

Creación de sistemas nacionales de datos sobre la primera infancia: los cimientos para unos servicios equitativos y de calidad

Abbie Raikes

*Profesora adjunta,
Universidad de Nebraska,
Omaha, Nebraska
(EE. UU.)*

Ivelina Borisova

*Especialista en educación,
UNICEF, Nueva York
(EE. UU.)*

Durante la última década, muchos países han aumentado su inversión en el desarrollo de la primera infancia, lo que conlleva un mayor interés por hacer un seguimiento de los progresos. Los datos sobre el desarrollo de la primera infancia (como la calidad de los servicios o las estimaciones del estado de salud y nutricional de los niños pequeños) son fundamentales para contar con información a la hora de diseñar políticas y reformas, así como para mejorar los programas en curso. También son un elemento clave en la asunción de responsabilidades: según se especifica en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los países tienen que enviar informes anuales sobre indicadores pertinentes para el desarrollo de la primera infancia.

Sin embargo, hay varios aspectos del desarrollo de la primera infancia que dificultan la creación de sistemas de datos eficaces. Dado que el desarrollo se comprende mejor dentro de un marco holístico, los sistemas tienen que abarcar distintos sectores, como la sanidad, la nutrición, la protección infantil y social, y la educación. Es preciso garantizar la integración de los indicadores adecuados en la información y los sistemas de datos de cada sector. Además, resulta crucial coordinar esos sistemas para obtener una instantánea nacional completa de la situación de los niños pequeños.

Incluso cuando se dispone de los mejores sistemas de datos, puede resultar complicado utilizar la información directamente como base para las políticas y las aplicaciones prácticas: por ejemplo, los datos que resultan adecuados para analizar a toda una población podrían ser poco útiles en cuestiones prácticas. Puesto que la financiación disponible para el desarrollo de la primera infancia es limitada, se debe equilibrar la inversión en datos con la destinada a otros aspectos, como el desarrollo profesional y los programas de ayuda directa. Por último, hasta ahora se ha hecho más hincapié en crear herramientas para recopilar datos que en utilizar esos datos para realizar mejoras.

A pesar de las dificultades, se han logrado avances importantes: cada vez se presta más atención al diseño de los sistemas de datos, y ya existen varios países dispuestos a priorizar la inversión en la compilación y medición de datos sobre la primera infancia. Este proceso se aprecia, por ejemplo, en la creación de la Red de Acción por el Desarrollo de la Primera Infancia (ECDAN), que se

describe en las páginas 97–101 de este número de *Espacio para la infancia*. Entre los grupos operativos que establece la ECDAN, hay uno sobre datos, medición y asunción de responsabilidades que ya ha hecho las siguientes observaciones:

- *Cada vez hay más demanda de datos demográficos sobre el desarrollo de la primera infancia.* Varios países de renta alta, media y baja han comenzado las mediciones entre su población con diversas herramientas globales, regionales y nacionales. Dos de las herramientas globales diseñadas para arrojar datos que se puedan comparar entre países son el Índice de Desarrollo Infantil Temprano resultante de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (ECDI de MICS), una evaluación en los hogares que se basa en las observaciones de los cuidadores, y el Early Development Instrument (EDI), una encuesta a los profesores sobre el desarrollo individual de cada niño. También hay herramientas regionales que aportan datos aptos para comparar regiones, como las Escalas de Desarrollo de la Primera Infancia en Asia Oriental/Pacífico (EAP-ECDS) y herramientas nacionales como el proyecto Measuring Early Learning and Quality Outcomes.¹ Aunque cada vez son más los países que deciden recopilar datos sobre el desarrollo de los niños, no todos lo hacen de forma sistemática. Por lo tanto, el próximo paso sería crear métodos de supervisión para recopilar datos de manera regular y exhaustiva sobre los distintos aspectos del desarrollo infantil.
- *Para conseguir el máximo efecto en las políticas y prácticas, se requiere un conjunto de herramientas.* Por ejemplo, los datos globales revelan los patrones de equidad dentro de cada país y de manera internacional, mientras que los nacionales podrían arrojar un conjunto de indicadores más exhaustivo y específico para las políticas nacionales. Por su parte, los datos formativos pueden ser útiles en el ámbito de la docencia, ya que facilitan a los profesores información sobre cada niño. Para crear un sistema de datos eficaz, resulta fundamental tener muy claro tanto las prioridades a la hora de obtener la información como el objetivo y las limitaciones de cada tipo de dato.
- *Se requieren datos adicionales, sobre las familias, los cuidadores y los entornos educativos.* Se suele poner el énfasis en medir los resultados de los niños, sin conectarlos explícitamente con los demás factores que influyen en su desarrollo. Los datos sobre los resultados podrían marcar más la diferencia y resultar más útiles si se acompañaran de más información sobre las experiencias de los niños tanto dentro como fuera de su hogar. Por ejemplo, no se suele disponer de información sobre los cuidadores (entre ellos, los progenitores) a pesar del papel crucial que desempeñan en el desarrollo de los niños pequeños.
- *Las estrategias de medición deberían reflejar las prioridades y prácticas de cada cultura.* Los diferentes puntos de vista deben converger en lo que hay que medir y el uso que se dará a los datos, algo especialmente importante cuando los indicadores se utilizan para realizar una supervisión continua intersectorial y dentro de cada sector. Por ejemplo, los países pueden iniciar un proceso para aumentar la solidez de sus sistemas de datos mediante reuniones con las partes implicadas para estudiar qué datos se están

“Los sistemas tienen que abarcar distintos sectores, como la sanidad, la nutrición, la protección infantil y social, y la educación.”

¹ Aquí se mencionan tan solo algunas de las herramientas. La lista completa se encuentra en Internet.



△ Foto: Cortesía de la Asociación Red INNOVA

recopilando, analizar qué mediciones adicionales son prioritarias y plantear recomendaciones para modificar el contenido de las herramientas según sea preciso.

En busca de sistemas coordinados y completos

Los ODS brindan la oportunidad de tomar impulso y aumentar el interés por medir el desarrollo infantil, de modo que se avance hacia sistemas de datos que proporcionen una visión más amplia y exhaustiva sobre el desarrollo de la primera infancia. Para obtener una imagen holística del desarrollo, se requieren sistemas integrados que extraigan indicadores clave de distintos sectores. En la práctica, hay pocos países, incluso entre los de renta alta, que cuenten con los sistemas coordinados y completos que se necesitan para hacer realidad este enfoque. El grupo operativo de la ECDAN ha propuesto una serie de acciones para ayudar a los países a establecer esos sistemas, como la creación de un “marco de indicadores de la primera infancia” que puede servir de hoja de ruta para los países interesados.

La calidad es otro aspecto fundamental: si bien es crucial recopilar más datos, resulta igualmente importante que esos datos sean de buena calidad y representativos de la situación en que se encuentran los servicios para el desarrollo de la primera infancia. Durante los últimos años, son muchos los sistemas nacionales que han tenido dificultades para estar siempre al tanto de la gran diversidad de proveedores, por lo que la información que ofrecen proviene principalmente de los servicios públicos. Además, los datos no suelen estar clasificados por lugar de residencia, ingresos o etnia. Los sondeos en los hogares, como la encuesta MICS, pueden ofrecer una instantánea más completa sobre los niños y sus familias que los datos administrativos, que se centran más en la prestación del servicio que en las características de los niños y las familias participantes.

Es necesario crear un sistema de información infantil integral que abarque la prestación, la cobertura, la participación, la calidad y la equidad de los servicios destinados a la primera infancia. Para que los informes sobre la equidad sean precisos, hay que garantizar que estén representados todos los grupos de niños y familias, sobre todo aquellos que están poco presentes en muchos de los sondeos a domicilio existentes por cuestiones de aislamiento geográfico o cultural.

Las experiencias de varios países de distintos niveles de renta pueden servir de ejemplo para el resto.

- En **EE. UU.**, el Departamento de Educación y el Departamento de Salud y Servicios Humanos (2016) han ayudado a los estados a implantar sistemas de datos integrados sobre la primera infancia. Tras varios años de trabajo, se han extraído conclusiones importantes: conviene comenzar con estándares que encaucen la creación de medidas; deben existir políticas claras de gestión de los datos que protejan los derechos de los niños y sus familias; y hay que actuar de forma constante en cuanto a la capacitación conforme se van implantando los sistemas de datos.
- En **Perú**, el Ministerio de Educación comenzará pronto a recopilar datos demográficos sobre el desarrollo de la primera infancia y la calidad de los entornos educativos preescolares. Los datos del proyecto piloto revelaron distancias considerables entre los estándares definidos para los entornos educativos y la realidad de muchas aulas. La información obtenida se utiliza como base para la formación de los docentes y para crear una herramienta de seguimiento continuo que registre los avances realizados hacia el cumplimiento total de los estándares.
- En **Azerbaiján**, la diversidad de los servicios de educación de la primera infancia en los últimos años ha supuesto un escollo para los sistemas de datos. En este país, la variedad de proveedores es patente: públicos, privados y ONG en muchas configuraciones distintas, como jardines de infancia públicos para niños de 0 a 6 años, centros preescolares para pequeños de entre 3 y 6 años, ofertas de jornada completa o media jornada y ciclos breves de preparación al colegio. Como algunos proveedores no dependen del Ministerio de Educación, que es el encargado del sistema de

“Incluso cuando se dispone de los mejores sistemas de datos, puede resultar complicado utilizar la información directamente como base para las políticas y las aplicaciones prácticas.”

información de la gestión educativa, el sistema de datos nacional se centra sobre todo en la información de los jardines de infancia públicos. Ahora, el país está analizando a fondo los datos disponibles y está trabajando en un sistema de información integral sobre los niños que tiene en cuenta la prestación, la cobertura, la participación, la calidad y la equidad de la educación de la primera infancia.

- En **Tanzania**, el Ministerio de Educación ha creado herramientas adecuadas para medir el desarrollo de los niños y la calidad de los entornos educativos a nivel local, que aportarán información de base para ampliar los estándares curriculares de preescolar implantados recientemente. Este país también busca la forma de ofrecer evaluaciones formativas en las aulas de enseñanza preescolar y está revisando el sistema de evaluación del aprendizaje para garantizar su eficacia a la hora de ofrecer datos a nivel nacional en el momento adecuado.

Muchos países empiezan por mejorar un aspecto del sistema de datos y luego continúan trabajando hacia estrategias más integrales. Azerbaiyán, por ejemplo, comenzó buscando la estrategia idónea para mejorar y coordinar los datos entre los distintos servicios de enseñanza temprana del sector educativo, pero aspira a reproducir este proceso en los demás sectores. En Perú y Tanzania, el trabajo no consiste todavía en crear sistemas de datos holísticos, pero las mediciones de los resultados pueden servir de punto de partida para la creación de un sistema de datos sobre la primera infancia más completo en un futuro. La experiencia de EE. UU. demuestra cuánto tiempo y dinero hay que invertir en crear sistemas de datos integrales, además de ofrecer ejemplos importantes de cómo construir esos sistemas.

Ahora que la atención está empezando a centrarse en la implantación de programas y políticas eficaces para la primera infancia, es preciso poner de relieve la importancia de los datos y las mediciones como base para la implantación y para realizar un seguimiento de los avances.

Referencia

Departamento de Educación y Departamento de Salud y Servicios Humanos de EE. UU. (2016). *The Integration of Early Childhood Data*. Washington D. C.: Departamento de Educación y Departamento de Salud y Servicios Humanos. Disponible en: https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/ecd/integration_of_early_childhood_data_final.pdf (último acceso en abril de 2017).