



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

En Apoyo a los Más Pobres: Políticas de la Primera Infancia en Viet Nam

El año 2002, el gobierno de Viet Nam anunció su Decisión Nº 161 sobre el Desarrollo de la Educación Preescolar (de aquí en adelante, la Decisión), resolución que establecía, entre otras cosas, cuales serían los grupos beneficiarios de las inversiones realizadas por este gobierno en el campo de la educación de la Primera Infancia. En marzo de 2005, se celebró una conferencia nacional con el propósito de evaluar el progreso alcanzado en materia de implementación de la Decisión. En la ocasión, se demostró su gran efectividad, particularmente en términos de un mayor acceso a la educación en las zonas más desfavorecidas. Con la finalidad de obtener más información respecto de las políticas a favor de los pobres contenidas en la Decisión, se concertó una entrevista en Hanoi, Viet Nam, con el Dr. Le Thin Anh Tuyet, Director del Departamento de Educación de la Primera Infancia del Ministerio de Educación y Capacitación de este país. A continuación se presentan extractos de dicha entrevista preparados por Soo-Hyang Choi, especialista de la Sede UNESCO, París.¹

En Viet Nam, el ámbito de la primera infancia cubre a la población infantil entre las edades de 0 a 5 años.² La edad oficial de ingreso a la educación primaria es de 6 años. Los servicios para niños entre 0 y 2 años se denominan "Crèches" en tanto que los prestados a niños de 3 a 5 años de edad se conocen como Kindertagens. La educación preprimaria impartida a los niños de 5 años ha sido llamada Educación Preescolar, un término que también se emplea para describir la totalidad del área cubierta por el cuidado y educación de la primera infancia. Estos servicios se dividen en cuatro categorías: servicios estatales, servicios semi-estatales, servicios creados por los usuarios y servicios privados.³ Desde 1986, el Ministerio de Educación y Capacitación ha sido el organismo responsable de la totalidad del grupo etario comprendido bajo el tramo "Primera Infancia". El año 2001, la tasa bruta de matrícula en educación preprimaria fue del orden del 43%. Aproximadamente el 70% (tasa neta de matrícula) de la población de 5 años de edad, asiste a indertagens (2002/2003).

Choi: Tengo entendido que la Decisión se caracteriza por sus políticas en favor de los pobres. ¿Exactamente, cómo se refleja esta preocupación hacia los pobres?

Tuyet: La Decisión ha estipulado que las inversiones del Estado destinadas a crear nuevos servicios para la primera infancia, vale decir, Crèches y Kindertagens, se concentrarán mayoritariamente en las comunidades más pobres.⁴

¹ La Oficina UNESCO de Hanoi proporcionó la información utilizada en este artículo. Vaya nuestro especial agradecimiento a Le Thu Huong y Dinh Hoai Thu, por su invaluable ayuda.

² Las edades se definen en términos de cumpleaños. Por ejemplo, el tramo 1 a 3 años incluye el período comprendido entre el primer cumpleaños (12 meses) y el tercer cumpleaños (36 meses); el tramo de 3 a 6 años comienza con el tercer cumpleaños (36 meses) extendiéndose hasta el sexto cumpleaños (72 meses).

³ Los servicios semi-estatales están basados en la comunidad, en cambio los servicios creados por los usuarios son aquellos formados, financiados y administrados por las ONG u organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, los servicios privados corresponden a operaciones con fines de lucro establecidas por ciudadanos naturales. Los servicios semi-estatales y creados por los usuarios pertenecen a la categoría de servicios "no públicos" y ambos requieren el pago de aranceles.

⁴ Los pobladores de las 2.380 comunidades más pobres del país serán los beneficiarios del Programa 135, una iniciativa socioeconómica impulsada por el gobierno y diseñada para reducir la pobreza en los sectores más desposeídos. Estas comunidades, han sido consideradas, en su conjunto, la población beneficiaria con más alta prioridad para las medidas y políticas de reducción de la pobreza promovidas por el gobierno. Su elegibilidad se basa en varios criterios entre los que se incluyen el estándar de vida (más del 60% se encuentra bajo la línea de pobreza), la tasa de alfabetismo y la disponibilidad de infraestructura (Centre for International Economics, 2002). Aproximadamente el 30% de la población infantil entre 0 y 4 años de edad pertenece al 20% más pobre.

C: Las inversiones del Estado, ¿se encuentran limitadas a la población en condiciones de extrema pobreza?

T: No, las inversiones estatales también llegan a las personas menos pobres, pero pobres al fin y al cabo. Para este grupo el Gobierno ha promovido servicios semi-estatales financiados tanto por los gobiernos centrales y locales como por las comunidades. Estos servicios semi-estatales representan el 48% del total (2004).

C: Por lo tanto, dado que los servicios estatales ya representan cerca del 42% (2004) de la población infantil, ¿sería correcto decir que aproximadamente el 90% del total de los servicios de la primera infancia reciben algún tipo de asistencia del gobierno central?

T: Así es, sin embargo hacemos una distinción entre los servicios semi-estatales para los pobres y los servicios estatales para los "más pobres".⁵

C: En relación con esta asistencia diferenciada, entiendo que al momento de su implementación, incluso en el caso de los servicios estatales, los gobiernos y las comunidades locales aún deben hacer aportes. En este sentido, ¿qué diferencia hay entre los servicios estatales y los servicios semi-estatales?

T: Los servicios estatales no consideran el pago de aranceles, en tanto que los servicios semi-estatales sí lo hacen. Por consiguiente, la exención de aranceles que suponen los servicios estatales genera asistencia adicional para los niños más pobres.

C: ¿Existe algún tipo de participación gubernamental en el cuidado y educación de los niños de los sectores algo más afluentes?

T: Nuestra política considera el apoyo de estos sectores a través de servicios privados y servicios creados por los usuarios y administrados por agentes no estatales. El gobierno no financia estos servicios, si bien establece los criterios que se deben adoptar al momento de definir la infraestructura, la dotación de personal y los métodos pedagógicos empleados y también participa en el seguimiento y la evaluación de estos servicios.

C: Considerando que la proporción de servicios estatales se redujo del 43% el año 2003 al 42% en el 2004, ¿qué grado de efectividad ha tenido la Decisión en términos de dar apoyo a los más desposeídos?. Si bien esta no es una reducción significativa, ¿podría interpretarse como una señal que la Decisión no ha sido implementada en forma satisfactoria?

T: No. Aunque pueda parecer irónico, el porcentaje de reducción evidenciado en los servicios estatales representa, de hecho, una clara señal de la activa implementación de las políticas en favor de los pobres impulsadas por el gobierno. El gobierno, como parte de un gran esfuerzo orientado a concentrar la prestación de servicios estatales en los sectores más pobres, ha transformado los servicios estatales ofrecidos en los sectores más afluentes en servicios semi-estatales. Esto es precisamente lo que ha provocado la reducción en la proporción global de servicios prestados por el Estado. El año 2004, un total de 197 servicios estatales pasaron a ser semi-estatales. El 52% de esta transformación se concretó en las cinco comunidades más afluentes del delta del río Rojo y en las regiones de la costa central.

⁵ La Ley Modificada de Educación, cuya entrada en vigencia ha sido programada para enero de 2006, contempla solamente la prestación de servicios estatales, privados y aquellos creados por los usuarios.

C: ¿Se dispone de evidencia directa relacionada con el aumento de los servicios de la primera infancia en las zonas más pobres?

T: A nivel nacional, el número de comunidades que ofrecía, por lo menos, un servicio de la primera infancia, aumentó en un 5% entre los años 2003 y 2004. En el mismo período de tiempo, esta cifra aumentó aproximadamente en un 17% en la región del delta del río Mekong, una de las regiones más pobres del país. También a nivel nacional, el número total de servicios de la primera infancia aumentó en un 8% entre el 2003 y el 2004, en tanto que en las comunidades consideradas extremadamente difíciles de penetrar fue del orden del 28%.

C: Sin embargo, y habida cuenta que existen numerosos programas de políticas en curso, ¿es posible que algunos de estos avances no sean directamente atribuibles a la Decisión?

T: Por cierto. No obstante, la conversión de servicios estatales a servicios semi- estatales en zonas de mayor afluencia y el aumento del número de comunidades que cuentan, como mínimo, con un servicio de la primera infancia, son cambios que sí pueden ser atribuidos directamente a la Decisión. Estos resultados no hubiesen sido posibles sin instrucciones específicas de promover el objetivo de las políticas perseguidas por la Decisión – la promoción de la equidad.

C: Una vez creado el servicio, ¿cómo asigna el gobierno la asistencia que otorga a los servicios estatales?

T: El financiamiento del gobierno cubre los costos de administración y los asociados con el personal docente. En los servicios semi - estatales, sólo las remuneraciones de los directores figuran en las planillas de sueldos estatales.⁶ La asignación de maestros pagados por el Estado a los servicios estatales es una iniciativa adicional diseñada para favorecer a los más pobres.

C: ¿Se podría decir que los sectores más pobres reciben el mayor número de maestros pagados por el estado?

T: El año 2004, se reclutó un total de 3.215 maestros pagados por el Estado. El 47% de este total, ha sido asignado a las regiones más pobres del noreste y del delta del río Mekong. Las regiones más afluentes del delta del río Rojo y del norte central, recibieron sólo el 10% de las cohortes.

C: ¿Cómo se remunera a los maestros que se desempeñan en servicios semi- estatales?

T: El contrato de estos maestros contempla salarios, pensiones y beneficios de seguro similares a los estipulados en los contratos de los maestros estatales. Sin embargo, los costos son asumidos por los padres ya que los servicios semi- estatales no reciben asistencia del gobierno en términos de personal docente.

C: ¿Se encuentran los servicios semi- estatales, que con toda seguridad atienden a niños relativamente pobres, en condiciones de cubrir el costo que implica dotar a las escuelas de personal docente?

T: Si el servicio no contara con los fondos necesarios, puede solicitar la asistencia del Estado. Éste, cubrirá el 75% del monto deficitario.

C: ¿Se hace mención alguna en la Decisión sobre la condición de los maestros empleados por los servicios privados y los servicios creados por los usuarios?

T: Si comparamos los contratos de los maestros empleados en servicios estatales o semi - estatales, con los contratos de los maestros que trabajan en servicios privados o creados por los usuarios, es posible detectar diferencias en los salarios y en los beneficios otorgados por el seguro, si bien la Decisión estipula que

estos últimos, también deben tener garantías básicas de seguridad laboral.

C: ¿Existe alguna razón que explique por qué el gobierno asigna tanta importancia a la seguridad laboral de los maestros?

T: Creemos que, independientemente del tipo de servicio que reciba el niño, todos tienen el derecho a recibir un servicio de la misma calidad. El maestro es, indiscutiblemente, el factor esencial en términos de determinar la calidad de los servicios prestados. La Decisión busca garantizar un mínimo de seguridad laboral para todos los maestros, sea cual fuere el servicio prestado.

C: ¿Qué tan efectiva ha sido la Decisión en materia de garantizar la seguridad laboral?

T: Entre el 2003 y 2004, el número de maestros acogidos a los beneficios de seguridad social aumentó en un 51%, en tanto que el porcentaje de quienes tiene acceso a seguros de salud experimentó un aumento bastante mayor. Esto representa un avance sustantivo que es específicamente atribuible a la Decisión.

C: A pesar que el presupuesto gubernamental destinado a la primera infancia aumentó en un 12%, pienso que el gobierno aún no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer la totalidad de la demanda. ¿Se ha considerado la alternativa de dar a la asistencia de programas de la primera infancia el carácter de obligatorio, como estrategia para garantizar el financiamiento dentro del sector de la educación?

T: No, esta no es una alternativa que el gobierno esté contemplando, pese a que a nivel de provincias ha sido adoptada como una estrategia para incentivar los compromisos políticos y de inversión. Personalmente, no creo que la participación en los servicios de la primera infancia debiera tener carácter obligatorio simplemente como una estrategia para recaudar fondos. En Viet Nam, los presupuestos estatales deben ser destinados estrictamente a los más pobres. Por consiguiente, la disponibilidad de recursos dependerá, en gran parte, del compromiso que el gobierno ha asumido en cuanto a la erradicación de la pobreza, y ciertamente no de la obligación de proveer cobertura universal.

C: Por último, y pese a que aún persisten numerosos desafíos, Viet Nam parece haber logrado un exitoso desarrollo e implementación de medidas concretas de políticas promotoras de los servicios de la primera infancia. ¿Cuáles son los factores que usted identificaría como responsables de este éxito?

T: En Viet Nam, el Ministerio de Educación y Capacitación es el organismo responsable por la totalidad del grupo etario comprendido bajo la categoría Primera Infancia y es, a su vez, el líder de este sector. Este hecho facilita el desarrollo e implementación de políticas e iniciativas destinadas a monitorear los avances. No derrochamos esfuerzos en intentar coordinar las diferentes iniciativas impulsadas por los diversos sectores. Aún más importante que esto, el Estado siempre ha asumido su compromiso de invertir en la primera infancia, decisión que ha permitido satisfacer las necesidades de la población más pobre en este ámbito de la educación. Sin inversión estatal, el problema de la equidad no podría ser resuelto en forma eficiente.

*Soo-Hyang Choi, Jefe
Sección Primera Infancia y Educación Inclusiva
División de Educación Básica
UNESCO, París*

⁶ Algunos servicios estatales han sido transformados en servicios semi - estatales. En estos últimos, los maestros continúan formando parte de la planilla de sueldos del Estado. Mientras tanto, algunos servicios financiados por los usuarios también han sido transformados en servicios semi - estatales. Con relación a este último tipo de servicios, el gobierno está considerando la posibilidad de dotarlos de directores y subdirectores pagados por el Estado. Actualmente, aproximadamente un 60% de los servicios semi-estatales reciben este tipo de asistencia del gobierno central.

Otros números de esta serie están a disposición del lector en:

<http://www.unesco.org/education/ecf/briefs>

Sírvase enviar sus comentarios o consultas a:

Sección Primera Infancia y Educación Inclusiva, UNESCO

7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, France

Tel: 33 1 45 68 08 15, fax: 33 1 45 68 56 26, sh.choi@unesco.org