden aprender de medios más tradicionales, como los libros (Ganea y otros, 2008) y la televisión (Rice y Woodsmall, 1988; Fisch y Truglio, 2001), también se ha demostrado que su aprendizaje a partir de estos tipos de medios es precario. Que los niños pequeños puedan aprender el contenido con éxito depende de numerosos factores, que incluyen desde el realismo de las imágenes incluidas en un libro (Ganea y otros, 2008),

al formato y a los efectos de sonido de un programa de televisión (Lee y Huston, 2003). Los mismos retos son aplicables a los programas y a las aplicaciones informáticas. Sabemos que algunas funciones han destacado como beneficiosas para el aprendizaje, pero se requiere una investigación más sistemática que explore los tipos de formatos y las características de los programas, así como las aplicaciones que favorecen o que incluso perjudican el proceso de aprendizaje.

Por ejemplo, algunos dispositivos de tecnología móvil hacen uso de la interactividad de la pantalla táctil, la cual no se halla en plataformas más tradicionales. Aunque quizá esas plataformas son más fáciles de usar para los niños pequeños porque basta con que toquen suavemente un icono o un objeto, quizá ello también puede afectar al aprendizaje. Este tipo de interactividad podría ser similar a la que proporcionan los libros desplegables, puesto que el usuario interactúa físicamente con la plataforma. Los niños que tienen que estirar de lengüetas y levantar solapas mientras leen un libro desplegable podrían conseguir los mismos efectos educativos que los resultantes de pulsar sobre un icono o de arrastrar una página con el dedo sobre la pantalla, y la investigación ha mostrado que los niños aprenden menos de los libros desplegables que de las versiones normales del mismo libro (Tare y otros, 2010; Chiong y DeLoache, en prensa). Ello es así porque los niños están más

interesados en jugar con las partes desplegables que en escuchar lo que quiere enseñar el investigador o incluso sus propios padres, y las tecnologías móviles que incorporan pantalla táctil son mucho más susceptibles de obtener el mismo efecto. Como se ha mencionado anteriormente, los niños ya perciben los dispositivos como el iPod Touch como algo muy interesante con lo que jugar, y no como algo de lo que poder aprender.

#### **Algunas ideas erróneas comunes por parte de los padres**

Puesto que el aprendizaje de los niños pequeños se ve afectado con tanta facilidad por los diferentes formatos y características, existe la necesidad de que los padres y los adultos les proporcionen orientación. Sin embargo, los padres han desarrollado algunas ideas falsas sobre el uso que hacen los niños de la tecnología móvil, y que han dado lugar a una menor interacción por parte de los padres.

#### **Idea errónea 1: “La tecnología no es lo mío, pero a mi hijo se le da muy bien; dejo que la maneje él solo.”**

En un estudio exploratorio que examinaba la interacción intergeneracional con los juegos de vídeo, realizado por el EA Game Innovation Lab de la Universidad de Carolina del Sur y el Centro Cooney, muchos padres no se sentían cómodos con el sistema de juego y, por tanto, no se sentían con la confianza suficiente mientras este ocurría. Tendían a dejar

que sus hijos tomaran la iniciativa, y no ofrecían la misma orientación sobre las normas y la estrategia que cuando jugaban con un juego de mesa (Chiong, 2009). Es probable que estos padres dieran por hecho que como sus hijos eran hábiles manejando el juego, sencillamente descubrirían por sí solos las normas o las estrategias a seguir.

Pero que sea capaz de usar algo no quiere decir que haya aprendido algo, y ello es especialmente cierto para los estudiantes con dificultades. En un estudio que exploraba la eficacia de un programa digital de alfabetización, se halló que existen diferencias basadas en los niveles de aprendizaje (Chiong y otros, en revisión). El estudio tuvo lugar en un distrito escolar con un rendimiento general por debajo de la media, predominantemente compuesta por grupos minoritarios y de baja condición socioeconómica. Al examinar los resultados según los niveles iniciales de alfabetización, los estudiantes cuyo punto de partida estaba por encima de la media en las pruebas previas sacaron mejor partido del uso independiente del programa digital. Pero aquellos que partían de un nivel inferior a la media no se beneficiaron de ese uso individual. Estos resultados sugieren que aunque los estudiantes con mayores dificultades para el aprendizaje no presentaban problemas para navegar por el programa, no estaban absorbiendo el contenido de los materiales en la misma medida que sus compañeros. Esto confirma

Como el aprendizaje de los niños pequeños se ve fácilmente afectado por los diferentes formatos y características, los padres y los adultos deben proporcionarles orientación.

las conclusiones a las que llegaron Neuman y Celano (2006), en el sentido de que aunque los niños de baja condición socioeconómica fueran hábiles para buscar información en Internet, preferían los sitios web con imágenes y escasa información escrita, mientras que los niños de condición socioeconómica media preferían sitios web con amplia información escrita. Por lo tanto, los padres no pueden dar por hecho que el tiempo que su hijo pasa con una aplicación educativa es un tiempo de calidad. En consecuencia, los niños suelen necesitar de un adulto que dé mayor significado a los materiales, al reforzar los conceptos o al vincularlos con cuestiones relevantes que estén aprendiendo en la escuela.

**Idea errónea 2: “Este programa puede enseñar a mi hijo mejor de lo que yo mismo puedo hacerlo.”**

Algunos padres, especialmente los inmigrantes y los que presentan menores niveles educativos, pueden sentirse menos seguros a la hora de enseñar a sus propios hijos. De ese modo, pueden confiar en programas que se consideran “educativos” en lugar de tratar de enseñar a sus hijos ellos mismos. Dados los numerosos factores que pueden afectar al aprendizaje de un niño, los programas informáticos no deberían considerarse un reemplazo de un padre o de un profesor.

Los programas que proporcionan el andamiaje necesario deberían ser considerados como una oportunidad para que los padres que tienen menos

seguridad en sí mismos aprendan a dar apoyo e información adecuada a sus hijos. Ciertos estudios han confirmado que los padres con bajo nivel socioeconómico podrían mantener interacciones menos provechosas con sus hijos que los padres de elevado nivel socioeconómico (Hammer, 2001). Sin embargo, la investigación en las interacciones de lectura ha mostrado que puede entrenarse fácilmente a los padres para que sus interacciones sean de calidad (Arnold y otros, 1994). Con la tecnología actual, los padres, sin necesidad de formación adicional, pueden aprender a utilizar las indicaciones que proporciona el programa, que sirven como pistas para dar un apoyo extra y asegurar que su hijo está prestando atención a la información relevante.

**Idea errónea 3: “Es importante que mi hijo aprenda a emplear la tecnología, especialmente los ordenadores, o se quedará por detrás de los demás.”**

En el año 2011, durante la investigación del Centro Cooney con padres de 800 niños de 3 a 10 años, casi tres cuartos de los padres consideraban que la tecnología y los ordenadores eran importantes para el éxito escolar de sus hijos (Takeuchi, 2011). Igualmente, esos mismos padres consideraban que, entre las diferentes plataformas, los ordenadores tenían el mayor potencial educativo, y los teléfonos o dispositivos móviles tenían el menor potencial. Aunque sin duda es importante que los niños adquieran destreza en el empleo

de la tecnología, los padres quizá estén poniendo demasiado énfasis en la propia plataforma, en lugar que en el contenido. La tecnología es tan sólo un sistema que proporciona información. Las aplicaciones informáticas se están haciendo cada vez más independientes de las plataformas, pues son descargables en prácticamente cualquier dispositivo. Los niños pequeños han demostrado poseer instintos naturales a la hora de emplear la tecnología. Por lo tanto, el foco de atención debería centrarse en exponer a los niños al material adecuado, y no a la tecnología adecuada.

Estas tres ideas erróneas se superponen, en el sentido de que han conducido a algunos padres a creer que no tienen que desempeñar un papel activo cuando sus hijos interactúan con la tecnología. Mientras que el juego independiente con una aplicación de calidad puede en ocasiones ser beneficiosa para los niños pequeños, no debería aceptarse como la norma o como el tipo más indicado de interacción. En concreto, las familias con bajos ingresos y las familias con estudiantes en dificultades deberían considerar las aplicaciones educativas como una oportunidad más para la interacción familiar. Por supuesto, sabemos que los padres están muy ocupados, especialmente los que trabajan muchas horas para poder ganar lo suficiente y llegar a fin de mes. Pero el tiempo medio de uso que emplea un niño con una aplicación es de 20 minutos a lo sumo (Chiong



y Shuler, 2010), menos tiempo que el que pasa viendo un programa de televisión. Dada la naturaleza de la tecnología móvil, que se adapta a cualquier momento y lugar, los padres deberían aprovechar la oportunidad de que esos 10 minutos de espera para el transporte escolar, por ejemplo, fueran más provechosos. La tecnología móvil puede no sólo cambiar la manera en que educamos a nuestros hijos, sino también el modo y el momento en que interactúan las familias.

En conclusión, la tecnología móvil tiene un buen potencial para la educación, pero debemos considerar su papel cuidadosamente. Sin duda, quedan justificadas las grandes expectativas que despierta, pues presenta oportunidades únicas para captar la atención de los niños pequeños, de sus padres y de los profesores hacia un elemento educativo. Y existe prueba anticipada de que las aplicaciones pueden favorecer el aprendizaje de los niños pequeños. Sin embargo, su gran despliegue podría haber inducido a error a algunas personas acerca del papel que la tecnología móvil debería desempeñar en las vidas diarias de los niños. Su potencial en el ámbito de la educación podría radicar en ser una herramienta complementaria, cuyo uso consiguiera los mejores resultados con la participación activa de los padres y de los profesores. La tecnología móvil puede estar a la altura de las grandes expectativas que despierta, únicamente si los fabricantes dan pasos

meticulosos, los investigadores aceleran el ritmo y los padres y profesores toman decisiones informadas.

#### Referencias

- Arnold, D.H., Lonigan, C.J., Whitehurst, G.J. y Epstein, J.N. (1994). Accelerating language development through picture book reading: replication and extension to a videotape training format. *Journal of Educational Psychology* 86: 225–43.
- Chiong, C. (2009). *Intergenerational Play and Educational Media Design Workshop: An exploration of the potential of games to promote literacy*. Nueva York, NY: Joan Ganz Cooney Center at Sesame Workshop.
- Chiong, C. (2010). *The potential of the Digital Den for increasing literacy skills*. Informe al Instituto Nacional de Ciencias de la Educación. Próximamente disponible en línea, en: [www.siriusthinking.com](http://www.siriusthinking.com).
- Chiong, C., Cerf, C. y Shanahan, D. (en revisión). The digital reading den: developmental differences in learning from an interactive, multimedia, literacy application. *Journal of Applied Psychology*.
- Chiong, C. y DeLoache, J.S. (en prensa). Learning the ABCs: What kinds of picture books facilitate young children's learning? *Journal of Early Literacy Education*.
- Chiong, C. y Shuler, C. (2010). *Learning: Is there an app for that? Investigations of young children's usage and learning with mobile devices and apps*. Nueva York, NY: Joan Ganz Cooney Center at Sesame Workshop.
- Eshet-Alkalai, Y. y Chajut, E. (2007). Living books: the incidental bonus of playing with multimedia. *Journal of Educational Multimedia and Hypermedia* 16(4): 377–88.
- Fisch, S.M. y Truglio, R.T. (2001). *G is for Growing*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Fundación Kaiser Family. (2000). *The Digital Divide*. Disponible en: <http://www.kff.org/entpartnerships/upload/Public-Service-Ads-to-Help-Disadvantaged-Youth-Bridge-the-Digital-Divide-Fact-Sheet.pdf> (último acceso, octubre de 2011).
- Fundación Kaiser Family. (2011). *Mobile Technology: Smart tools to increase participation in health coverage*. Disponible en: <http://www.kff.org/medicaid/8153.cfm> (último acceso, septiembre de 2011).
- Ganea, P.A., Pickard, M. y DeLoache, J.S. (2008). Transfer between picture books and the real world by very young children. *Journal of Cognition and Development* 9: 46–66.
- Hammer, C.S. (2001). 'Come and sit down and let Mama read': book reading interactions between African American mothers and their infants. En Harris, J.L.K., Alan, G. y Pollock, K.E. (eds) *Literacy in African American Communities*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Lee, J.H. y Huston, A.C. (2003). Educational television media effects. En Palmer, E.L. y Young, B.M. (eds) *Faces of Televisual Media: Teaching, violence, and selling to children* (2.ª edición). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Lenhart, A. (2010) *Cell Phones and American Adults*. Pew Internet & American Life Project: Mobile Access 2010. Disponible en: <http://pewInternet.org/Reports/2010/Cell-Phones-and-American-Adults.aspx> (último acceso, septiembre de 2011).
- Littleton, K., Wood, C. y Chera, P. (2006). Interactions with talking books: phonological awareness affects boys' use of talking books. *Journal of Computer Assisted Learning* 22(5): 382–90.
- Macaruso, P. y Walker, A. (2008). The efficacy of computer-assisted instruction for advancing literacy skills in kindergarten children. *Reading Psychology* 29(3): 266–87.
- Neuman, S.B. y Celano, D. (2006). The knowledge gap: implications of leveling the playing field for low-income and middle-income children. *Reading Research Quarterly* 41(2): 176–201.
- Rice, M.L. y Woodsmall, L. (1988). Lessons from television: children's word learning when viewing. *Child Development* 59(2): 420–9.
- Rideout, W.J., Foehr, U.G. y Roberts, D.F. (2010). *Generation M2: Media in the lives of 8-18-year olds*. Menlo Park, CA: Kaiser Family Foundation.
- Savage, R.S., Abrami, P., Hipps, G., y Deault, L. (2009). A randomized controlled trial study of the ABRACADABRA reading intervention program in grade 1. *Journal of Educational Psychology* 101(3): 590–604.
- Shuler, C. (2009). *iLearn: A content analysis of the iTunes app store's Education Section*. Nueva York, NY: Joan Ganz Cooney Center at Sesame Workshop.
- Takeuchi, L. (2011) *Family Matters: Designing media for a digital age*. Nueva York, NY: Joan Ganz Cooney Center at Sesame Workshop.
- Tare, M., Chiong, C., Ganea, P. y DeLoache, J.S. (2010). Less is more: the effect of manipulative features on children's learning from picture books. *Journal of Applied Developmental Psychology* 31(5): 395–400.
- Van Daal, V.H. y Reitsma, P. (2000). Computer-assisted learning to read and spell: results from two pilot studies. *Journal of Research in Reading* 23(2): 181–93.

## Más información

### **Ampliación de los Servicios de Desarrollo Infantil Temprano en Cuba – Programa Educa a Tu Hijo de Cuba**

*Alfredo R. Tinajero*

*Wolfensohn Center for Development,*

*Documento de Trabajo n.º 16*

*The Brookings Institution, 2010*

Este documento de trabajo ofrece una revisión histórica de los servicios para el desarrollo infantil en Cuba, y en particular del relativo a la educación preescolar universal, el programa Educa a Tu Hijo.

[www.brookings.edu/papers/2010/04\\_child\\_development\\_cuba\\_tinajero.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2010/04_child_development_cuba_tinajero.aspx)

### **Scaling-up Early Child Development in South Africa**

*Linda Biersteker*

*Wolfensohn Center for Development,*

*Documento de Trabajo n.º 15*

*The Brookings Institution, 2010*

Este estudio realiza un seguimiento sobre el desarrollo de las políticas que condujeron a la introducción del año escolar introductorio para niños de 5 años en Sudáfrica, durante el periodo de transición a la democracia y en su posterior despliegue hacia la provisión universal. Incluye una reflexión sobre los aspectos que en el proceso de puesta a escala de dicho año introductorio modelarían la implementación actual de un plan nacional para el servicio integrado a niños de 0 a 4 años.

[www.brookings.edu/papers/2010/04\\_child\\_development\\_south\\_africa\\_biersteker.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2010/04_child_development_south_africa_biersteker.aspx)

### **Quality of Early Childhood Development Programs in Global Contexts**

*Pia R. Britto, Hirokazu Yoshikawa y*

*Kimberly Boller*

*Social Policy Report, n.º 2, 2011*

*Society for Research in Child*

*Development*

Los programas de desarrollo para la primera infancia se consideran uno de los planteamientos más prometedores para proporcionar resultados más igualitarios para los niños en riesgo o en situación desfavorecida y para sus familias. Aunque el número de niños a los que dan servicio los programas de desarrollo para la primera infancia ha ido en aumento, la investigación muestra que sin un compromiso simultáneo por alcanzar la calidad del programa pueden perderse los beneficios potenciales para los niños, y por el contrario pueden mantenerse las disparidades manifiestas en los resultados.

<http://srcd.us1.list-manage.com/track/click?u=addb5e7d7d66625647754af3f&id=8d3f4coedf&e=48827c3b52>

### **No Small Matter: The Impact of Poverty, Shocks, and Human Capital Investments in Early Childhood Development**

*Harold Alderman, editor*  
*Banco Mundial, 2011*

Como se documenta en este volumen, existen programas que han demostrado su eficacia para promover el desarrollo infantil a través de la estimulación y de la interacción entre el niño y su cuidador, así como programas de enseñanza preescolar bien diseñados. Aunque los programas de enseñanza preescolar actualmente cubren una parte modesta de la cifra de niños procedentes de familias con bajos ingresos, la expansión de tales servicios a las poblaciones en riesgo es un medio rentable de mejorar los logros educativos en general. Por lo tanto, los programas centrados en la educación preescolar pueden servir como inversión clave en una estrategia para reducir la transmisión de la pobreza de padres a hijos.

[http://publications.worldbank.org/index.php?main\\_page=product\\_info&products\\_id=24023](http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&products_id=24023)

### **Investing in Young Children: An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation**

*Sophie Naudeau, Naoko Kataoka, Alexandria Valerio, Michelle J. Neuman y Leslie Kennedy Elder*  
*Banco Mundial, 2010*

El Banco Mundial elaboró esta Guía del Desarrollo para la Primera Infancia en respuesta a la creciente demanda de los Coordinadores de los Equipos de Trabajo de recibir asesoramiento y apoyo para facilitar el diálogo político acerca de la cuestión del desarrollo para la primera infancia, y para ayudar a los responsables de la formulación de las políticas a elaborar e implementar alternativas relevantes sobre el mejor modo de invertir en el desarrollo para la primera infancia en el contexto de la economía y de las prioridades nacionales de sus respectivos países.

[http://publications.worldbank.org/index.php?main\\_page=product\\_info&cPath=0&products\\_id=23904](http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&cPath=0&products_id=23904)

### **The Capacity to Have an Effect: An Efficacy Study of the Caribbean Child Support Initiative**

*Rosalind Eyben y Fiona Wilson*  
*Centro Caribeño para la Administración del Desarrollo, 2010*

La Iniciativa de Apoyo a los Niños Caribeños (CCSI, por sus siglas en inglés) es un programa que aspira a aportar un enfoque regional a su trabajo y a adoptar un esquema más estratégico y sistemático para la concesión de subvenciones, al vincular los proyectos a una promoción y defensa más amplia de las políticas para el desarrollo de la primera infancia. Se solicitó a los autores que llevaran a cabo un estudio sobre la eficacia, centrado en el concepto del programa de CCSI y en las perspectivas de las

partes interesadas, para identificar la dinámica y las influencias sobre las operaciones de CCSI y analizar los procesos por los cuales esta iniciativa puede marcar la diferencia.

[www.ccsi-info.com/Downloads/PDFs/IDS\\_REPORT.pdf](http://www.ccsi-info.com/Downloads/PDFs/IDS_REPORT.pdf)

### **Handbook of ECD Experiences, Innovations, and Lessons from CEE/CIS** *Asociación Internacional Step by Step (ISSA), 2009*

Este manual expone las inversiones de éxito en materia de desarrollo para la primera infancia y la colaboración entre los sectores público y privado en Europa Central y Oriental, así como en la Comunidad de Estados Independientes (ECO/CEI). Los ejemplos proceden tanto del interior como del exterior de la red ISSA, que espera que el manual sirva como fuente de inspiración para considerar nuevas formas de mejorar y extender los servicios integrados de desarrollo para la primera infancia, tanto en la región ECO/CEI como más allá de sus fronteras.

[www.issa.nl/docs\\_pdfs/Handbook%20of%20ECD%20Experiences,%20Innovations%20and%20Lessons%20from%20CEE\\_CIS%20.pdf](http://www.issa.nl/docs_pdfs/Handbook%20of%20ECD%20Experiences,%20Innovations%20and%20Lessons%20from%20CEE_CIS%20.pdf)

**Bernard van Leer Foundation**

PO Box 82334  
2508 EH La Haya  
Países Bajos

[www.bernardvanleer.org](http://www.bernardvanleer.org)

Fundación Bernard van Leer

## Invirtiendo en el futuro de los niños más pequeños

La Fundación Bernard van Leer financia y comparte conocimiento sobre el trabajo en el desarrollo de la primera infancia. La Fundación se estableció en 1949, con sede en los Países Bajos. Sus ingresos proceden de la venta de la empresa Royal Packaging Industries van Leer N.V., legada a la Fundación por el industrial y filántropo holandés Bernard van Leer (1883-1958).

Su misión es mejorar las oportunidades para los niños de hasta 8 años de edad que crecen en circunstancias sociales y económicas difíciles. Considera que esto constituye tanto un valioso fin en sí mismo como un medio a largo plazo para promover sociedades más cohesionadas, consideradas y creativas, con igualdad de oportunidades y de derechos para todos.

Principalmente trabajamos dando apoyo a programas implementados por organizaciones contrapartes locales, las cuales pueden ser tanto organizaciones

públicas, privadas o con base en la comunidad. La estrategia de trabajar con contrapartes en el terreno tiene como finalidad desarrollar la capacidad local, promover la innovación y la flexibilidad, y contribuir a asegurar que el trabajo desarrollado respete la cultura y las condiciones del contexto local.

Asimismo, se pretende impulsar el impacto creado en colaboración con aliados influyentes para la defensa de los niños pequeños. Las publicaciones gratuitas de la Fundación difunden las lecciones que se han extraído de las propias actividades de financiación, e incluyen contribuciones de expertos externos que determinan la agenda que se debe seguir. A través de estas publicaciones y de las actividades por las que se aboga, se pretende informar e influenciar las políticas y las prácticas, no sólo en los países en los que se opera sino también en el resto del mundo.

El actual Plan Estratégico persigue la consecución de tres objetivos de programa: llevar a escala el aprendizaje temprano de calidad, reducir la violencia en la vida de los niños pequeños, y mejorar el entorno físico en el que viven. Se busca la consecución de estos objetivos en los siguientes países: Perú, India, los Países Bajos, Israel, Uganda, Turquía, Brasil y Tanzania; asimismo, se ha adoptado un enfoque regional en la Unión Europea.

Además, hasta el año 2012 esta labor continuará en el Caribe, Sudáfrica y México para el fortalecimiento del entorno de cuidado, las transiciones del hogar a la escuela y el respeto por la diversidad.

[www.bernardvanleer.org](http://www.bernardvanleer.org)