

# Principios clave para la financiación de un personal cualificado en primera infancia

- ▷ En países de renta media y baja, no es fácil contratar, formar y conservar a profesionales para la primera infancia.
- ▷ Contar con personal bien formado, pagado y apoyado es crucial para garantizar la calidad de los servicios.
- ▷ La investigación apunta hacia tres principios para mejorar la suficiencia y eficacia de la financiación del personal.

## Mark Roland

Director de programas

## Michelle Neuman

Miembro sénior

Results for Development,  
Washington D. C., EE. UU.

**La financiación de los profesionales que se ocupan de la primera infancia (quienes trabajan en primera línea en el ámbito sanitario, educativo y social, así como aquellos que los forman y supervisan) es un aspecto fundamental que la política tiende a dejar de lado. En este artículo, que se basa en las experiencias recientes de varios países, proponemos tres principios: exponer con más convicción los motivos para invertir ante los responsables de las políticas, elaborar presupuestos que reflejen las necesidades reales de personal y abogar por una legislación que institucionalice programas de desarrollo profesional en este ámbito.**

Este asunto es importantísimo porque la prestación de servicios destinados a la primera infancia se está extendiendo con rapidez en los países de renta media y baja: por ejemplo, la tasa de matriculación preescolar pasó del 32% al 47% entre 2000 y 2015 (UNESCO, 2018). Sin embargo, este aumento no siempre va acompañado de una mejora de la calidad y, si bien el calibre del personal no es lo único que determina la calidad, sí es un factor clave (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2012; UNESCO, 2015). Varios análisis de estudios recientes confirman que los educadores bien formados mejoran la calidad de los programas educativos y de la atención a la primera infancia en los países en desarrollo (Engle y otros, 2011; Behrman y otros, 2013; Rao y otros, 2014). En lugares diversos –desde Bangladesh hasta Costa Rica, pasando por China– se ha observado una relación positiva entre el nivel de formación del personal, la calidad de los programas y los resultados de los niños (Rao y otros, 2014; Neuman y otros, 2015).

## Tres retos para conseguir personal cualificado a gran escala

Resulta difícil crear un cuadro de profesionales competentes especializados en la primera infancia y proporcionarles el apoyo necesario, principalmente por tres motivos.

- El ritmo al que se están ampliando los programas destinados a la primera infancia hace que sea más necesario encontrar nuevos trabajadores, formarlos, supervisar su actividad y llevar un seguimiento (un proceso que requiere una gran dedicación y mucho personal). Además, pone bajo presión al personal existente, que ya no da abasto.
- No hay suficientes trabajadores potenciales (UNESCO, 2016; *The Lancet*, 2018). En consecuencia, en muchos países una parte considerable del personal está formada por paraprofesionales y voluntarios (Araujo y otros,

2013). Estas personas desempeñan una labor importante, pero hacen falta más profesionales cualificados y a tiempo completo para mejorar y sostener en el tiempo las oportunidades de aprendizaje y el desarrollo de los niños.

- El personal cualificado suele concentrarse en las ciudades y resulta difícil atraerlo a las zonas rurales, lo cual sería necesario para garantizar la equidad geográfica y para prestar servicios a escala nacional (Mitter y Putcha, 2018).

Estos tres desafíos contribuyen a explicar por qué en muchos países el personal disponible no basta para cumplir los objetivos fijados en cuanto a la calidad y accesibilidad del servicio. Por ejemplo, según la UNESCO, menos de la mitad de los profesores de educación infantil cuentan con una formación acorde al estándar nacional en un cuarto de los 80 países de renta media y baja para los que se dispone de datos (Neuman y otros, 2015). Esto mismo se ha corroborado en una completa serie de entrevistas con informadores clave (responsables de las políticas y profesionales del sector) realizadas en 15 países en el marco de la Early Childhood Workforce Initiative (2019). Algunos responsables de las políticas, por ejemplo, señalaron diversos problemas para contratar y retener al personal, así como una escasez de iniciativas para superar dichas dificultades (Early Childhood Workforce Initiative, 2019).

“Una mayor financiación podría servir para ampliar la oferta de programas de formación destinados a profesionales nuevos, así como las oportunidades de desarrollo profesional continuo.”

### La relación entre la financiación y el personal

El hecho de contar con más dinero no es la panacea, pero la falta de inversión se encuentra a la base de todos estos problemas tan diversos. El personal que trabaja con la primera infancia en los países de renta media y baja lo hace en malas condiciones, recibe una remuneración escasa y tiene un bajo estatus (OTI, 2012; Pearson y otros, 2017). Como este tipo de actividad laboral está peor pagada que otras, resulta más difícil atraer y conservar a profesionales cualificados: hay menos candidatos con la formación adecuada y las tasas de rotación suelen ser más altas, lo cual va en detrimento de la estabilidad que necesitan los niños en sus relaciones para desarrollarse de forma sana (OCDE, 2012).

Una mayor financiación podría servir para ampliar la oferta de programas de formación destinados a profesionales que aún no han empezado a trabajar, así como las oportunidades de desarrollo profesional continuo, dos elementos que se necesitan con urgencia para garantizar la calidad y homogeneidad de los servicios. Asimismo, permitiría incentivar el trabajo en las zonas rurales (Mitter y Putcha, 2018).

Por término medio, los países de renta baja destinan a la enseñanza preescolar solo el 2,9% del presupuesto total para educación, muy por debajo del 10% recomendado. Según los pocos datos disponibles, parece que existe una carencia de inversión similar en otros servicios más amplios en favor del desarrollo infantil (Zubairi y Rose, 2017).

La actual falta de inversión tal vez sea el reflejo de la visión más frecuente entre los gobernantes, los responsables de los programas e incluso los padres,

que consideran que trabajar con niños pequeños es poco más que hacer de canguro, en lugar de una profesión para la que se necesitan conocimientos, competencias y un apoyo continuado. Esto también explicaría por qué el dinero disponible se suele utilizar para ampliar el acceso a los servicios en lugar de para mejorar su calidad, es decir, se tiende a contratar a más trabajadores y a inaugurar centros nuevos en vez de formar y ayudar al personal ya existente.

En Ghana, por ejemplo, la enseñanza preescolar se ha expandido con rapidez durante la última década, pero aproximadamente la cuarta parte de los docentes de educación infantil siguen sin estar cualificados, a pesar de los esfuerzos del gobierno por apoyar el desarrollo profesional (Putcha, 2019a).

En numerosos países, los padres pagan el cuidado infantil y la enseñanza preescolar, así que es posible que las inversiones orientadas a mejorar la remuneración, la formación y las condiciones de trabajo lleven a un aumento de tasas, a menos que el gobierno aporte subvenciones. Así, para evitar sobrecargar a las familias con menos ingresos, las iniciativas de desarrollo profesional deberían enmarcarse en una estrategia de financiación más amplia. La Comisión de Educación, consciente de que las tasas que pagan los padres no bastan para cubrir el coste total de un servicio de calidad, ha hecho un llamamiento para que los países garanticen dos años de enseñanza preescolar

*Rekha Devi, trabajadora de salud comunitaria, conversa con una mujer sobre cómo va su embarazo*



gratuita (Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial, 2016).

## Principios para una financiación sostenible

Afortunadamente, algunos países ya han conseguido fondos (y los han asignado de forma racional) para contratar y conservar una base sólida de personal especializado en la primera infancia. En el marco de la Early Childhood Workforce Initiative, recientemente se han analizado las experiencias de varios países y se han observado tres principios.

### **1 Convencer a los responsables de las políticas sobre la prioridad del desarrollo profesional a la hora de asignar inversiones**

Está más que demostrado que invertir en el desarrollo de la primera infancia sale rentable (García y otros, 2016). Como señalan Richter y otros (2018), para ofrecer un paquete mínimo de servicios orientados al desarrollo de la primera infancia, se necesitaría el 2,7% del PIB (con ayuda) en el caso de los países de renta baja, el 1,2% en los de renta medio-baja y el 0,8% en los de renta medio-alta. Su propuesta de fijar el 1% del PIB como valor mínimo de referencia global constituye un importante llamamiento a la acción que podría mejorar la calidad de los servicios en numerosos países.

“Una parte considerable de la nueva financiación se debe destinar al desarrollo profesional.”

Una parte considerable de la nueva financiación se debe destinar al desarrollo profesional. Por eso, la OIT ha propuesto (2012) que los gobiernos inviertan al menos el 1% de la nómina anual de los docentes en iniciativas de apoyo a la formación continua de los profesores ya en activo de todos los niveles, incluida la educación infantil.

Hay motivos para la esperanza, pues gracias a los análisis procedentes de iniciativas como la Early Childhood Workforce Initiative, la Education Workforce Initiative y la Global Social Service Workforce Alliance, cada vez contamos con más datos, pruebas y ejemplos concretos a los que recurrir para defender con convicción un aumento de financiación. Y recientemente hemos visto casos de países que han aumentado su inversión de forma considerable. Por ejemplo, el gasto del gobierno ecuatoriano en desarrollo de la primera infancia se duplicó con creces entre 2008 y 2012, lo que supuso, entre otros logros, una mejora importante de las opciones de formación disponibles para los profesionales del sector tanto antes de empezar a ejercer como después (Bonsu, 2019).

Una de las estrategias eficaces para convencer a los responsables de las políticas consiste en cultivar una red de personas influyentes que actúen como “defensores”. Esta táctica fue utilizada con cierto éxito por varios representantes de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales de Filipinas, que de este modo lograron un aumento de fondos para las iniciativas de formación destinadas al personal de los centros de cuidado infantil (Putcha, 2019c).

Otro modo consiste en animar a los sindicatos a implicarse más en la organización de los trabajadores de la primera infancia. Los sindicatos y las

organizaciones profesionales han logrado movilizar recursos para el desarrollo profesional en la enseñanza de niños de mayor edad, pero los movimientos por los derechos laborales han beneficiado con menos frecuencia al personal que trabaja con la primera infancia en los países en desarrollo, dado que se trata de un colectivo más heterogéneo y con un estatus relativamente bajo (Shaeffer, 2015).

## **2 Elaborar presupuestos que reflejen las necesidades reales de personal para garantizar calidad y equidad, además de ser respetados**

Para financiar de forma sostenible al personal que trabaja con la primera infancia, los presupuestos deben reflejar las necesidades reales, y eso no siempre pasa, debido a la falta de capacidad de planificación administrativa y a lo difícil que resulta calcular el coste de programas complejos y dinámicos. Por ejemplo, en la India la ampliación del programa por un desarrollo infantil integral se ha visto obstaculizada por un error de cálculo, pues se había presupuestado teniendo en cuenta el número de beneficiarios existentes en lugar de utilizar los datos censales del grupo de edad objetivo (Putcha y otros, 2016).

Aunque los salarios suelen representar la mayor parte de los gastos en personal (Josephson y otros, 2017; Gustafsson-Wright y Boggild-Jones, 2018), también hay que tener en cuenta otros costes, como la formación de los profesionales antes y después de empezar a ejercer, la supervisión, la mentoría y el material. Un presupuesto calculado a la baja puede perjudicar la calidad por escasez de personal, altas tasas de rotación y una escasa formación de los trabajadores. Además, los responsables de las políticas y los gestores de los programas se ven obligados a recortar gastos, lo cual suele desembocar en desigualdades en cuanto al acceso (por ejemplo, no se destinan suficientes fondos a los lugares con una menor densidad demográfica).

Existen instrumentos como la “herramienta estandarizada para presupuestar el desarrollo de la primera infancia”, creada por la Brookings Institution, que ayuda a elaborar presupuestos precisos y comparables tanto dentro de un mismo país como entre naciones diferentes (Gustafsson-Wright y otros, 2017).

También se necesita un sistema de rendición de cuentas para garantizar que, cuando se asignan recursos suficientes para el desarrollo del personal, éstos no se desvíen para otros fines. En este sentido, encontramos un buen ejemplo en Chile, donde los servicios para la primera infancia que reciben fondos de Chile Crece Contigo (una política intersectorial para el desarrollo infantil) tienen que elaborar informes mensuales que documenten cómo se ha gastado el dinero recibido (Putcha y otros, 2016).

## **3 Abogar por una legislación que institucionalice los programas de desarrollo profesional**

Hasta los programas más eficaces corren el riesgo de quedarse sin fondos suficientes para continuar a largo plazo con las operaciones y las iniciativas

“Una de las estrategias que ayudan a garantizar la sostenibilidad de la financiación consiste en institucionalizar los programas en la legislación.”

orientadas a mejorar la calidad, sobre todo si dependen de financiación externa. Una de las estrategias que ayudan a garantizar la sostenibilidad de la financiación consiste en institucionalizar los programas en la legislación. Si se aprueban políticas que reconozcan de manera formal los programas o proyectos piloto eficaces, aumenta la probabilidad de que estos pasen a ocupar un lugar recurrente en los presupuestos nacionales (o subnacionales, cuando se trata de contextos más descentralizados).

Por ejemplo, desde 2014, en el condado de Siaya (Kenia), una serie de operadores sanitarios de la comunidad realizan visitas a domicilio en las que difunden información sobre atención responsiva y supervisan el desarrollo de los niños, un trabajo voluntario que forma parte de una estrategia más amplia de ejecución del paquete de Atención al Desarrollo del Niño. Ahora los funcionarios del condado están preparando una Ley de los servicios sanitarios comunitarios que asignará recursos presupuestarios para la remuneración de estos trabajadores, así como para un seguro de salud (*Nurturing Care for Early Childhood Development*, online; Putcha, 2019b).

Estas iniciativas para institucionalizar políticamente los programas de desarrollo profesional son eficaces a largo plazo, pues ayudan a que los proyectos sobrevivan aun cuando cambien los líderes políticos: cuando los beneficiarios se acostumbran a contar con ciertos servicios, resulta más impopular reducir la financiación.

➔ Para la versión en línea de este artículo: [especioparalainfancia.online/2019-12](https://especioparalainfancia.online/2019-12)

## REFERENCIAS

- Araujo, M.C., Lopez-Boo, F. y Puyana, J.M. (2013). *Overview of Early Childhood Development Services in Latin America and the Caribbean*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Overview-of-Early-Childhood-Development-Services-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf> (último acceso en febrero de 2019).
- Behrman, J.R., Engle, P. y Fernald, L.C. (2013). Preschool programs in developing countries. En Glewwe, P. (ed.), *Education Policy in Developing Countries: What do we know, and what should we do to understand what we don't know?* Chicago: University of Chicago Press.
- Bonsu, D. (2019). *Ecuador: Professionalizing the Workforce Supporting Infants and Toddlers from Birth to 3*. Washington D. C.: Results for Development y la Early Childhood Workforce Initiative. Disponible en: <https://www.earlychildhoodworkforce.org/country-briefs> (último acceso en marzo de 2019).
- Britto, P., Lye, S., Proulx, K., Yousafzai, A.K., Matthews, S.G., Vaivada, T. y otros. (2016). Nurturing care: promoting early childhood development. *The Lancet*. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(16\)31390-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)31390-3/fulltext) (último acceso en febrero de 2019).
- Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial (2016). *The Learning Generation: Investing in education for a changing world*. Nueva York: Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial. Disponible en: [http://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/08/Learning\\_Generation\\_Exec\\_Summary.pdf](http://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/08/Learning_Generation_Exec_Summary.pdf) (último acceso en febrero de 2019).
- Early Childhood Workforce Initiative. (2019). *Insights on the Early Childhood Workforce: A synthesis of findings from key informant interviews across 15 countries*. Disponible en: [https://www.earlychildhoodworkforce.org/sites/default/files/resources/ECWI%20KII%20Synthesis\\_1.18.19.pdf](https://www.earlychildhoodworkforce.org/sites/default/files/resources/ECWI%20KII%20Synthesis_1.18.19.pdf) (último acceso en febrero de 2019).
- Engle, P.L., Fernald, L.C.H., Alderman, H., Behrman, J., O'Gara, C., Yousafzai, A. e Iltus, S. (2011). Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries. *The Lancet* 378 (9799): 1339–53.
- García, J.L., Heckman, J.J., Leaf, D.E. y Prados, M.J. (2016). *The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*. Documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas n.º 22993. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w22993> (último acceso en febrero de 2019).
- Gustafsson-Wright, E. y Boggild-Jones, I. (2018). Measuring the cost of investing in early childhood interventions and applications of a standardized costing tool. *Annals of the New York Academy of Sciences* 1419(1): 74–89. Disponible en: <https://nyaspubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/nyas.13679> (último acceso en febrero de 2019).

- Gustafsson-Wright, Boggild-Jones, I. y Gardiner, S. (2017). *The Standardized Early Childhood Development Costing Tool (SECT): A global good to increase and improve investments in young children*. Washington D. C.: Centro para la Educación Universal de la Brookings Institution. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/standardized-ecc-costing-tool.pdf> (último acceso en febrero de 2019).
- Josephson, K., Guerrero, G. y Coddington, C. (2017). *Cómo apoyar al personal que trabaja en programas a gran escala dirigidos a la primera infancia: el caso del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más en el Perú*. Washington D. C.: Results for Development. Disponible en: [https://bernardvanleer.org/app/uploads/2017/07/FINAL-R4D\\_ECWI-PeruCS\\_Full-Rpt\\_ESP\\_WEB.pdf](https://bernardvanleer.org/app/uploads/2017/07/FINAL-R4D_ECWI-PeruCS_Full-Rpt_ESP_WEB.pdf) (último acceso en febrero de 2019).
- The Lancet. (2018). GBD 2017: a fragile world. *The Lancet* 392(10159): 1683. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32858-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32858-7) (último acceso en febrero de 2019).
- Mitter, R. y Putcha, V. (2018). *Strengthening and Supporting the Early Childhood Workforce: Training and professional development*. Washington D. C.: Results for Development. Disponible en: <https://www.r4d.org/resources/strengthening-supporting-early-childhood-workforce-training-professional-development/> (último acceso en febrero de 2019).
- Neuman, M.J., Josephson, K. y Chua, P.G. (2015). *Examen de la bibliografía: Personal de atención y educación de la primera infancia (AEPI) en países de ingresos bajos y medios*. Colección de documentos de trabajo sobre la atención y educación de la primera infancia 4. París: UNESCO. Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234988\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234988_spa) (último acceso en febrero de 2019).
- Nurturing Care for Early Childhood Development. (Online). Kenya: *Scaling up nurturing care*. Disponible en: [https://nurturing-care.org/?page\\_id=2217](https://nurturing-care.org/?page_id=2217) (último acceso en febrero de 2019).
- OCDE. (2012). *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC). Research brief: Working conditions matter*. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/school/49322250.pdf> (último acceso en febrero de 2019).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). *Un buen comienzo: la educación y los educadores de la primera infancia*. Informe para debate en el Foro de diálogo mundial sobre las condiciones del personal de la educación de la primera infancia, Ginebra, 22–23 de febrero de 2012. Ginebra: OIT. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_dialogue/@sector/documents/meetingdocument/wcms\\_171720.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/meetingdocument/wcms_171720.pdf) (último acceso en febrero de 2019).
- Pearson, E., Hendry, H., Rao, N., Aboud, F., Horton, C., Siraj, I. y otros. (2017). *Reaching expert consensus on training different cadres in delivering early childhood development at scale in low-resource contexts*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a1d55c3e5274a1fa86abdbe/DFID\\_Reaching\\_Expert\\_Consensus\\_Technical\\_Report\\_FINAL.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a1d55c3e5274a1fa86abdbe/DFID_Reaching_Expert_Consensus_Technical_Report_FINAL.pdf) (último acceso en febrero de 2019).
- Putcha, V. (2019a). *Ghana: Bridging Access with Quality: Empowering KG Teachers with Practical Training to Support Child-Centered Learning*. Washington D. C.: Results for Development y la Early Childhood Workforce Initiative.
- Putcha, V. (2019b). *Kenya: Empowering Community Health Volunteers to Integrate Nurturing Care: Offering Ongoing Support and Better Recognition*. Washington D. C.: Results for Development y la Early Childhood Workforce Initiative.
- Putcha, V. (2019c). *The Philippines: Combining Training with Job Security to Improve the Quality of the Childcare Workforce*. Washington D. C.: Results for Development y la Early Childhood Workforce Initiative.
- Putcha, V., Upadhyay, A., Neuman, M., Choi, M., Lombardi, J. y otros. (2016). *Financing Early Childhood Development: An analysis of international and domestic sources in low-and-middle income countries*. Washington D. C.: Results for Development. Disponible en: <https://www.r4d.org/resources/financing-early-childhood-development-analysis-international-domestic-sources/> (último acceso en febrero de 2019).
- Rao, N., Sun, J., Wong, J.M.S., Weekes, B., Ip, P., Shaeffer, S. y Lee, D. (2014). *Early Childhood Development and Cognitive Development in Developing Countries: A rigorous literature review*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional.
- Richter, L.M., Desmond, C., Behrman, J., Britto, P., Daelmans, B., Devercelli, A.E. y otros. (2018). *G20's Initiative for Early Childhood Development. The Lancet* 392(10165): 2695–6. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)33058-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)33058-7) (último acceso en febrero de 2019).
- Shaeffer, S. (2015). *The Promotion of Decent Work for Early Childhood Education Personnel: The professionalization of a neglected profession*. Documento de información para debate en la 12.ª sesión del Comité de Expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART). Ginebra: OIT.
- UNESCO. (2015). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, La educación para todos 2000–2015: logros y desafíos*. París: UNESCO.
- UNESCO. (2016). *El Mundo necesita casi 69 millones de nuevos docentes para cumplir con los objetivos de Educación de 2030*. Ficha informativa del Instituto de Estadística de la UNESCO, n.º 39. París: UNESCO. Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246124\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246124_spa) (último acceso en febrero de 2019).
- UNESCO. (2018). *Migración, desplazamientos y educación: construyendo puentes, no muros*. Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019. París: UNESCO.
- Zubairi, A. y Rose, P. (2017). *Bright and Early: How financing pre-primary education gives every child a fair start in life*. Cambridge: REAL Center. Disponible en: <https://s3.amazonaws.com/theirworld-site-resources/Reports/Theirworld-Report-Bright-and-Early-June-2017.pdf> (último acceso en febrero de 2019).