



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Integración del Cuidado y la Educación: El Desafío de Brasil

El año 1996, el gobierno de Brasil elaboró una política encaminada a integrar la responsabilidad administrativa de las guarderías infantiles y escuelas preprimarias - que atienden a la población infantil de 0 a 3 y 4 a 6 años de edad, respectivamente - en el sector educativo. Sin embargo, nueve años más tarde, la integración de estos servicios se encuentra muy lejos de verse concretada. Con el objeto de obtener mayor información sobre los desafíos que enfrenta esta política, se concertó una entrevista con la Dra. María Malta Campos, profesora de la Universidad Católica de Sao Paulo y el investigador jefe de la fundación Carlos Chagas. La Dra. Malta Campos, en su calidad de integrante de la Asociación Nacional de Investigación Educativa, colaboró en el lanzamiento de diferentes iniciativas que culminaron en la promulgación de la Ley General de Educación de 1996 que incorporaba esta política. La entrevista fue conducida por Soo-Hyang Choi, de la UNESCO París, quien preparó el siguiente extracto.¹

Perfil de educación para la primera infancia (ECE) en Brasil: Los componentes del servicio ECE comprenden las guarderías infantiles que dan atención a los niños entre las edades de 0 a 3 años y las escuelas preprimarias que atienden a la población infantil de 4 a 6 años. Los niños ingresan a la educación primaria a los 7 años.² La provisión de ECE es de responsabilidad de las municipalidades. Desde 1996, la responsabilidad administrativa de entregar estos servicios reside en el ministerio de educación. La tasa neta de matrícula de las guarderías infantiles alcanzaba el 9% en tanto que en las escuelas preprimarias se elevaba al 61%.³ El 2001, la tasa bruta de matrícula de educación preprimaria, o CINE 0,⁴ fue del orden del 67%. Los servicios públicos de ECE, tanto para guarderías como para escuelas preprimarias, son totalmente gratuitos.⁵

Choi: ¿Cuál era el régimen administrativo para la ECE antes de 1966?

¹Esta entrevista tuvo lugar en agosto de 2005. Sin embargo, durante la etapa de impresión de estas Notas, se produjeron ciertos acontecimientos que afectan directamente los temas presentados en esta publicación. Primero, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEB), ver nota de pie de página N° 7, ha sido aprobado a nivel de la Cámara de Diputados y actualmente se encuentra en el Senado. El proyecto de ley no contempla apoyo para las guarderías infantiles. Segundo, se ha aprobado una nueva ley que rebaja de 7 a 6 años la edad de ingreso a la educación primaria. En consecuencia, en la actualidad la educación para la primera infancia de Brasil cubre el segmento poblacional entre 0 y 5 años de edad. Estos cambios recientes no se reflejan en el presente artículo.

² Sin embargo, algunas municipalidades también aceptan a niños de 6 años de edad.

³ Datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Hogares para el año 2000. Los datos generados por la Encuesta Escolar pueden ser diferentes ya que ésta última sólo incluye los servicios registrados.

⁴ Programas de educación para la primera infancia para niños entre los 3 años de edad y la edad previa a ingresar a la educación primaria.

⁵ También se proporcionan meriendas libres de costo. Si bien las guarderías infantiles comunitarias son gratuitas, dependen, en gran parte de las contribuciones voluntarias de los padres.

Campos: Con anterioridad a 1996, la principal preocupación del sector educativo era la educación preprimaria y la del sector social las guarderías infantiles, con algún grado de superposición de responsabilidades entre el grupo de 4 a 6 años que asistía a escuelas primarias o a guarderías infantiles. Se trataba de un sistema paralelo.

Ch: ¿Quién propuso la idea de integrarlos?

Ca: En un comienzo, hubo presión de parte de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en temas relacionados con la condición de la mujer y el derecho a recibir una educación. Se argumentaba que los servicios de cuidado y educación prestados a los niños de corta edad debieran cumplir ciertos criterios de calidad y que el sector educativo era el más indicado para garantizarla.

Ch: ¿Cuál fue la reacción del sector educativo?

Ca: Los proponentes estuvieron de acuerdo en el tema de la calidad y la capacidad del sector educativo para garantizarla. Sin embargo, existía cierta preocupación en el sentido que la responsabilidad adicional que representaba asumir la ECE representaría una carga adicional para el sector que terminaría por distraerlo de su gran prioridad, la educación primaria.

Ch: ¿Cómo tomaron los maestros de preprimaria la idea de una integración con el personal de las guarderías?

Ca: Los primeros se resistieron a la idea de realizar "actividades propias de una guardería". Entre los segundos, las opiniones se encontraban divididas. A algunos les agradó la idea de recibir un mayor reconocimiento por su labor, aunque otros temían perder sus empleos de no cumplir con las calificaciones requeridas.

Ch: Al parecer se habría producido cierta resistencia natural dentro del sector social.

Ca: Hubo consenso de opiniones sobre la responsabilidad que el sector educativo debería asumir respecto de la educación preprimaria, no así respecto de las guarderías infantiles. Dado el estrecho vínculo que une a las guarderías infantiles y al sector social, esto se habría considerado el inicio de un debilitamiento generalizado de las políticas sociales del país.

Ch: Considerando la gran cantidad de opiniones, reacciones y presiones, asumo que el congreso debió jugar un importante papel en la decisión final. ¿Cómo reaccionó?

Ca: Una gran cantidad de guarderías infantiles nacieron como iniciativas de la comunidad siendo su objetivo principal el de atender a la población de escasos recursos. Desde una perspectiva política, el argumento que la calidad de estos servicios para los desfavorecidos debiera mejorarse, era muy viable.

Ch: Dentro de la iniciativa, ¿hubo alguna intención de desarrollar una estructura más sistémica para la ECE con relación al sistema educativo?

Ca: Incluso antes de la Ley de 1996, ya se contaba con guarderías infantiles y escuelas preprimarias.⁶ La ley no hizo más que estructurar estos servicios dentro de un sistema y clarificar el mecanismo de entrega de los servicios de cuidado y educación

⁶ En el pasado, las guarderías infantiles atendían a niños entre los 0 y 6 años de edad. En la actualidad muchas guarderías también atienden a niños mayores de 3 años. En la práctica, la distinción de edad por tipo de servicio no es estricta, pese a que la ley es muy específica sobre el tipo de servicio que corresponde a cada grupo etario.

desde el nacimiento de la persona hasta su ingreso a la escuela primaria. La ley estableció la ECE como base del aprendizaje de por vida y el primer nivel de educación básica, etapa que debiera preceder a la educación primaria y el primer ciclo de secundaria.

Ch: Entiendo que el actual debate sobre la ECE en Brasil gira en torno al tema del financiamiento. ¿Menciona algo la ley a este respecto?

Ca: La ley propone pautas generales sobre el financiamiento de la educación básica, aunque no menciona específicamente el financiamiento de escuelas preprimarias y guarderías infantiles, a pesar que éstas son parte de la educación básica.

Ch: Dado que durante la época de integración las guarderías infantiles fueron mayoritariamente financiadas por el sector social, debería haber habido alguna indicación con respecto a la transferencia de fondos desde el sector social, por ejemplo. ¿Fue esto considerado durante el proceso de redacción de la ley?

Ca: La Ley de Educación no es competente en materias relacionadas con transferencias de fondos de un sector que no sea el propio. Durante su redacción, se propuso cobrar a los empleadores por los servicios prestados por las guarderías pero la iniciativa fue retirada de la versión final debido a la crisis económica.

Ch: En la actualidad, ¿cuál es el mecanismo de financiamiento de las guarderías infantiles?

Ca: Las guarderías infantiles que se han integrado al sector educativo se financian a través de fondos de educación de procedencia local. Sin embargo, la mayoría de las guarderías infantiles aún no se han integrado, mientras que otras sólo han firmado un acuerdo de certificación con las autoridades de educación. Estos servicios suelen tener su origen en la comunidad y aún dependen para su financiamiento del sector social. El proceso inconcluso de integración, tanto desde la perspectiva de financiamiento como administrativa, ha obstaculizado las iniciativas de mejoramiento de las guarderías infantiles, uno de los principales objetivos de la política de integración.

Ch: ¿Cree usted que el sector social continuará financiándolas a pesar que la responsabilidad administrativa ya no reside en él?

Ca: No lo creo. Recientemente, se elaboraron normas municipales y estatales que disponen la eliminación del financiamiento que las guarderías infantiles reciben del sector social. Como resultado de esto, en algunas municipalidades las guarderías infantiles de origen comunitario se vieron obligadas a cerrar.

Ch: ¿Ha considerado el sector educativo asumir la responsabilidad de las guarderías infantiles y abordar los problemas de calidad que puedan presentar?

Ca: El sector educativo ha propuesto el financiamiento obligatorio de la educación básica, que incluye a la ECE, dentro de sus áreas de prioridad. Existen rumores, sin embargo, que la propuesta incluiría a las escuelas primarias, pero no así a las guarderías infantiles.⁷

Ch: ¿Cómo se explica esta exclusión?

Ca: Muchas guarderías infantiles no se han integrado al sistema educacional y no son reconocidas como instituciones educacionales. Por otra parte, el costo de estas guarderías es superior al de las escuelas preprimarias, otro factor de importancia que debe ser tomado en cuenta.

Ch: ¿Podría ser esto una indicación del hecho que la prioridad del sector educativo es la educación preprimaria, no las guarderías infantiles?

Ca: Ciertamente. La propuesta de financiamiento obligatorio en cuestión representa una propuesta global en favor de la educación básica que incluye no sólo a la educación para la primera infancia, sino, además, a la educación primaria y secundaria. De manera que se evidencia tensión entre las diferentes

áreas de la educación básica en materia de acceso al financiamiento. Particularmente los estados, que son responsables de la educación secundaria y están en insuperables condiciones de ejercer una fuerte presión política sobre el congreso, han exigido una mayor participación en los fondos. Todas estas consideraciones no han dado tiempo al sector educativo para preocuparse de las guarderías infantiles que, en la práctica, aún no han adquirido la condición de instituciones educacionales que le fuera otorgada por la Ley de 1996.

Ch: ¿Qué puede hacerse para evitar el colapso de las guarderías infantiles?

Ca: Las autoridades federales de educación han afirmado que debería hacerse un esfuerzo para incluir al menos parte de las guarderías infantiles dentro del nuevo esquema de financiamiento obligatorio de la educación básica. Esta iniciativa será esencial para conservar intacto el sistema integrado. Incluso aunque en la actualidad no exista financiamiento sistemático del gobierno para las guarderías infantiles, el nuevo programa de financiamiento debería contemplar un plan de integración gradual de estos servicios. De lo contrario, será muy difícil –o prácticamente imposible– solicitar la intervención del congreso en favor de las guarderías infantiles más adelante.

Ch: ¿Qué deberíamos esperar del sector social hoy?

Ca: El sector social aún tiene un importante papel que jugar en la ECE. Sus diversos planes de asistencia, subsidios familiares, alimentación, transporte y programas de salud para los necesitados, deberían ser diseñados y entregados a los padres como forma de incentivar la participación de sus hijos en servicios para la primera infancia.

Ch: ¿Cuál sería el impacto negativo más serio generado por esta dificultad insuperable relacionada con las guarderías infantiles?

Ca: Me temo que los mayores perjudicados serían los pobres. Ellos tienen acceso limitado a los servicios infantiles y, con frecuencia, las guarderías de origen comunitario son los únicos servicios para la primera infancia a su alcance. Lamentablemente, actualmente estas guarderías se encuentran al borde del colapso ya que no cuentan con el apoyo de las municipalidades ni del gobierno federal.

Ch: ¿Podría dar algún consejo a los gobiernos que estén considerando la adopción de una política similar de integración?

Ca: En el caso de Brasil, y pese a los problemas que estamos enfrentando, todos coinciden que la decisión de integrar la ECE al sector educativo ha sido acertada. Sin embargo, las brechas conceptuales y administrativas entre los servicios sociales y educativos para la primera infancia, son profundas y no podrán superarse de un día a otro. Y, por cierto, sería ingenuo creer que se superarán mientras el sistema de financiamiento se encuentre dividido o sesgado hacia uno u otro sector.

Soo-Hyang Choi, Jefa

Sección para la Primera Infancia y Educación Inclusiva

División de Educación Básica

UNESCO, París

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

<http://www.unesco.org/education/earlychildhood/brief>

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, earlychildhood@unesco.org

⁷ El gobierno ha presentado un proyecto de ley ante el congreso que no contempla al tramo 0 a 3 años en su programa de financiamiento.