

Mejores políticas para una mejor financiación de los servicios destinados a los niños pequeños

Arjun Upadhyay

Responsable del programa, Results for Development Institute, Washington D. C. (EE. UU.)

Vidya Putcha

Responsable del programa, Results for Development Institute, Washington D. C. (EE. UU.)

La financiación insuficiente de la educación de la primera infancia y otros servicios destinados a los niños pequeños y sus familias plantea dificultades en los países de renta media y baja. ¿Cómo podemos mejorar las políticas para mitigar el problema? En 2016, el Results for Development Institute estudió la cuestión para elaborar un documento de información que se envió a la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial, también conocida como Comisión de Educación (Results for Development Institute, 2016).¹

Hay pruebas sólidas a nivel mundial de la importancia que tiene invertir en los programas destinados a la primera infancia. Una serie de estudios serios demuestran que esa inversión se traduce en un menor abandono escolar y un mayor nivel educativo, además de estar ligada a un crecimiento económico más acusado (Dickens y otros, 2006; Gertler y otros, 2014). La inversión en los niños pequeños es más rentable que las destinadas a cualquier otra fase del desarrollo humano (Heckman, 2007), pero a pesar de las ventajas, la financiación existente para los servicios encaminados al desarrollo de la primera infancia está muy lejos de garantizar una asistencia de calidad para todos los niños.

Si bien la inversión en los servicios para la primera infancia es insuficiente en todo el mundo, independientemente del nivel de renta, el problema se agrava en los países de renta media y baja. Mientras que los países desarrollados aportaron a la educación preescolar durante 2012 el 0,5% de su producto interior bruto por término medio, la cifra de los países en desarrollo apenas alcanzó el 0,07% (UNESCO, 2015).

La Comisión de Educación nació a raíz de las enormes lagunas que hay en cuanto a financiación y que afectan al sector de la enseñanza en general, con el objetivo de revitalizar los argumentos a favor de invertir en educación y asesorar a los gobiernos y las organizaciones internacionales sobre cómo aumentar las aportaciones. En el reciente informe de la Comisión se subrayaba la importancia de invertir en los niños pequeños y se recomendaba a los gobiernos ofrecer dos años de enseñanza preescolar gratuita y prolongar la gratuidad hasta el final de la secundaria, aunque sugería concentrar la aportación de fondos públicos sobre todo en los primeros niveles educativos (Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial, 2016).

¹ El documento de información en el que nos basamos fue escrito por un equipo compuesto por los autores de este artículo junto con Michelle Neuman, Minju Choi y Joan Lombardi.

Estas recomendaciones son positivas para los niños pequeños y sus familias, pero se dan una serie de factores complejos que limitan la financiación disponible para llevar a la práctica dichos consejos: la falta de margen presupuestario en general, la escasa coordinación entre los distintos sectores durante la creación de los presupuestos y el efecto pantalla que tienen las inversiones en niños más mayores y adultos. Estas dificultades suelen ir acompañadas de una creación e implantación de políticas deficientes a la hora de financiar los servicios destinados a los pequeños, y dichas políticas agravan aún más la situación de escasa movilización de recursos (Results for Development Institute, 2016).

Obstáculos que reducen la eficacia de las políticas de financiación

Las políticas, incluidas aquellas que rigen el ciclo presupuestario, pueden ser difíciles de interpretar y no siempre abarcan las necesidades y los objetivos de los programas. En la India, por ejemplo, los Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño (ICDS) no llegan a todos los niños ni a todos los estados, ya que los presupuestos suelen basarse en la cantidad de beneficiarios ya existentes en lugar de en la población objetivo total. Aunque los estados tienen la potestad de formular presupuestos basados en objetivos, las engorrosas plantillas presupuestarias suelen provocar errores de cálculo y limitan la precisión de los presupuestos en este sentido (Dirección de Bienestar y Educación Social, 2012; Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Infantil, 2014). En consecuencia, no hay fondos suficientes para ampliar la escala y llegar a más niños y familias, a pesar de que eso sea un objetivo explícito del programa. Asimismo, y dada la naturaleza multisectorial del desarrollo de la primera infancia, la escasa claridad de las políticas a la hora de definir las responsabilidades de los distintos ministerios del país puede provocar solapamientos y hacer que los recursos se distribuyan y utilicen de forma poco eficaz.

En los últimos años, muchos gobiernos han descentralizado la financiación y la prestación de servicios destinados a la primera infancia. Sin embargo, ese cambio de política no siempre ha venido acompañado de garantías claras de que las instancias inferiores del gobierno contarán con el apoyo y los recursos necesarios para hacerse cargo de esa responsabilidad. Por ejemplo, la constitución de 2010 de Kenia declaraba la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza preescolar y asignaba a los condados la responsabilidad de prestar el servicio. Gracias a esta nueva competencia, los condados han tenido el margen necesario para experimentar distintos enfoques a la hora de abordar la educación preescolar, pero el gobierno central no les ha asignado ninguna partida presupuestaria para los programas pertinentes, con lo que han tenido que afrontar su responsabilidad con recursos limitados, circunstancia que amenaza con incrementar las desigualdades entre condados (Devercelli y Sayre, 2016).

Si las políticas no garantizan la existencia de mecanismos de supervisión que faciliten la rendición de cuentas, se pone en peligro la prestación del servicio. En Malauí, por ejemplo, el sistema de gestión basado en las comunidades

“Si las políticas no garantizan la existencia de mecanismos de supervisión que faciliten la rendición de cuentas, se pone en peligro la prestación del servicio.”



△ Foto: Jon Spaul/Bernard van Leer Foundation

implica a estas últimas en la toma de decisiones, sobre todo en lo que respecta a la adquisición de materiales para los centros de cuidado infantil comunitarios. No obstante, la ausencia de mecanismos que permitan la asunción de responsabilidades hace que las asambleas de distrito se vean incapaces de involucrar a las comunidades locales y de suministrar los materiales sin su participación (Ministerio de Igualdad, Infancia y Bienestar Social, 2016).

Principios para crear mejores políticas de financiación para el desarrollo de la primera infancia

Aunque las renuncias a las que se ven obligados los gobiernos a la hora de asignar unos recursos limitados no vayan a cambiar rápidamente, la mejora de las políticas que rigen la financiación de los servicios destinados a los niños pequeños podría mitigar algunas de las dificultades que surgen en los países de renta media y baja. A continuación se enumeran algunos aspectos que deberían tener en cuenta los gobiernos que quieran mejorar las políticas de financiación.

Racionalizar el proceso de creación presupuestaria y basar los presupuestos en criterios claros que estén vinculados a necesidades. Para que los presupuestos de los servicios destinados a la primera infancia cumplan los requisitos

actuales y futuros, se deben diseñar con objetivos claros y estimaciones del coste unitario correspondiente de todos los posibles participantes en lugar de centrarse solamente en las necesidades de los beneficiarios de ese momento. Al analizar el caso de Indonesia, vemos que los presupuestos centrales siguen criterios específicos para determinar el gasto: el gobierno valora la cantidad de niños escolarizados, los proyectos de construcción o renovación de escuelas y los materiales educativos necesarios (Denboba y otros, 2015).

Coordinar la planificación de políticas, incluida la confección de presupuestos, entre los distintos departamentos y proveedores. Los programas de desarrollo de la primera infancia abarcan servicios de distintos sectores (educación, sanidad, nutrición, protección social, protección infantil y agua, saneamiento e higiene) y, en la mayoría de los países, existen numerosas entidades y actores que influyen en la financiación de esos programas. En Chile, el Ministerio de Desarrollo Social se encarga de coordinar todo el sistema Chile Crece Contigo, con lo que ha minimizado las dificultades de coordinación entre los distintos sectores (Castillo, 2014). Se debe fomentar la planificación de políticas multisectoriales en los niveles más altos del gobierno para garantizar la eficacia, coordinación, rendición de cuentas y sincronía entre las distintas fuentes de financiación.

Con la descentralización, las políticas deberían incluir una fase de transición gradual para dejar atrás la asistencia financiera federal, además de ofrecer orientación a las instancias inferiores del gobierno sobre cómo utilizar los fondos. Cuando los países transfieren servicios a las administraciones regionales, el gobierno federal debería asegurarse de que estas cuentan con suficiente apoyo financiero. En Brasil, los gobiernos municipales, que son los responsables de las guarderías y centros preescolares, hacen aportaciones a unos fondos estatales que luego se redistribuyen en función del número de alumnos matriculados. Por su parte, el gobierno federal complementa los fondos para garantizar que haya un nivel de financiación mínimo por niño escolarizado (Evans y Kosec, 2012). En Sudáfrica, el gobierno central ofreció apoyo durante ciertas fases cuando la financiación del curso preescolar (Grade R) pasó a ser responsabilidad de los gobiernos provinciales (Biersteker, 2010). Además, la descentralización podría sobrecargar a los gobiernos locales, que tienen menos experiencia en implantar a gran escala programas destinados a los niños pequeños. En Indonesia, por ejemplo, las comunidades consiguieron aprovechar mejor los fondos de subvenciones en bloque para la primera infancia cuando recibieron orientación sobre cómo usarlos (Sardjunani y otros, 2006).

Crear mecanismos que garanticen la rendición de cuentas. Cuando las responsabilidades se reparten entre distintos ámbitos gubernamentales y comunitarios, se requieren unos mecanismos de control más sólidos. Una posible solución es crear políticas mediante consultas a las distintas partes implicadas y exigir que los proveedores de servicios supervisen los movimientos de fondos e informen sobre ellos. Encontramos un caso práctico en Filipinas, donde los departamentos del gobierno local tienen que documentar de forma detallada cómo se usan los fondos en los centros de desarrollo infantil

“En los últimos años, muchos gobiernos han descentralizado la financiación y la prestación de servicios destinados a la primera infancia.”

(Comisión de Auditoría de la República de Filipinas, 2015). En Chile, los municipios firman con las autoridades nacionales una serie de acuerdos marco que fomentan la rendición de cuentas con respecto al uso de los fondos (Berlinski y Schady, 2015). También se podría optar por estrategias de financiación basadas en resultados como en Perú, donde la distribución de recursos está ligada al logro de determinados objetivos o resultados. Así se financia Cuna Más, un programa nacional de atención a la infancia con visitas a domicilio (MEF, MIMP, MIDIS, MCLCP y UNICEF, 2014).

Si bien se requiere un esfuerzo a largo plazo para que haya cambios en el panorama de la financiación destinada al desarrollo de la primera infancia, el llamamiento de la Comisión de Educación a todos los países y las organizaciones internacionales para que aumenten las inversiones en la primera infancia es una gran victoria para los niños pequeños y sus familias. En cualquier caso, mientras los países y las organizaciones internacionales tratan de aumentar su compromiso económico, los gobiernos deberían seguir concentrándose en mejorar las políticas de modo que aumenten (en lugar de reducir) los recursos disponibles para la implantación de los programas.

Referencias

- Berlinski, S. y Schady, N. (2015). *The Early Years: Child well-being and the role of public policy*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 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*, documento de trabajo del Wolfensohn Center for Development. Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/papers/2010/04/child-development-south-africa-biersteker> (último acceso en abril de 2017).
- Castillo, C. (2014). *Comprehensive protection system for early childhood*, Chile Crece Contigo (*Chile Grows With You*): the Chilean experience. Implementación y evaluación. Ponencia en la Conferencia Internacional sobre Métodos de Medición del Desarrollo Humano y Sistemas de Evaluación Centrados en la Equidad en beneficio de las Nuevas Generaciones, Rabat, 5 de junio. Disponible en: [Http://www.ondh.ma/sites/default/files/2_chili_social_protection_children.pdf](http://www.ondh.ma/sites/default/files/2_chili_social_protection_children.pdf) (último acceso en abril de 2017).
- Comisión de Auditoría de la República de Filipinas. (2015). *Early Childhood Care and Development Council Observations and Recommendations*. Quezon: Comisión de Auditoría.
- Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial. (2016). *The Learning Generation: Investing in education for a changing world*. Washington D. C.: Comisión de Educación. Disponible en: <http://report.educationcommission.org/report/> (último acceso en abril de 2017).
- Denboba, A. D., Hasan, A. y Wodon, Q. T. (eds.). (2015). *Early Childhood Education and Development in Indonesia: An assessment of policies using SABER*, estudio del Banco Mundial. Washington D. C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/131441468189570749/Early-childhood-education-and-development-in-Indonesia-an-assessment-of-policies-using-SABER> (último acceso en abril de 2017).
- Devercelli, A. y Sayre, R. (2016). *Scaling up Preschool in Kenya: Costs, constraints, and opportunities*, nota sobre políticas. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Dickens, W.; Sawhill, I; y Tebbs, J. (2006). *The Effect of Investing in Early Education on Economic Growth*, nota sobre políticas n.º 153. Washington D. C.: Brookings Institution.
- Dirección de Bienestar y Educación Social, gobierno de Tripura. (2012). *Integrated Child Development Services Scheme: State Annual Programme Implementation Plans (AIPs) 2012-13*. Disponible en: <http://icds-wcd.nic.in/icds/apip/APIP-2012-13%20%28Tripura%29.pdf> (último acceso en abril de 2017).
- Evans, D. E. y Kosec, K. (2012). *Early Child Education: Making programs work for Brazil's most important generation*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Gertler, P., Heckman, J., Pinto, R., Zanolini, A., Vermeerch, C., Walker, S. y otros. (2014). Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. *Science* 344 (6187): 998-1001.
- Heckman, J. J. (2007). *The Productivity Argument for Investing in young Children*, documento de trabajo n.º 13016. Cambridge (Massachusetts): Oficina Nacional de Investigaciones Económicas. MEF, MIMP, MIDIS, MCLCP y UNICEF. (2014). Public spending on children and adolescents, *Investing in Children in Peru: A methodology and monitoring framework*. Lima: UNICEF.
- Ministerio de Igualdad, Infancia y Bienestar Social. (2016). Entrevista con un funcionario del gobierno. Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Infantil, gobierno de la India. (2014). Propuesta de Plan de Implantación Anual. Disponible en: <http://icds-wcd.nic.in/icds/icdsimg/icds081214.pdf> (último acceso en abril de 2017).
- Results for Development Institute. (2016). *Financing Early Childhood Development: An analysis of international and domestic sources in low- and middle-income countries*, documento de información, The Learning Generation. Washington D. C.: Comisión de Educación. Disponible en: <http://www.resultsfordevelopment.org/sites/resultsfordevelopment.org/files/resources/Financing-ECD-Volume-I.pdf> (último acceso en abril de 2017).
- Sardjunani, N., Suryadi, A. y Dunkelberg, E. (2006). Indonesia: public financing of block grants for privately delivered service. En: Young, M. E. y Richardson, L. (eds.) *Early Childhood Development, from Measurement to Action*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- UNESCO. (2015). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo*, estadísticas. Disponible en: [Http://en.unesco.org/gem-report/node/6](http://en.unesco.org/gem-report/node/6) (último acceso en abril de 2017).