

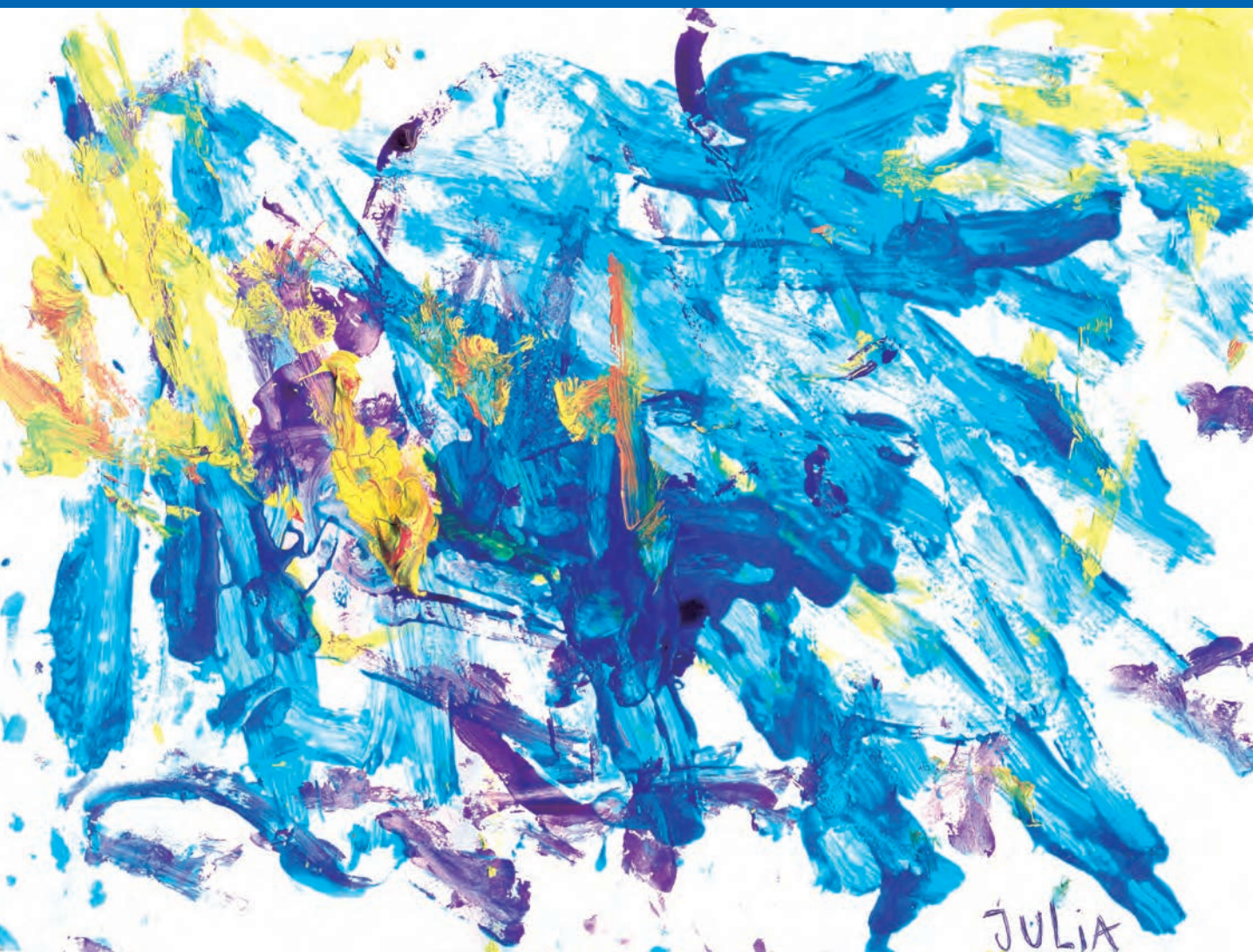
# Análisis y perspectivas de la educación en la primera infancia

Nº 1

## Primera Infancia

Revista del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia

Noviembre de 2014  
Número 1



## Presentación

Esta Publicación es una producción del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia, y constituye el lanzamiento de la Revista "Primera Infancia", elaborada, en este caso, a partir de los aportes de especialistas invitados.

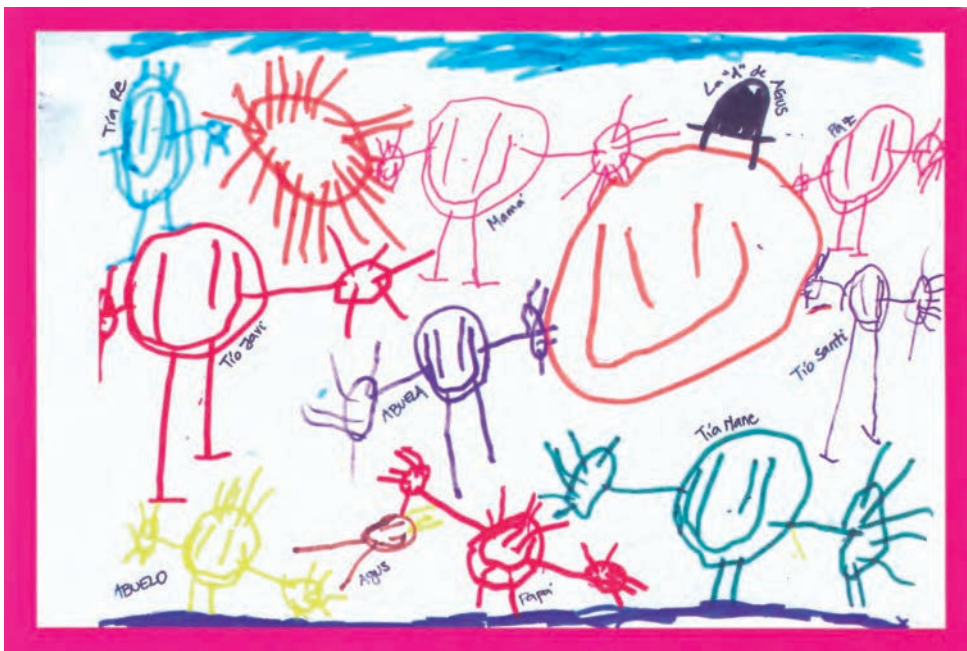
Este primer número tiene como tema central el "Análisis y perspectivas de la Educación en la Primera Infancia", y participan como invitados especiales, quienes nos acompañaron con su excelencia profesional y humana en la construcción de la concepción, visibilización y dignificación de las niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años en Uruguay, en estos fructíferos años de crecimiento nacional a partir del 2005.

Para ellos, nuestro agradecimiento y reconocimiento, y el pedido de que estén dispuestos en algún momento más, a reencontrarnos siempre para seguir caminando seguros.

También nos hacen caminar seguros las niñas y niños que motivan nuestra tarea, y hoy quiero agradecer especialmente a Julia, Maia, Nicolás, Kiara, Juan, Francisco, Santiago, Santino, Lía, Alfonsina, Benjamín, Pietro, "Gegita" y "Chirato" por habernos regalado sus fotos, dibujos y pinturas, expresión clara y personal de la relación entre su interior y el mundo que los rodea.

Los adultos tenemos la obligación ética de lograr el equilibrio de oportunidades para ellos, y en ese sentido, estamos en el camino correcto. Se ha hecho mucho, falta mucho también, y esta revista espera constituirse como un espacio de intercambio, discusión, reflexión, debates y también acuerdos.

Pilar Petingi



## Análisis y perspectivas de la educación en la primera infancia

### Integrantes del Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia (CCEPI)

**MEC:**

Titular: Yolanda Echeverría, Alternas:  
Gabriela Etchebehere.

**INAU:**

Titular: Susana Mara, Alternas:  
Rosario Martínez y Cristina Doldán

**ANEP-CEIP:**

Titular: Rosa Lezué,  
Alternas: Alicia Milán

**MSP:**

Titular: Mercedes Pérez  
Alternas: Marie Boulay

**CENTROS DE EDUCACIÓN  
INFANTIL PRIVADOS:**

Titular: Rosina Singer,  
Alternas: Ana Laura Bustamante

**EDUCADORES:**

Titular: Cristina Torterolo,  
Alternas: Leticia Farías.

**SECRETARIA TÉCNICA:**

Valentina Jauri.

### Dirección de Educación

Director de Educación  
Mtro. Luis Garibaldi

### Consejo Editor

Editor Responsable  
Mtra. Pilar Petingi

Ing. María Simon  
Psic. Lala Mangado  
Mtra. Marcia Pestaña  
Mtra. Adriana Bisio  
Dra. Mercedes Pérez  
Mtra. Rosina Singer  
Mag. Norma Peralta

### Sumario:

Editorial.....	2
<i>Luis Garibaldi</i>	
Las personas en su primera infancia .....	4
<i>María Simon</i>	
Presentación Institucional.....	6
<i>CCEPI</i>	
La Construcción del Marco Curricular para niños y niñas uruguayos desde el nacimiento a los 6 .....	12
<i>Victoria Peralta</i>	
Educación y Salud.....	16
<i>CCEPI</i>	
Educación de la primera infancia desde un enfoque de derechos .....	18
<i>Rosa Blanco</i>	
Avances en la política para la infancia en Brasil	36
<i>Vital Didonet</i>	
La Educación Infantil, un reto permanente.....	44
<i>Irene Balaguer</i>	
Calidad en Educación Infantil.....	50
<i>Vital Didonet</i>	
Uruguay Crece Contigo .....	62
<i>UCC</i>	
Pautas para la presentación de artículos.....	77

Corrección de contenidos: Consejo Editor

Diseño Gráfico: Ser Gráficos

ISSN: 2301-198X

Imprenta: Imprimex

Depósito legal:

Distribución gratuita

# Editorial

La primera infancia es una edad clave para el desarrollo de cada persona. Los primeros años de vida constituyen una etapa fundante dado que en ella se desarrollan aspectos determinantes para el crecimiento y para el desarrollo social, psicológico, cognitivo y psicomotriz.

Son abundantes los datos científicos y sociales que demuestran la importancia de establecer políticas específicas para estas edades, que tengan un carácter integral y que busquen superar la desigualdad de oportunidades y condiciones de desarrollo de niños y niñas, según el ámbito social y económico del que provengan.

Cuando hablamos de educación en esta etapa, que cubre desde el nacimiento hasta los cinco años, nos referimos a una atención integral de la persona que incluye al cuidado de sí mismo, al conocimiento del ambiente, a la comunicación y al bienestar de niños y niñas.

El primer ámbito educativo y socializador es la familia que se desenvuelve en un contexto social y cultural específico y que tiene características propias. Esta familia es el sostén afectivo y de bienestar de niños y niñas que deberá cumplir un papel intransferible en estas edades. Cuando esta familia no puede cumplir a cabalidad este rol, el Estado debe apoyarla y facilitarle los instrumentos para que pueda hacerlo.

No se trata, pues, de fomentar la institucionalización temprana de niños y niñas, sino de reconocer que la educación en estas edades se vincula estrechamente con el cuidado, se relaciona con la atención familiar, con la atención comunitaria y eventualmente con las instituciones que reciban a niños pequeños.

La educación en la primera infancia cumple su función principal en el desarrollo de niñas y niños, más allá de los impactos posteriores en las trayectorias educativas de las personas.

La institucionalización de niñas y niños pequeños no obedece a una política de temprana "escolarización", sino a una demanda del ámbito social que requiere de dispositivos que le permitan a los miembros

de las familias incorporarse a otras actividades sociales, especialmente el trabajo o el estudio, y a promover acciones que favorezcan una atención acorde con el concepto de niño o niña que los ubica como sujetos de derecho.

La atención educativa de los niños y niñas de primera infancia requiere entender a cada uno de ellos en forma singular, con necesidades y capacidades propias. Cada niño es un mundo diferente que podrá desarrollarse con mayores posibilidades en la medida en que obtengan las mejores condiciones para relacionarse con su propio ser, con el ambiente que lo acoge y con su familia. Este proceso de humanización que todo ser humano precisa, requiere de la participación y responsabilidad de las personas adultas que son las responsables de su integración social. Estas se expresan en la familia, la comunidad y el centro educativo.

Uruguay ha iniciado el camino de reconocer estas edades como clave en el desarrollo del ser humano y por lo tanto en el desarrollo del país y de su gente; este rumbo ya ha tenido importantes avances en los últimos años. Las políticas desarrolladas desde el INAU, desde el MSP, desde Presidencia de la República y del propio MEC, abonan esta idea. Planes como el CAIF que está basado en organizaciones de la sociedad civil, el Programa Uruguay Crece Contigo y el CCEPI son componentes de una política más ambiciosa e integral.

En el ámbito educativo intervienen varias instituciones como el ya citado INAU, el Ministerio de Salud Pública, la ANEP y el propio Ministerio de Educación y Cultura. La coordinación de acciones y de políticas, la articulación de propuestas con vistas a un objetivo común, son parte de una obligación y fruto de un camino recorrido. La Ley General de Educación incorporó por primera vez la primera infancia como etapa educativa y creó el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI) que comenzó a funcionar en agosto de 2009 y tiene como propósito principal promover una educación de calidad en esta etapa.

La creación de este organismo ha sido un avance muy importante en un área en donde ha predominado históricamente la fragmentación

y la descoordinación. La creación del Programa Uruguay Crece Contigo ha sido un aporte para atender a niños, niñas y familias en especial situación de vulnerabilidad social, siendo el embrión de una política de atención integral a toda la primera infancia, más allá de atender las situaciones focalizadas más urgentes.

Uruguay enfrenta desafíos importantes en materia educativa para la primera infancia. Entre ellos, la universalización de la atención educativa de los niños de 3 años, completar la universalización en 4 y 5 años, mejorar la calidad de la educación ofrecida, ampliar la cobertura de atención diaria a niños de 1 y 2 años, para todo lo cual es preciso un desarrollo de capacidades humanas en términos de formación inicial y continua de los educadores que trabajan en centros de diverso tipo.

Esta publicación, que se inaugura con este número, pretende ser un aporte en este camino llenando un vacío importante en cuanto a la difusión de la educación en la primera infancia, sus características, su situación, haciendo énfasis en lo educativo.

Esperamos que en esta revista converjan aportes desde las diferentes disciplinas, los distintos organismos e instituciones, así como desde otros países de la región y el mundo.

También es una oportunidad para conocer el estado de elaboración que existe en la materia, desde la salud, el ámbito social, la psicología, la pedagogía y la antropología

tanto referido al ámbito nacional como al contexto regional e internacional.

La Revista *Primera Infancia* es una apuesta a construir un campo de estudio desde lo educativo, a generar un espacio de reflexión y elaboración teórica a partir de la práctica.

En este primer número se presentan artículos de importante valor para situar el estado actual de la educación en la primera infancia en Uruguay: las acciones desarrolladas por el CCEPI, los avances en la construcción de un Marco Curricular Común, las reflexiones a partir del desarrollo del Programa Uruguay Crece Contigo y los aportes desde la salud.

También se presentan artículos de destacadas personalidades de la región; el profesor Vital Didonet, la pedagoga Irene Balaguer, la Prof. Rosa Blanco y la especialista Victoria Peralta. Estos especialistas que nos honran con sus aportes, nos han acompañado en los últimos diez años en el proceso de elaboración y debate sobre la primera infancia en Uruguay.

Celebramos la aparición de *Primera Infancia* y convocamos a investigadores, especialistas, docentes y estudiantes a realizar sus aportes para generar en estas páginas un ámbito de debate, reflexión y creación de conocimiento.

*Luis Garibaldi*  
*Director de Educación*

### **Luis Ignacio Garibaldi**

Posee título de Maestro (1987) y de Profesor de Idioma Español (2003).

Es profesor de Formación Docente en el Área de Didáctica de la Lengua desde 1998.

Publicó en coautoría ocho libros de textos de lenguaje para educación primaria.

Ha escrito numerosos artículos y dictado varias charlas, cursos y conferencias vinculadas al tema educativo referidas a educación en general y a la enseñanza de la lengua escrita en particular.

Fue integrante de los órganos de dirección de la Asociación de Maestros de Montevideo (ADEMU) y de la Federación Uruguaya del Magisterio (FUM-TEP).

Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay desde 2005 hasta la fecha e integra desde un comienzo la Comisión Directiva del Plan CEIBAL.



# Las personas en su primera infancia

María Simon

«La verdadera patria del hombre es la infancia.»

Rainer María Rilke,  
Los cuadernos de Malte Laurids Brigge.

*«Si su vida cotidiana le parece pobre, no la culpe, cúlpese a usted mismo, reconozca que no es suficiente poeta para encontrar en ella sus riquezas. En los creadores no cabe la pobreza, ni los lugares pobres e indiferentes. Y aunque usted estuviera en una cárcel, sin poder percibir los rumores del mundo exterior, ¿no tendría siempre su infancia, esa riqueza preciosa, grandiosa, fuente inagotable de recuerdos?. Regrese a ella su mirada. Intente aflorar las brumosas sensaciones de tan inmenso pasado; se fortalecerá su personalidad, se acrecentará su soledad y se hará un lugar a la sombra, en el cual el estrépito de los otros pasa de largo y lejano. Y si de ese regreso a lo interior, de ese adentrarse a su propio mundo brotan versos, no acuda a nadie para saber si sus versos son “buenos”.»*

Rainer María Rilke, Cartas a un joven poeta.

La primer cita pertenece a su única novela, sobre un hombre que se siente perdido y ajeno; la segunda está en una carta en que un joven consulta a Rilke, dudando de si es realmente un poeta, sintiéndose vacío de inspiración.

Las dos conmueven, haciendo referencia a la construcción de la personalidad y de la autoestima, al vínculo profundo con el ser uno mismo, con el saber quién se es. Los educadores de primera infancia conmueven por su respeto, por su amor, por su propio placer en tratar con los niños chicos. Son conscientes, como los artistas y como los científicos, de la inmensa capacidad de esas personas para las que no hay nada poco importante, porque casi todo les es nuevo. Una persona para la que todo es importante impone un enorme cuidado. También es una persona que constantemente aprende: cuando come, percibe, la atienden. Todo en su vida es educación.

Frente a esa maravillosa capacidad de aprender, era casi natural la hipótesis de Platón de que al nacer traíamos mucho ya sabido de un mundo ideal que no recordábamos pero nos dejaba sus conceptos. A la luz de la ciencia, y en particular de las neurociencias, ese mundo ideal existe: es la primera infancia y, en parte, el desarrollo previo al nacimiento.

Increíblemente, el ser humano niño se concibió bastante tarde; hasta el siglo XVII, cerca del iluminismo, se consideraba a los niños casi un objeto o una propiedad. El ser niño pequeño o bebé llega incluso más tarde a la conciencia de la humanidad.

Las sociedades primitivas criaban a los niños colectivamente. Por circunstancias de la evolución de las civilizaciones, en gran parte del mundo se pasó a familias nucleares, pero sigue siendo cierto que para educar a un niño o niña se precisa a toda la aldea. En nuestra sociedad ese papel de aldea lo desempeñan los centros educativos.

Dada la historia de la infancia, la educación temprana se desarrolló en algunos casos centrada en el cuidado. Pero es cuidado y mucho más. En nuestro país no llegó a ser objeto de políticas universales como la educación primaria; en el



Julia y Maía

presente nos estamos aproximando, con mucho trabajo de personas bien formadas e inspiradas, a una universalización a partir de un sistema complejo, en que hay varios actores públicos y privados y varias entidades de orientación y control.

La universalización de la atención de calidad a la primera infancia está en la base de la equidad entre las personas, de la autoestima, de la capacidad para ser independiente y para ser feliz. Nada menos. Es también la piedra de toque de virtudes de las sociedades, como el respeto de los derechos humanos, o la solidaridad o la generosidad, que florecen en quienes son tratados según esos preceptos, en especial en su etapa de sensibilidad más fina. Se echan también las raíces de la curiosidad y del goce, de los que devienen el amor por el conocimiento y la cultura, siendo la cultura una actitud ante la vida y la creación, nunca una acumulación de información.

La revista que se inicia con este número da cuenta de los avances en la comprensión y en la atención a la primera infancia. Avances desde la ciencia, avances institucionales y legales, avances en la formación de los educadores.

El sistema complejo al que nos referimos requiere sin duda controles, que se han ejercido con voluntad formativa y de mejora. Una medida que llevara a una institución a dejar de funcionar debe ser un último recurso, a veces necesario, pero sabiendo que genera importantes desequilibrios. Del mismo modo, las exigencias se han ido subiendo en forma gradual y siempre con apoyos para mejorar.

Cualquier política de estado tiene en el centro una política educativa, y cualquier política educativa lleva en la actualidad políticas para la primera infancia. Lo mismo podría decirse de las políticas sociales.



Nicolás

La participación en el gobierno, justamente actividad política, me llevó a acercarme a los educadores de primera infancia en el Ministerio de Educación y Cultura. Pude apreciar su trabajo de conducción de ese sistema diverso, su apoyo constante a la mejora, la profundidad de su pensamiento y su gran amor. Viniendo de lejos, es decir de la tecnología y de la educación universitaria, considero que su papel es clave para la buena vida de las personas y de la sociedad. Varias veces, tratando con ellos, recordé a artistas, a pensadores, a los niños y niñas chicos que me fueron o son cercanos. Recordé, inevitablemente, mi propia infancia. Cada vez que uno la revive comprueba que la sigue llevando adentro, como las frutas llevan semillas.

Esta presentación es un agradecimiento.

María Simon, Noviembre de 2014

### María Simon - (Uruguay)

Es Ingeniera Industrial especializada en Telecomunicaciones y Profesora en la Universidad de la República en ese área. Trabaja en comunicaciones en redes y en teoría de la información y codificación. Coordina las actividades de la Comisión Académica de Posgrados de la Universidad.

Fue Ministra de Educación y Cultura, ministerio también a cargo de Ciencia y Tecnología y de Justicia, y antes había presidido ANTEL (empresa pública de telecomunicaciones). Fue Decana de la Facultad de Ingeniería.

Desde dominios diferentes busca cultivar y favorecer la calidad intelectual y la creación, bases de la sociedad y claves de su desarrollo.



# Presentación institucional

El Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI) fue creado según lo establecido en la Ley General de Educación N°18.437, promulgada el 12 de diciembre de 2008, enmarcado en el Sistema Nacional de Educación del Uruguay.

Se destaca el logro histórico que para el país supuso la promulgación de la Ley General de Educación, N° 18.437, en relación a la primera infancia, en los siguientes aspectos:

- Reconocer a la primera infancia como la primera etapa educativa de la vida.
- Ubicar a la primera infancia dentro del Sistema Educativo Nacional.
- Contribuir al cambio conceptual de guardería a centro educativo.
- Instalar un Consejo con cometidos específicos para la primera infancia, donde están representados todos los organismos que tienen obligaciones y posibilidades de tomar decisiones para la educación y atención de la etapa desde el nacimiento a los 6 años.

El Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI) fue **instalado oficialmente el 18 de agosto del** año 2009.

Desde su inicio el CCEPI ha definido que el derecho a la educación desde el nacimiento, y la necesidad de garantizar los derechos fundamentales de los niños y niñas reconocidos en la Constitución de la República, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Ley General de Educación N° 18.437 y las leyes vigentes son el motor que impulsan y guían todas las acciones de este Consejo y sus integrantes.

Es importante destacar algunos **acuerdos logrados**:

Considerar fundamental la corresponsabilidad de las familias y las instituciones educativas en la etapa del nacimiento a los 6 años, destacando el rol de las familias como agente educativo en los primeros 36 meses de vida. No obstante, la realidad social actual exige continuar avanzando en políticas públicas destinadas a cubrir la demanda, cuando la opción de las familias implica la concurrencia temprana de niñas y niños a un centro educativo. Reconocer que la atención del niño y la niña desde el

## **Ley General de Educación, N° 18.437**

El CAPÍTULO XVI, Artículo 98, establece la creación del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI), dependiente de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura.

El Artículo 99 establece su integración interinstitucional, conformada por un representante del Ministerio de Educación y Cultura, que lo preside, representantes del Consejo de Educación Inicial y Primaria de la Administración Nacional de la Educación Pública, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, del Ministerio de Salud Pública, de los educadores en primera infancia y de los centros de educación infantil privados.

En el CAPÍTULO XVI, Artículos 96 y 97 define la integración de la Educación en la Primera Infancia:

ARTÍCULO 96 (Integración).- “La Educación en la Primera Infancia, definida en el artículo 38 de la presente ley, estará a cargo, según sus respectivos ámbitos de competencia, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y del Ministerio de Educación y Cultura.

El INAU regirá la educación de niños y niñas de entre cero y hasta tres años, que participen en programas, proyectos y modalidades de intervención social bajo su ámbito de actuación, en consonancia con lo establecido por la Ley N° 15.977, del 14 de setiembre de 1988, y el artículo 68 de la Ley 17.283, del 7 de setiembre de 2004.

La ANEP supervisará la educación en la primera infancia que ofrezcan las instituciones privadas habilitadas por el Consejo de Educación Inicial y Primaria.

El Ministerio de Educación y Cultura autorizará y supervisará la educación de los centros de educación infantil privados definidos en el artículo 102, según lo establecido por la presente ley”.

Los cometidos del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia se establecen en la Ley General de Educación, N° 18.437, CAPÍTULO XVI LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA, Artículo 100:



nacimiento a los 6 años requiere un abordaje integral; teniendo en cuenta que el componente educativo es esencial y no puede ser postergado, disociándose el cuidado de lo educativo.

Considerar la educación en la primera infancia como una etapa única desde el nacimiento hasta los 6 años, reconociendo los ciclos (0 a 2 y 3 a 5 años) que la integran, y la especificidad de cada uno de los mismos. Merece señalarse que este acuerdo fue objeto de sucesivas instancias de intercambio. Esta postura del CCEPI está en concordancia con la concepción que asumen los organismos y organizaciones nacionales e internacionales vinculadas a la primera infancia (OMEP, UNICEF, UNESCO, entre otros), que sostienen la necesidad de concebir esta etapa como única, considerando las especificidades de cada tramo de edad.

Reconocer las características de la etapa y por lo tanto la necesidad de una formación específica que atienda las particularidades de cada ciclo.

Destacar el proceso de construcción colectiva e interinstitucional que se viene desarrollando, con un fuerte impulso que surge de la convicción de que la primera infancia requiere un abordaje integral con la participación de todos los actores vinculados a la etapa.

Dar opinión favorable para el reconocimiento de la Formación Básica de Educadores en Primera Infancia (FBEPI), convenio MEC-OEI-INAU, que es una formación en servicio, destinada a educadores que se encuentran en el desempeño de atención directa en la educación en la primera infancia a nivel público y privado. La misma ha sido reconocida por el Ministerio de Educación y Cultura, según Resolución Ministerial M.995/12, de fecha del 1 de noviembre de año 2012.

En el **año 2010 se crea la CAC del CCEPI**, con el cometido a solicitud del mismo, de asesorar y realizar propuestas para la promoción de una educación de calidad para la etapa. La CAC tiene una integración intersectorial e interinstitucional, reuniendo a las asociaciones profesionales o gremiales, civiles, instituciones formadoras, académicas o investigadoras, Ministerios vinculados a la primera infancia y Congreso de Intendentes. Los representantes de esta Comisión, plural y multidisciplinaria, en su primera instancia de trabajo, acordaron considerar la educación en la primera infancia como la etapa educativa desde el nacimiento hasta los 6 años, sosteniendo la importancia

“Al Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia le compete:

- A) Promover una educación de calidad en la primera infancia.
- B) Articular y coordinar los programas y proyectos de educación en la primera infancia que se desarrollen en el país, en función de los principios, orientaciones y fines que determina la presente ley.
- C) Realizar propuestas relacionadas con la educación en la primera infancia a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública y a la Comisión Nacional de Educación.
- D) Promover la articulación de las políticas educativas con las políticas públicas para la primera infancia.
- E) Promover la profesionalización de los educadores en la primera infancia.
- F) Asesorar al Ministerio de Educación y Cultura para la autorización, supervisión y orientación de los centros de educación infantil privados”.

## Prioridades

El Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia, de acuerdo con sus cometidos, ha priorizado en su agenda de trabajo seis ejes centrales:

- Aportar a la educación integral de la primera infancia (nacimiento a 6 años).
- Coordinar, articular y participar interinstitucional e intersectorialmente.
- Elaborar criterios de calidad de la educación en la primera infancia.
- Incluir en la agenda de trabajo de la Comisiones Departamentales de Educación (CDE) la educación en la primera infancia, a través de sus representantes.
- Establecer su Comisión Asesora y Consultiva (CAC) y solicitar sus aportes sistemáticamente.
- Promover la profesionalización de los educadores en la primera infancia.

## Líneas de trabajo a profundizar

- ✓ Continuar avanzando en el aumento de la cobertura, con especial énfasis en los servicios de carácter público para el ciclo del nacimiento a los 3 años. Avanzar en cobertura diaria para todos los niveles.

de diferenciar las características específicas de los ciclos que ella comprende. Esta visión es concordante con la postura conceptual asumida por el CCEPI.

Desde la instalación de la Comisión Asesora y Consultiva (CAC) del CCEPI, se han realizado cuatro convocatorias, con resultados muy positivos en materia de participación en los procesos de construcción colectiva que el país viene desarrollando para incrementar la calidad educativa de esta etapa. Los integrantes de la CAC han realizado aportes valiosos y propuestas que han constituido insumos que reflejan una visión integral de la primera infancia.

### **Acciones realizadas (entre 2009 y 2014)**

Desde su instalación, el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia mantiene Sesiones Ordinarias con carácter quincenal y Sesiones Extraordinarias cuando ameritan ser convocadas por cuestiones relativas a la Agenda de Trabajo.

Paralelamente a la celebración de la sesiones de carácter ordinario y extraordinario, sistemáticamente el CCEPI ha participado como invitado en jornadas, seminarios y presentaciones de instituciones y organismos vinculados a la primera infancia. Asimismo ha sido el promotor de jornadas de formación y presentación de temáticas relativas a la primera infancia, con la participación de los diversos actores sociales e institucionales relacionados con la primera infancia, de carácter nacional e internacional. En consonancia con la realidad social existente, la formación específica en primera infancia ha sido la temática abordada con mayor énfasis.

Algunas de estas instancias en las cuales el CCEPI participa de manera sistemática son:

- Representación del país en los Encuentros del Grupo de Trabajo (GT) de Primera Infancia del Sector Educativo del MERCOSUR. En el marco de las acciones realizadas por este GT de Primera Infancia, se publicó un documento, a cargo del Prof. Vital Didonet, denominado "La Educación Infantil en los países del MERCOSUR. Un análisis comparativo de la legislación", para el cual el CCEPI realizó los aportes vinculados a la legislación educativa uruguaya para esta etapa y la evolución histórica que el país ha transitado en la educación inicial y la primera infancia.

- ✓ Profundizar en los criterios de calidad de la educación en la primera infancia, intentando generar un progresivo y armónico equilibrio entre cantidad y calidad.
- ✓ Avanzar en la valoración por parte de la sociedad de la importancia de la primera infancia, realizando acciones tendientes a asentar la conceptualización de la etapa y el reconocimiento de la especificidad de la misma.
- ✓ Fortalecer el CCEPI como organismo de gestión de la etapa comprendida desde el nacimiento a los seis años. El CCEPI tiene que continuar avanzando en el diseño de estrategias y coordinaciones tendientes a evitar la fragmentación de la etapa.
- ✓ Incrementar la profesionalización de la etapa, a través de la formación específica de los educadores y docentes de primera infancia. Sin embargo tiene la convicción de que se debe seguir avanzando y lograr la aprobación e implementación de la carrera terciaria universitaria de Maestro en Primera Infancia. Esto constituye hoy una gran preocupación para el CCEPI, entendiéndose que brindar oferta de carácter público para la formación específica en primera infancia es un pilar para asegurar la concreción del derecho de niñas y niños a una educación de calidad en una etapa donde el futuro es hoy.
- ✓ Asignar y visibilizar el presupuesto específico para la primera infancia
- ✓ Continuar generando espacios y acciones interinstitucionales. Las coordinaciones con el Programa Uruguay Crece Contigo (UCC) han supuesto logros significativos para la etapa.
- ✓ Incrementar la atención a la diversidad. La inclusión desde el enfoque de derechos y en particular la convicción del derecho a la educación a lo largo de toda la vida para todos y todas es aún una materia pendiente.
- ✓ Sistematizar las experiencias existentes en materia de participación con las familias y las comunidades, en la búsqueda de una profundización de las acciones que se desarrollan.
- ✓ Visibilizar el valor del juego y la expresión, destacando su importancia metodológica y del juego en sí mismo. Resaltar el respeto por el niño y la niña.

- Participación en los Encuentros Regionales de Educación de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública con las Comisiones Departamentales de Educación (CDE).
- Jornadas de Educación Inicial y Primera Infancia de la Facultad de Psicología (UDELAR) y participación en el Proyecto de movilidad estudiantil de los maestrandos de la Universidad de Loja, Ecuador.
- Participación en el Proyecto de Movilidad Docente de Iberoamérica liderado por la OEI.
- Participación del CCEPI en la Mesa Interinstitucional del Programa Uruguay Crece Contigo (UCC). Entre las acciones realizadas de forma conjunta, se destacan los aportes del CCEPI en el documento "Propuesta inicial de ruta de promoción de derechos" (programa para la primera infancia para el período 2015-2020). En las coordinaciones entre el CCEPI y UCC, se trabajó la necesidad de articulación curricular de los programas actualmente vigentes para la etapa: Programa de Educación Inicial y Primaria - CEIP-ANEP- del año 2008 y Diseño Curricular Básico-MEC- del año 2006. Para ello se contrata una Consultora Internacional. El objetivo de este proceso de elaboración colectiva, liderado por la especialista internacional, en estrecha relación con CCEPI y UCC, y con la participación de la CAC y los representantes del CCEPI en las Comisiones Departamentales de Educación (CDE), es encontrar líneas de continuidad pedagógica entre ambos programas. Este proceso tiene como finalidad, en una segunda etapa, elaborar un documento complementario que reúna las fortalezas de los referidos documentos e incorpore nuevos aportes considerados necesarios.

En la actualidad el CCEPI ha validado el informe final de la consultora internacional y se ha iniciado la segunda etapa que tiene como objetivo la elaboración del Marco Curricular para la Primera Infancia. Este proceso es liderado por la Consultora Nacional, conjuntamente con la Consultora Internacional, en coordinación con el CCEPI y

- ✓ Sensibilizar a la comunidad sobre la importancia de esta etapa de la vida y reforzar la visibilidad del CCEPI como ámbito de acuerdos reconocido por los organismos que lo integran.
- ✓ Fortalecer el trabajo en territorio de los representantes del CCEPI en las Comisiones Departamentales de Educación (CDE) para vencer la dificultad que les supone instalar temas de primera infancia en las agendas de trabajo.
- ✓ Fortalecer la atención de la educación inicial rural.
- ✓ Continuar en el proceso participativo de elaboración del Marco Curricular para la Primera Infancia. Posteriormente a su validación se deberán diseñar e implementar acciones que permitan, al espectro más amplio de los actores educativos y de la comunidad en general, apropiarse de este documento, entendiéndolo y utilizándolo como una herramienta que les permita intervenir de forma pertinente en la vida de niños y niñas, aumentando sus posibilidades de desarrollo integral.
- ✓ Continuar editando la revista del CCEPI ya que se considera una herramienta de gran validez para la difusión de temas fundamentales vinculados a la primera infancia.

la Comisión Elaboradora del Marco Curricular que se ha conformado, y que está integrada por representantes del MEC, INAU, ANEP, Sociedad Uruguaya de Pediatría (SUP), Organización Mundial de Educación Preescolar (OMEP) y Facultad de Psicología (UdelaR).



# Otros aportes a la primera infancia

El 6 de agosto del año 2010 se realizó el primer encuentro del CCEPI con sus representantes en las Comisiones Departamentales de Educación. Desde entonces se han mantenido tres encuentros del CCEPI con estos, y han participado de todas las instancias de trabajo de la Comisión Asesora y Consultiva (CAC), en carácter de invitados especiales.

El CCEPI considera que se ha avanzado en la asunción del rol de estos designados como representantes del CCEPI, ya que la primera dificultad encontrada fue asumir el rol de ellos como representantes del CCEPI y no como funcionarios de cada organismo por el cual fueron designados (MEC, ANEP e INAU). Una vez abordada esta dificultad, se trabajó coordinadamente con el objetivo de que los temas vinculados a la primera infancia fueran temas de agenda de trabajo de cada Comisión Departamental de Educación (CDE).

El CCEPI, desde su creación, estableció como dos ejes principales en su agenda de trabajo, la necesidad de promover una formación específica en primera infancia y el establecimiento de criterios de calidad de la educación en la primera

infancia. Con respecto a la última temática el CCEPI destaca la elaboración, en el año 2010, del documento sobre requisitos necesarios para la autorización y funcionamiento de los Centros de Educación Infantil, sugiriendo y recomendando a los organismos competentes en la materia que avancen en la aplicación de los mismos. Este documento aborda los diferentes aspectos que son considerados vitales para garantizar una educación de calidad, partiendo del derecho a la educación desde el nacimiento.

La Dirección Nacional de Educación (MEC) solicita, en el año 2011, al Consejo de Formación en Educación (CFE) la posibilidad de creación de una formación específica, y se pone a disposición para colaborar en este proceso de creación.

A partir de esta solicitud se crea un grupo de trabajo interinstitucional convocado por el Consejo de Formación en Educación, conformado por representantes del CCEPI, CFE, representante de los Institutos de Formación Docente (IFD) y representante de las Asambleas Técnico Docentes (ATD). El objetivo de este grupo fue la creación de una propuesta de malla curricular para una carrera de grado en primera infancia. Merece señalarse que la ATD decide retirarse y no continuar en el proceso de elaboración.

Se logra la elaboración de las propuestas de malla curricular para la carrera terciaria no universitaria denominada "Asistente Técnico en Primera Infancia" y la carrera terciaria universitaria "Maestro en Primera Infancia", dependientes del Consejo de Formación en Educación.

En el año 2013 la carrera "Asistente Técnico en Primera Infancia" comienza a dictarse en los Institutos de Formación Docente de Canelones (Pando y Ciudad de la Costa), Montevideo y Paysandú. En el año 2014 se amplían los cupos, creándose nuevos grupos. La carrera de carácter terciario universitario denominada "Maestro en Primera Infancia" aún continúa en el proceso de lograr acuerdos y validación por parte de los organismos con competencia en la educación en la primera infancia. Según el Acta N° 25, Res. 14 del 30.04.13 del CODICEN, Numeral IV del Resultado: "que en cuanto al título de Maestro en Primera Infancia, a solicitud del Consejo de Educación



Santiago

*Inicial y Primaria se continuarán considerando los alcances de esta titulación”.*

Este documento refleja que pese a todo el camino recorrido, aún no hay acuerdos.

EL Centro de Formación y Estudios de INAU (CENFORES) solicitó la participación del CCEPI en la conformación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional para la elaboración de una propuesta de malla curricular para la formación de cuidadores en domicilio para la etapa de la primera infancia, en el marco del Sistema Nacional de Cuidados (SNC).

Merece señalarse que el CCEPI sostiene que, en relación a la creación de este Sistema Nacional de Cuidados, es necesario prevalecer el derecho a la educación de niños y niñas pequeños y promover el valor educativo de la etapa, intentando no contraponer los derechos de las familias y de los niños. Ha sido una temática de gran debate. De todas maneras el CCEPI considera que debe participar en este grupo interinstitucional con el objetivo de crear una formación que brinde los conocimientos y habilidades mínimas que toda persona encargada de cuidar a niños y niñas desde el nacimiento a los 6 años debe poseer.

Fruto de la convicción de que la etapa requiere una mirada integral, se elabora, en el año 2013, un documento del CCEPI denominado

“Salud y Educación. Líneas de acción para un abordaje integral”. Para la elaboración del referido documento, que pretende orientar las prácticas cotidianas en los centros de educación infantil de todas las modalidades de atención educativa en la primera infancia, se conformó un Grupo de Trabajo Interinstitucional integrado por representantes del Área de Salud de INAU y ANEP, representantes del Programa Niñez del MSP y miembros del CCEPI . El CCEPI considera que este material constituye un valioso insumo, compuesto de lineamientos claros, un contenido sustantivo, en un lenguaje accesible, posible de ser utilizado por todos los educadores y educadoras en docencia directa en la primera infancia, por las familias de los niños y niñas y por la comunidad en su conjunto.

### **Bibliografía**

Ley General de Educación 18.437. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC), REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (ROU). Dirección General de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO)- Diciembre 2008-

Memoria de Actuaciones del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI)- Años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013- Uruguay-

Informe del Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia (CCEPI) para la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública (CCSNEP)- Junio 2014- Uruguay.



# La construcción de un marco curricular para niños y niñas uruguayos desde el nacimiento a los seis años

Bitácora de un proceso trascendental para el desarrollo de la educación en el Uruguay

*Victoria Peralta*

## I. Antecedentes del proceso.

El Gobierno del Uruguay en función a las políticas públicas orientadas al sector social y en especial a la primera infancia que se han venido desarrollando en el país, sustentadas en los antecedentes de la investigación sobre los beneficios de invertir en programas en esta etapa de vida, ha manifestado la voluntad política de enfatizar esta área generando un conjunto de proyecciones a corto, mediano y largo plazo. Para ello, se creó en el año 2012, el Programa “Uruguay Crece Contigo”, con el propósito de consolidar un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia (SPIPI), instancia vinculada a la Presidencia de la República, y que se concreta entre otros, en apoyar y facilitar un conjunto sistémico de acciones en este campo.

Como parte de este Programa de acción y en especial a partir de su segundo componente tendiente a la mejoría de la calidad de políticas y programas sobre la primera infancia, se planteó apoyar la necesidad de realizar una revisión curricular de los diseños de 0 a 36 meses y de 3 a 6 años, que señaló como necesario el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI). Esta medida surge en función a la política de equidad y calidad que se desea favorecer en las diversas estrategias de servicios que se desarrollan en el país, en todo tipo de instituciones, de manera que todo niño o niña uruguayo reciba una atención oportuna y pertinente a sus características, necesidades y fortalezas.

En el Uruguay existen oficialmente dos diseños curriculares oficiales y vigentes, que fueron revisados en el último semestre de 2013, en cuanto a sus características y posibilidades de articulación. Estos son:

- el “*Diseño Curricular Básico*”, iniciado en el año 2004 y publicado en el 2006, para el ciclo de 0 a 36 meses (Ministerio de Educación y Cultura), y

- el “*Programa de Educación Inicial y Primaria*”, publicado en el año 2008, para niños de 3, 4 y 5 años (Administración Nacional de Educación Pública- Consejo de Educación Inicial y Primaria)

Una vez revisados estos instrumentos realizados en momentos distintos y con énfasis diferentes, instancia donde se detectaron fortalezas y aspectos a optimizar, se decidió previo informe por parte de las autoridades pertinentes, que se realizara un Marco Curricular para el ciclo desde el nacimiento a los 6 años, que integrara los mejores aspectos de cada instrumento curricular, facilitara las articulaciones, e introdujera todas las actualizaciones en el campo, junto con la experiencia del país en estas materias.

De esta manera, en el segundo semestre del presente año, se ha estado elaborando este Marco Curricular mediante un proceso de construcción participativa de las diferentes instituciones del sector. Para ello, desde UCC se realizó un llamado público para contar con una Consultora Nacional y se conformó, desde el CCEPI, una Comisión elaboradora formada por especialistas del Ministerio de Educación y Cultura, Consejo de Educación Inicial y Primaria, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Universidad de la República (Facultad de Psicología y Cátedra de Pediatría), Organización Mundial de la Educación Preescolar-Uruguay. Se contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de UNICEF para el aporte de las consultorías

El trabajo se ha organizado de manera tal, que los diversos aspectos que son necesarios de definir del Marco Curricular (de forma y fondo) sean consultados mediante diversos procedimientos e instrumentos a los diferentes actores que participan en diversos niveles del sector. Posteriormente son sancionados por el CCEPI y las demás autoridades pertinentes. Todo

este trabajo, debe estar terminado al finalizar el presente año.

## II. Características del Marco Curricular a realizar.

Las características centrales del Marco Curricular a construir, que fueron decididas por consulta a diferentes colectivos en talleres y que fueron sancionadas por las autoridades respectivas son:

### 2.1 Sobre el tipo de documento:

Se plantea realizar un **Marco Curricular**<sup>1</sup> para la educación de niñas y niños uruguayos desde el nacimiento a los seis años, que en sus aspectos de forma y fondo integre los ciclos de 0 a 36 meses y de 3 a 6 años con lo más relevante a tener presente en toda estrategia o modalidad de trabajo. De esta manera, se legitiman los diseños curriculares vigentes, y se establece un documento que integre, actualice y potencie los aspectos aportadores de ambos instrumentos. A la vez, se articulan ambos diseños, y a través del segundo (PEIP) se continúa facilitando el puente con Educación Primaria.

Al asumirse este documento como un Marco Curricular, permite a la vez, contar con un instrumento más amplio que los diseños curriculares actuales, lo que permitirá proyectar la elaboración de otros instrumentos que son necesarios de establecer para un mejor desarrollo del nivel, tales como: indicadores de calidad, instrumentos evaluativos, criterios de supervisión, etc.

Las principales características que se visualizan que debería tener este instrumento curricular para responder a las necesidades planteadas son las siguientes:

### 2.2 Sobre los fundamentos<sup>2</sup>.

Este Marco Curricular en sus aspectos de fondo, debe considerar en función a sus fundamentos, las siguientes características:

<sup>1</sup> Esta denominación fue entregada en la entrevista al Director de Educación del MEC.

<sup>2</sup> Estas ideas-fuerza, se obtuvieron en especial, de una encuesta contestada por miembros del CCEPI, la Comisión Asesora y Consultiva (CAC), y una consulta a Supervisoras del nivel.

Desarrollar un conjunto de ideas-fuerza, que integren y potencien conceptos y criterios importantes para toda la etapa y sus dos ciclos, los que - en parte- se encuentran en los diseños existentes. Ello implica entre otros:

- Reafirmar el concepto potente y pro-activo de niño/a, en especial desde bebé, desde una perspectiva de Derechos y de ciudadanía.
- Introducir algunos planteamientos importantes desde las neurociencias, que sustenten la necesidad de establecer ambientes enriquecidos y de aprovechar las ventanas de oportunidades.
- Hacer mayor referencia a los contextos familiares y comunitarios diversos en que se desarrollan los niños y niñas, y su relación con el trabajo educativo.
- Incluir con mayor relevancia, el ámbito cultural, tanto en relación al sentido de pertinencia local, nacional, como de ciudadanía mundial.
- Introducir el tema medio ambiental o de desarrollo sustentable.
- Actualizar los principios pedagógicos para todo el ciclo, considerando en especial el aprendizaje significativo.



Santino y Nicolás

### 2.3 Sobre la organización curricular y la formulación de los objetivos y las características que deberían tener los factores curriculares.

Se considera importante, continuar con el planteamiento de áreas existente en los dos diseños curriculares, ampliándolas para incluir los aspectos de alimentación, higiene y sueño, y que a partir del enfoque de competencias que tiene el país, se revisen y reformulen velando por la integralidad. A partir de ello, definir una secuencia flexible de competencias más específicas que orienten sobre lo propio para cada ciclo durante toda la etapa. A partir de esta definición, se podrán brindar orientaciones metodológicas generales que orienten sobre su desarrollo y evaluación, manteniendo la suficiente flexibilidad para contextualizar las experiencias en diferentes situaciones.

#### En relación a los factores curriculares:

Se debe relevar la importancia **de ambientes humanos** donde se potencie un trabajo colaborativo entre familia y agentes educativos, con especial énfasis en las interacciones afectivas, proponiendo además diversas formas de organizar los grupos de niños.

Respecto al **ambiente físico**, se deben incluir orientaciones y materiales relacionados a los diversos contextos culturales (de pertenencia y mediatos mediante medios de comunicación y tecnología) en los que se desarrollan los aprendizajes de los niños/as. Se sugiere en especial para los bebés, potenciar una organización de los espacios físicos con elementos concretos, contextualizados y significativos para desarrollar las competencias que se deseen, a la par de materiales didácticos seleccionados elaborados industrialmente, y por los propios miembros de la comunidad educativa, incluyendo los niños y niñas. Respecto a ambientes fuera del centro o programa educativo, se debe reafirmar la realización de este tipo de actividades a museos, centros artísticos, mercados, parques, etc.

Sobre los aspectos **de organización del tiempo, planificación y evaluación**, dada la diversidad de programas y agentes educativos que participan, se plantea formular criterios generales que permitan su adaptación a diferentes situaciones y estrategias, resguardando los criterios de calidad esenciales en cada caso.

En lo que respecta a la **planificación**, se debe poner el énfasis en que implica en lo sustantivo definir el qué se quiere favorecer, y que la reflexión debe ir a ello, más que el formato a utilizar los que pueden ser variados. En los





aspectos **metodológicos** (el cómo), relevar las propuestas constructivas -en especial- en los contenidos disciplinarios con que se inicia la alfabetización de los niños, junto con el juego como recurso básico. Respecto a la **evaluación**, seguir enfatizando la importancia de lo cualitativo y de la observación para detectar los procesos relevantes de qué y cómo aprende el niño/a.

## 2.4 Sobre aspectos formales.

Se plantea desarrollar un documento amable, de fácil comunicación para todo tipo de agentes educativos, flexible en su aplicación y con una diagramación que agilice su comprensión y puesta en práctica en las diferentes instituciones y modalidades que se desarrollan en el país.

Por su carácter de Marco Curricular, los planteamientos deben ser más bien amplios, aplicables a todo tipo de situaciones educativas (formales y no formales).

## III. A modo de conclusión.

Este proceso de co-construcción de un Marco Curricular para la etapa de la vida comprendida desde el nacimiento hasta los seis años, se está efectuando acorde a las decisiones previamente tomadas. Una vez que se termine este proceso, este instrumento no sólo va a ser un fuerte insumo para desarrollar una Pedagogía de la primera infancia (0- 6 años) acorde a las características del país y a los avances que las Ciencias y disciplinas entregan en la actualidad

en este campo, sino a la experiencia mundial en la elaboración de currículos nacionales oficiales.

En efecto, el enfoque de fundamentos más integrados centrados en ciertas ideas-fuerza relevantes, la formulación de competencias generales y más específicas articulando ambos ciclos (0 a 36 meses y 3 a 6 años), las orientaciones metodológicas válidas para el trabajo formal y no formal, la actualización general de todos los planteamientos, van a aportar a otros países, que se encuentran en instancias similares de actualización o construcción.

Pero lo más importante, es que siguiendo la inspiración de Varela y de Compte y Riqué, y de muchas maestras que anónimamente han aportado al desarrollo de la Educación Inicial, los niños y niñas uruguayos desplegarán sus potencialidades en ambientes de bienestar respetuosos de sus características, necesidades y fortalezas. En esta propuesta curricular se pretenden potenciar los vínculos, el juego, el asombro, el descubrimiento, la alegría y la apertura a las muchas oportunidades que le ofrece el Uruguay actual y el mundo a su maravillosa curiosidad, madre de todos los aprendizajes.

Esa es la silenciosa revolución que está haciendo el Uruguay actual, que necesita para que se logre este propósito que la sociedad entera la haga suya y la aplique en el hogar, el vecindario, los parques y museos, los medios de comunicación y otros espacios, que vayan más allá del centro educativo. La Educación de las nuevas generaciones es tarea de todos, porque es formación humana para el bien común.

### María Victoria Peralta Espinosa - (Chile)

Educadora de Párvulos, Universidad de Chile. Profesora de Estado en Educación Musical, Magíster en Ciencias de la Educación mención Currículo de la Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Sociales, mención Antropología Socio-Cultural, Universidad de Chile y Doctora en Educación, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Es especialista en materias de Currículo y Cultura e Historia en Educación Infantil.

Cuenta con una experiencia de más de **cuarenta años de trabajo** en el campo de la educación infantil, desde donde se ha desempeñado y/o ha asesorado a diferentes organismos de docencia y ejecución a nivel nacional e internacional. Fue Vicepresidenta para América Latina, de la organización Mundial de Educación preescolar, OMEP. Actualmente es Directora del Instituto Internacional de Educación de la Universidad Central de Chile y del programa de Magíster en Educación Infantil. Pertenece al grupo de expertos en Educación Infantil de la OEI, y en el presente año, ha asesorado como Consultora Internacional, el Marco Curricular para la primera Infancia que se está elaborando en el Uruguay.



A pesar de que la salud siempre ha sido una preocupación para todos, es en el último tiempo que la “Educación para la Salud” se ha vuelto una materia autónoma<sup>(1)</sup>. A este tipo particular de educación Green la define como *“cualquier combinación de experiencias de aprendizaje, diseñadas para facilitar la adopción voluntaria de comportamientos que mejoren la salud”*<sup>(2)</sup>. Esto significa que se debe brindar información, motivar y ayudar a la población a adoptar y mantener prácticas y estilos de vida saludables (*“salud individual”*), para que genere cambios en el ambiente en vistas a mejorar la *“salud colectiva”*<sup>(1, 2)</sup>.

Las familias y los centros educativos cumplen un rol destacado en la promoción del desarrollo integral de niñas y niños<sup>(3)</sup>. Los centros educativos acompañan y apoyan a las familias en el cuidado y educación de sus hijos e hijas<sup>(3)</sup>. En tal sentido es fundamental que los centros que atienden a la primera infancia, brinden y promuevan conocimientos, habilidades y destrezas necesarias, que construyan estilos de vida saludable<sup>(3)</sup>.

Los hábitos saludables no son conductas independientes. Al estar insertos en un contexto social, las estrategias educativas para generar estos hábitos deben dirigirse al conjunto de comportamientos y su contexto<sup>(1)</sup>. Para modificar estas conductas es necesario promover los cambios ambientales adecuados<sup>(1)</sup>. A modo de ejemplo, se puede lograr que un niño lleve de merienda una fruta, pero si todos sus compañeros llevan golosinas, difícilmente se podrá mantener este hábito saludable en ese niño<sup>(2)</sup>.

De ahí la importancia de brindar una orientación adecuada y oportuna a educadores, educadoras, docentes, las familias y otros adultos responsables de la atención y cuidado de niños y niñas<sup>(3)</sup>. Estos deben saber qué y cómo hacer para promover la enseñanza y el aprendizaje de hábitos y configuraciones comportamentales saludables<sup>(3)</sup>.

Durante los primeros años de vida el niño/a asimila e integra a su personalidad el conocimiento sobre sí mismo (en su dimensión individual y social) basándose esta integración en diferentes factores ambientales<sup>(3)</sup>. Esto se consolida en el tiempo, perdurando hasta la adultez<sup>(3)</sup> y se logra gracias a que la estructura

neurobiológica en las primeras etapas, es sumamente rica en cambios a nivel molecular (histológicos, bioquímicos y fisiológicos). Estos cambios llamados “plasticidad cerebral” son fenómenos funcionales adaptativos del sistema nervioso central a influencias endógenas y externas<sup>(4)</sup>. En la plasticidad cerebral se basan y justifican las intervenciones tempranas, ya que los primeros años de vida constituyen un período crítico con ventanas de oportunidades para el aprendizaje<sup>(4, 5, 6)</sup>. Si el niño no está expuesto a los estímulos ambientales adecuados en esta etapa, los mecanismos que determinan el desarrollo de una determinada función no aparecerán o se verán limitados<sup>(6)</sup>.

La infancia nos brinda entonces la oportunidad de transitar por momentos de la vida cotidiana que son claves en el proceso de desarrollo, siempre y cuando se aborden con intencionalidad pedagógica<sup>(3)</sup>. Así, los momentos de cambio de pañales (control de esfínteres), higiene corporal, alimentación, descanso y juego son instancias de contacto corporal, comunicación y aprendizaje<sup>(3)</sup>. Es muy importante valorar y jerarquizar estas acciones y situaciones como tiempos educativos privilegiados<sup>(3)</sup>.

Estas actividades cotidianas ocupan gran parte de la jornada de niños y niñas, razón por la que adquieren especial importancia. Más allá de cubrir las necesidades básicas, representan las primeras actividades educativas con gran valor afectivo. Vale destacar que, al ser actividades que se repiten de forma regular, favorecen la adquisición de hábitos de autonomía generando además vínculos de apego con el adulto referente.

El juego hace a la salud del niño por eso, es una constante en todas las instancias a las que se ha hecho referencia. Desde los primeros meses de vida, la interacción a modo de conversación con el adulto, ya implica un juego; es una interacción lúdica. El niño vocaliza y mira con atención esperando que el adulto le conteste; y cuando éste hace una pausa comienza a vocalizar nuevamente (turnos).

El niño aprende y aprehende del mundo en que vive a través del juego, utilizando sus sentidos (siente y toca, mira, huele, escucha, degusta). Es importante entonces, que los adultos le faciliten las herramientas necesarias para lograr

la exploración y adaptación activa al entorno. A través del juego, niños y niñas también estimulan la imaginación y la capacidad de aprendizaje. De esta manera, constituye la principal metodología de enseñanza para el desarrollo integral y pleno de la primera infancia<sup>(3)</sup>. Toda propuesta didáctica debe estar indefectiblemente ligada a la experiencia lúdica, y es responsabilidad de los centros educativos potenciar el juego de niños y niñas, ofreciendo propuestas que aumenten su capacidad para conocer, aprender y enriquecer su imaginación<sup>(3)</sup>.

El aprendizaje que tiene como objetivo desarrollar habilidades en el niño para una vida más saludable y se vale de la etapa de mayor potencial de crecimiento y desarrollo para lograrlo, necesita de una interacción familia-centros educativos positiva, a partir de la cual se construya un vínculo de seguridad y confianza<sup>(1)</sup>. El centro educativo y el centro de salud deben ser una “continuación” del ambiente familiar, para lo cual ambas partes deben mantener una relación y comunicación que ayuden a esta tarea común<sup>(1)</sup>. Por lo tanto las familias u otros adultos referentes y educadores (docentes, no docentes y pediatras) serán, por medio de las acciones llevadas a cabo en forma conjunta, quienes promoverán en niños y niñas su salud para que logren avanzar en la construcción de su desarrollo.<sup>(3)</sup>

Para finalizar, se destaca que es importante promover desde los centros educativos, ambientes y entornos saludables; espacios seguros y estimulantes, afectuosos, con límites, normas y reglas que promuevan autonomía y aprendizaje<sup>(3)</sup>. Los entornos inmediatos son los lugares donde niños y niñas transcurren la

mayor parte de su tiempo; los lugares donde viven, crecen, aprenden y se recrean<sup>(3)</sup>.

Luego de un proceso multidireccional en el cual las personas se informan, aprenden, construyen, es que se logran cambios de comportamientos y conductas.

Incentivar la autorresponsabilidad y el autocuidado, buscando estímulos para una vida más plena, promoviendo conductas saludables en alimentación, vestimenta, higiene, actividad física, recreación.

Promover la actividad física, los momentos de esparcimiento y los juegos al aire libre para garantizar un buen crecimiento y desarrollo.

Resulta imprescindible que los adultos realicen un correcto control del tiempo y de los contenidos de las tecnologías (TV, cable, telefonía, internet, computación, videojuegos, etc.) evitando los excesos.

## Bibliografía

1. Perea Quesada R. *La educación para la salud, reto de nuestro tiempo*. [publicación periódica en línea] Educación XXI. 2001; 4: 16-40 [DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/educxx1.4.0.361>] [consultado Agosto 2014].
2. Herrera Díaz M. *Promoción de Salud. Nuevas perspectivas*. En: Benia W. *Temas de Salud Pública* (tomo 2). Montevideo: Oficina del libro FEFMUR, 2009.
3. Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia. *Salud y Educación en la primera infancia*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, 2013.
4. Hernández-Muela S, Mulas F, Mattos L. *Plasticidad neuronal funcional*. *Rev Neurol* 2004; 38 (Supl1): S58-S68.
5. Castroviejo P. *Plasticidad cerebral*. *Rev Neurol* 1996; 24 (135): 1362-66.
6. Mangina CA, Sokolov EN. *Neuronal plasticity in memory and learning abilities: Theoretical position and selective review*. *International Journal of Psychophysiology* 2006; 60: 203-214.



# Educación de la primera infancia desde un enfoque de derechos

*Rosa Blanco*

*El presente artículo está organizado en tres partes. En primer lugar se aborda la Convención de los Derechos del niño y los cambios que ha supuesto en la concepción de la infancia y en el desarrollo de políticas. En la segunda parte se desarrolla el derecho a la educación y el enfoque de derechos en educación, describiendo los contenidos fundamentales de este derecho, sus implicaciones en el ámbito de las políticas y prácticas educativas, y las obligaciones de los Estados para garantizarlo. El artículo concluye con la centralidad de las y los docentes para hacer efectivo el derecho a una educación de calidad, analizando los elementos claves de una política integral para el desarrollo profesional de los docentes; la formación inicial, la inserción laboral, la formación continua y condiciones de trabajo adecuadas.*

## **I. LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

### **1. Significación e implicaciones de la Convención de los Derechos del Niño**

La Convención de los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha marcado un antes y un después en relación con la infancia, siendo el instrumento de derechos internacional que ha tenido una mayor adhesión por parte de los países en muy breve tiempo. La Convención ha promovido avances importantes en el desarrollo integral de los niños y es un referente fundamental para el desarrollo de legislaciones, políticas y planes para la infancia y adolescencia en todos los países del mundo.

Los derechos humanos son inherentes a la naturaleza humana porque nos permiten vivir como personas libres e iguales en dignidad y desarrollarnos plenamente como seres humanos. Los derechos humanos no se pueden negar ni transar, son universales y tienen que garantizarse a todas las personas sin ningún tipo de discriminación.

En la Convención de los Derechos del Niños se establecen las normas universales y los umbrales deseables de bienestar que debe gozar *“todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”* (art 1).

Si bien en otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos figuran disposiciones

que protegen los derechos de la infancia, la Convención es el primero que articula todos los derechos pertinentes a esta etapa de la vida: económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Ha sido asimismo el primer instrumento internacional que reconoce de forma explícita a los niños y niñas como agentes sociales y como titulares activos de sus propios derechos.

La necesidad de establecer una Convención de los derechos de los niños obedece al menos a dos razones. En primer lugar, la infancia es una etapa con necesidades propias para el desarrollo y supervivencia que requieren especial protección y cuidado, como por ejemplo una nutrición adecuada o tener una familia, y establecer derechos dirigidos a satisfacer dichas necesidades obliga a los Estados a generar las condiciones y proveer los medios para que puedan ser garantizados a todos los niños y niñas sin excepción. En segundo lugar, si no hubiera una convención especial para los niños es muy probable que los derechos que les corresponden, como a cualquier ser humano, sean relegados dada su escasa influencia en las instancias de toma de decisiones, o debido a concepciones sobre la infancia que consideran a los niños como objetos, propiedad de los padres o personas con un rango inferior a los adultos.

La Convención se basa en cuatro principios fundamentales que han de sustentar todas las decisiones y acciones relacionadas con la infancia, ya sea desde el ámbito público o privado: el interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; el respeto por los puntos de vista de la infancia,

y la no discriminación. Según la Convención de los Derechos del Niño, todos los derechos tienen que ser aplicados a todos los niños, sin excepción alguna, siendo obligación del Estado tomar las medidas necesarias para proteger al niño de toda forma de discriminación.

El sistema de Naciones Unidas, ha promovido diferentes Convenciones y Declaraciones para proteger los derechos de ciertos grupos sociales minoritarios o con menor poder en la sociedad: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial (1969) Convención para la protección de los derechos de los trabajadores y los miembros de sus familias (1990); Convención de los derechos de las personas con discapacidad (2006).

Los derechos de la Convención se pueden agrupar en tres grandes categorías (UNICEF 2008):

- **Supervivencia y desarrollo:** incluyen los derechos a la salud, atención primaria de salud, nutrición y el control de las enfermedades, acceso al agua potable, saneamiento e higiene, educación, ocio y actividades culturales. En lo que respecta a los niños pequeños, el Comité destaca el carácter interdependiente de tales derechos, que pueden ponerse en peligro por condiciones de vida adversa, negligencia, trato insensible y abusivo y escasas oportunidades de realización personal.
- **Protección:** abarca los derechos orientados a salvaguardar a los niños y niñas de todo tipo de violencia como el abuso físico o psicológico, la humillación, el abandono, la explotación, y la discriminación, especialmente en situaciones de emergencia y de conflicto con la ley, garantizando su protección contra los abusos del sistema de justicia criminal.
- **Participación:** se refiere a promover la autonomía y la capacidad de los niños para participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas. Si bien no existe un derecho específico en relación con la participación, algunos derechos están estrechamente relacionados con este tema como por ejemplo el derecho a que se escuchen y se respeten sus opiniones acerca de las cuestiones que les afectan en función de su edad y madurez, la libertad de expresión, la libertad de asociación y reunión, y el acceso a la información

Los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, lo cual significa que hacer efectivo un derecho requiere el cumplimiento de otros. Así por ejemplo, el derecho al óptimo desarrollo requiere asegurar los derechos a la salud y la educación, una adecuada nutrición y un buen trato hacia los niños, por lo que es necesario desarrollar políticas intersectoriales que aborden todos los derechos de manera integral e integrada.

El Comité de los Derechos del Niño, que supervisa la aplicación de la Convención y de sus protocolos facultativos, publica sus propios Comentarios Generales sobre algunos derechos que merecen especial atención y protección. El comentario general n° 7 está relacionado con la realización de los derechos del niño en la primera infancia, **periodo que abarca desde el nacimiento hasta los 8 años**. Este comentario se hizo para crear una mayor conciencia respecto de que los niños más pequeños también tienen derechos y que los Estados tienen que hacer mayores esfuerzos en términos de políticas y de inversión para asegurar los derechos en los primeros años de la vida, porque en esta etapa se sientan las bases del desarrollo humano. Las disposiciones establecidas en el comentario n° 7 deberían orientar el desarrollo de legislaciones, políticas y planes para la primera infancia.

Cuando los Estados ratifican la Convención, asumen la obligación de adoptar todas las “medidas administrativas, legislativas y de otra índole hasta el máximo de los recursos disponibles” que sirvan para hacer efectivos los derechos. De este modo, se convierten en garantes de las condiciones necesarias para que las niñas, los niños y sus familias puedan gozar y exigir el cumplimiento de sus derechos. Los Estados tienen que desarrollar planes de acción para el cumplimiento de la Convención y elaborar informes de seguimiento de los progresos realizados en su cumplimiento ante el Comité de los Derechos del Niño. Estos informes se presentan cada dos años y luego cada cinco años.

## 2. La concepción de la infancia en la Convención

El modo de concebir la infancia varía entre los diferentes países del mundo y culturas, en lo que se refiere a las edades que comprende, el rol que juegan los niños en la sociedad, o cómo se conciben sus necesidades en términos de desarrollo, entre otros aspectos. La infancia no es sólo una etapa de preparación para la vida adulta, sino un periodo que tiene valor e

importancia en sí misma y es crítica en la vida de las personas. Existe una serie de ventanas de oportunidad que solo se abren de par en par en los primeros años; lo que hagamos o dejemos de hacer en estos años marca de forma importante el presente y futuro de los niños y de las sociedades.

La Convención ha significado un cambio de gran trascendencia en la representación de la infancia, al considerar a los niños y adolescentes como sujetos de derechos y actores sociales que tienen una participación activa en su propio desarrollo y contribuyen a la sociedad, es decir son ciudadanos de pleno derecho desde que nacen. Esta representación supera la idea de que los niños son propiedad de los padres, receptores pasivos de servicios y asistencia, personas incapaces e incompletas que siguen los patrones de los adultos, o que son ciudadanos cuando adquieren ciertas responsabilidades como el derecho al voto. Lamentablemente esta noción de la infancia está todavía muy presente en muchas sociedades, instituciones y personas.

Otro elemento significativo de la Convención es el concepto de **“facultades en evolución”**. Significa que a medida que los niños adquieren mayores capacidades, tienen menor necesidad de orientación y protección y aumenta su capacidad para asumir responsabilidades y tomar decisiones sobre aquellos aspectos que afectan sus vidas. El concepto de facultades en evolución supone un equilibrio entre el derecho de los niños a ser protagonistas de sus propias vidas con la necesidad de recibir al mismo tiempo protección y orientación según su grado de madurez (Lonsdown, G 2005).

Los niños adquieren las capacidades con ritmos distintos y en diferentes edades según los contextos, culturas y experiencias de vida. Esto supone un cambio respecto de la idea muy frecuente de que todos los niños de una misma edad tienen que desarrollar las mismas competencias en el mismo momento y de la misma forma, olvidando que el desarrollo y el aprendizaje son de naturaleza interactiva y dependen en gran medida de las experiencias, las oportunidades, apoyos y ayudas que se le brindan o no se le brindan a los niños y niñas.

Un tercer elemento de gran relevancia es que **los derechos van más allá de las necesidades**. Si bien los derechos están relacionados con necesidades básicas de los niños para desarrollarse plenamente como personas y vivir con dignidad, suponen un paso hacia delante

porque implican obligaciones para que dichas necesidades se puedan satisfacer y son exigibles ante el Estado.

## II. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL ENFOQUE DE DERECHOS EN EDUCACIÓN

La educación es un bien público y un derecho humano porque gracias a ella nos desarrollamos plenamente como personas y es posible el desarrollo de las sociedades. Este carácter humanizador significa que la educación tiene un valor en sí misma y que no debe concebirse únicamente como un medio para el crecimiento económico o la inserción laboral, aunque juegue un importante papel en ambos aspectos (UNESCO/ OREALC 2007 a). El pleno desarrollo de la personalidad humana es la principal finalidad que se le atribuye a la educación, tanto en los instrumentos de derechos humanos de carácter internacional como en la legislación de los países.

El derecho a la educación tiene especial significado porque nos abre las puertas para el goce de otros derechos. El acceso a un empleo digno, el ejercicio de la libertad de expresión, o, la participación política serán más factibles si las personas están educadas. Pero, a su vez, asegurar el derecho a la educación requiere hacer efectivos otros derechos como el de la salud y la nutrición, el derecho a un buen trato o el derecho de los niños a no trabajar (Blanco R, 2008 a).

Garantizar el derecho a la educación sin ningún tipo de discriminación significa que todas las personas o grupos puedan acceder a cualquier nivel educativo y reciban una educación con similares estándares de calidad, que no se establezcan o mantengan sistemas educativos o instituciones separadas para personas o grupos y que no se inflija a determinadas personas o grupos un trato incompatible con la dignidad humana (Convención contra la discriminación en Educación, UNESCO 1960).

Las prácticas discriminatorias, atentan contra la dignidad de los niños, en tanto sujetos de derechos, y profundizan las desigualdades y la segmentación presentes en la sociedad, al limitar el encuentro entre niños y niñas de diferentes contextos y culturas y con diferentes capacidades y experiencias de vida. Además, el hecho que determinados centros discriminen conlleva que aquellos que aceptan a todos, garantizando el derecho a la educación, terminen concentrando



un alto porcentaje de estudiantes con mayores necesidades educativas, que no pueden ser atendidas con los recursos disponibles. Se da entonces la paradoja que los centros más inclusivos se encuentran en una situación de desventaja, especialmente en aquellos sistemas donde los incentivos están asociados a los resultados de aprendizaje (Blanco R, 2008 a)

## 1. Contenidos fundamentales del derecho a la educación

De los diferentes instrumentos de carácter internacional se desprenden las características o atributos que debe reunir el derecho a la educación, entendido en su sentido más ambicioso:

- El derecho a múltiples oportunidades para acceder a la educación, desde el nacimiento y a lo largo de la vida, y a una educación gratuita en la etapa obligatoria
- El derecho a una educación de calidad que promueva el óptimo desarrollo y aprendizaje, y la promoción y el respeto de los derechos humanos
- El derecho de todos los niños y niñas a educarse en las escuelas de su comunidad en igualdad de condiciones

### 1.1.1 El derecho a múltiples oportunidades para acceder a la educación desde el nacimiento y a lo largo de la vida, y a una educación gratuita en la etapa obligatoria.

Desde un enfoque de derechos la educación ha de ofrecer oportunidades de aprendizaje para el lograr el máximo desarrollo de capacidades de cada persona desde el nacimiento y a lo largo de la vida, asegurando una adecuada transición en cada etapa educativa.

La obligatoriedad y la gratuidad son dos condiciones esenciales del derecho a la educación. En los diferentes instrumentos de derecho internacional, incluida la Convención de los Derechos del Niño, la gratuidad solo se establece para la educación primaria, sin embargo la educación obligatoria en todos los países de América Latina abarca también la educación secundaria, por lo que es necesario garantizar la gratuidad en la etapa que cada país establezca como obligatoria. Los obstáculos económicos son una barrera importante para ejercer el derecho a la educación y un aspecto especialmente sensible en muchos países en desarrollo. La creciente participación del sector privado en la educación, y la presencia de modelos que consideran ésta como un producto regulado por las reglas del mercado está teniendo como consecuencia que los límites entre lo

público y lo privado sean cada vez menos nítidos, y que el Estado no se responsabilice en muchos países de garantizar una educación gratuita y de calidad a todos sus ciudadanos (OREALC/ UNESCO 2007a).

En la Convención de los Derechos del Niño y en otros marcos internacionales como el de Educación para Todos, se expresa que el aprendizaje comienza desde el nacimiento, pero no se establece la obligación de proporcionar educación en los primeros años. Sin embargo, el derecho del niño al óptimo desarrollo (art 6 de la Convención), requiere necesariamente ofrecer oportunidades de aprendizaje a través de experiencias educativas, es decir implica el derecho a la educación desde el nacimiento.

Actualmente existen suficientes evidencias respecto de la importancia de la educación en los primeros años para el desarrollo de las personas, la reducción de las desigualdades, la prevención de alteraciones del desarrollo, y el rendimiento académico posterior, razón por la cual muchos países están iniciando antes la educación obligatoria. La mayoría de los países de la OCDE han establecido por lo menos 2 años de educación preescolar obligatoria (UNESCO 2007) y en 20 países de América Latina y el Caribe la educación obligatoria se inicia a los 5 o 4 años, y a los 3 años en algún caso (OREALC/ UNESCO 2007b). La obligatoriedad en esta etapa también puede entenderse como el deber del Estado de ofrecer plazas suficientes en los distintos servicios y programas para satisfacer la demanda de las familias, especialmente de aquéllas que viven en situación de vulnerabilidad, aunque no sea una obligación para los niños ni sus familias asistir a ellos.

En la misma línea el Proyecto Metas Educativas 2021: la educación que queremos para las generaciones del bicentenario señala que es imprescindible garantizar las condiciones básicas de alimentación y de salud de los niños pequeños, la provisión de estimulación variada, el apoyo a las familias para que atiendan las necesidades, el desarrollo y la educación de sus hijos, y la incorporación progresiva de los niños a situaciones educativas organizadas que contribuyan a su maduración y aprendizaje (OEI 2010)

Asegurar el derecho a la educación en los primeros años se puede realizar a través de programas y servicios que ofrezcan una atención directa a los niños, ya sean formales o no convencionales, y a través de programas

orientados a las familias para fortalecer las capacidades de los padres para promover el desarrollo de sus hijos. Es importante recordar que la educación de la primera infancia tiene importancia y entidad en si misma por sus beneficios para el desarrollo y aprendizaje de los niños y no concebirla como una mera etapa preparatoria para la educación primaria, privilegiando las áreas instrumentales o "académicas".

## **2.1. El derecho de todos a una educación de calidad a lo largo de la vida**

### **2.1.1. Una educación que promueva la plena participación y el óptimo desarrollo y aprendizaje de todos los niños y niñas.**

El acceso a la educación es un primer paso del derecho a la educación pero no es suficiente. Para que este derecho sea efectivo hay que asegurar que todos los niños y niñas, sin ningún tipo de distinción, accedan a una educación de igual calidad que promueva el óptimo desarrollo de todas sus capacidades, la plena participación y el máximo aprendizaje, de manera que la educación no reproduzca las desigualdades de origen de los niños ni condicione sus opciones de futuro.

La calidad de la educación no es un concepto universal, neutro ni estático, sino dinámico, relativo y contextualizado porque implica hacer un juicio de valor respecto de las cualidades que se le exigen a la educación en una sociedad concreta que está condicionado por una multiplicidad de factores que tienen diferente significado para las personas y que varían en el tiempo (OREALC/ UNESCO 2007 a). Llegar a un consenso sobre la calidad de la educación en la primera infancia es aún más complejo debido a las múltiples necesidades que es preciso atender (cuidado, supervivencia y protección), la variedad de programas y servicios y la intervención de distintos sectores y actores.

La concepción de calidad varía en los países según el tipo de sociedad que se aspira a construir y de persona que se quiere formar, la concepción de la infancia y del desarrollo humano, las diferentes tradiciones pedagógicas, o los fines que se atribuyen a la educación y las visiones sobre cómo alcanzarlos. Un enfoque muy frecuente es el de asociar la calidad a criterios de eficacia y eficiencia, dando mayor importancia a los resultados, que a los procesos, y al logro de dichos resultados con el mínimo de recursos posible.



Desde un enfoque de derechos la calidad de la educación no se valora sólo por los resultados sino también por la calidad de los procesos educativos y los insumos para llegar a dichos resultados, considerando otras dimensiones, además de la eficacia y eficiencia, tales como la relevancia, pertinencia, equidad, respeto de los derechos humanos, ambiente de aprendizaje seguro (UNESCO 2005, OREALC/ UNESCO 2007a UNICEF/ UNESCO 2008):

- **Relevancia:** Responde a las preguntas ¿para qué educamos? ¿qué tienen que aprender los niños para que la educación cumpla con su cometido?. En la Convención se establece que la educación ha de desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades. La educación es relevante si promueve de manera equilibrada las competencias necesarias desde el punto de vista de las exigencias sociales, mundiales y locales, y del desarrollo personal (físico, cognitivo, social y emocional), o dicho en otros términos si promueve aprendizajes relacionados con el aprender a ser, a conocer, a hacer y a vivir juntos (UNESCO 1996).
- **Pertinencia.** Significa que la educación ha de considerar las necesidades, expectativas y aspiraciones de todos los grupos sociales, culturas y contextos, así como las características y necesidades de cada niño, de manera que todos puedan desarrollarse adecuadamente, aprender y construirse como sujetos en la sociedad con su propia identidad. Los niños y niñas tienen que reconocer que lo que están aprendiendo es pertinente para sí mismos y la comunidad en la que viven de manera que el aprendizaje tenga sentido para ellos. Muchas dificultades de aprendizaje y de participación se deben a la falta de ajuste de la enseñanza a las características y necesidades de los niños.
- **Equidad.** Desde un enfoque de derechos todos los niños tienen derecho a participar en programas equivalentes en calidad, superando la noción restrictiva de equidad como la mera igualdad en el acceso. Para lograr este objetivo es necesario proporcionar a cada niño y sus familias los recursos y apoyos que necesitan, según sus características y necesidades, para estar en igualdad de condiciones de acceder a la educación, desarrollarse y aprender lo máximo posible (Blanco R 2008 a). Una atención y educación de calidad en los

primeros años es un elemento crucial para prevenir las desigualdades educativas.

La equidad supone un trato diferenciado, que no sea excluyente o discriminatorio, para que todos los niños y niñas alcancen resultados de aprendizaje equiparables, de manera que la educación no reproduzca las desigualdades de origen. Esto significa por ejemplo, que las mejores docentes estén en las zonas con mayores necesidades, materiales didácticos y juegos culturalmente pertinentes, o servicios de apoyo a los niños que requieren ayuda para progresar en su aprendizaje.

## 2.2. Una educación que promueva y respete los derechos humanos

La educación en derechos y un ambiente respetuoso de los mismos son dos condiciones fundamentales de una educación de calidad que contribuye a los siguientes aspectos (Naciones Unidas 2004):

- Favorece el pleno desarrollo de la personalidad y dignidad humana.
- Promueve el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales por todos y para todos. Uno de los objetivos de la educación establecido en la Convención es el “inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas”
- Favorece la construcción de una cultura de paz a través de la comprensión, la valoración y relaciones entre personas de diferentes naciones, grupos étnicos, religiosos, lingüísticos, con diferentes capacidades y situaciones de vida.
- Fortalece el desarrollo de la ciudadanía preparando a los niños y niñas para participar en una sociedad libre y democrática.

La educación en derechos humanos es un componente fundamental del derecho a la educación, porque difícilmente se podrán exigir si no se tiene la oportunidad de conocerlos y vivenciarlos desde edades tempranas en todos los ambientes, y de forma muy especial en las instituciones educativas. Esto significa incorporar en el currículo aprendizajes orientados al conocimiento y aplicación de los derechos en la vida diaria, así como el desarrollo de valores, actitudes y comportamientos para su defensa y protección.

Algunos derechos que tienen especial significación para lograr una educación de calidad según se ha definido anteriormente son los siguientes:

### 2.2.1. Derecho a la salud, nutrición y condiciones adecuadas de vida.

Estos aspectos tienen una gran influencia en el desarrollo, aprendizaje y bienestar de los niños y niñas. Su satisfacción depende también de otros sectores como salud, vivienda, urbanismo, etc, por lo que es necesario asegurar estos derechos a través de políticas intersectoriales y la coordinación interinstitucional.

Desde el ámbito educativo se pueden llevar a cabo diferentes acciones para contribuir al ejercicio de estos derechos tales como:

- Proporcionar a los niños y niñas una dieta equilibrada y saludable, que los centros cuenten con condiciones sanitarias y de higiene adecuadas (acceso a agua potable, sanitarios, preparación adecuada de alimentos, etc) y que los entornos de aprendizaje sean limpios, acogedores y saludables.
- Espacios seguros y procedimientos de emergencia en caso de accidentes o desastres naturales.

- Incorporar en el currículo el aprendizaje de rutinas y hábitos de cuidado personal y vida saludable, como lavado de manos, cepillado de dientes, no ingerir comida poco saludable, entre otros.
- Actividades de formación con los padres sobre desarrollo, nutrición, higiene y vida saludable.
- Coordinación con servicios de salud de la comunidad para el control del peso, la talla, vacunas, prevención de enfermedades.

### 2.2.2. Derecho a la propia identidad

Todos los niños y niñas son diferentes como consecuencia de su pertenencia social y cultural y sus características individuales (físicas, de personalidad, género, motivaciones, capacidades) haciendo que los procesos de desarrollo y aprendizaje sean únicos e irrepetibles en cada caso. Las diferencias por tanto no son una “anomalía” sino que están dentro de lo “normal” porque la diversidad es una condición de la naturaleza humana. Las diferencias no tienen que ser vistas como un obstáculo o un problema sino como una oportunidad que hay que aprovechar para enriquecer los procesos de enseñanza y aprendizaje.



Francisco

El derecho a la identidad requiere asegurar otros derechos establecidos en la Convención como el derecho a aprender en la lengua materna, practicar su propia religión, y a comprender su cultura de referencia desde los primeros años de vida para que puedan construir su identidad. Los gobiernos tienen la obligación de formular leyes para garantizar la no discriminación y hacer todos los esfuerzos posibles para prevenir la exclusión social y la desventaja educativa.

La identidad no es algo fijo sino que va cambiando y está en continuo desarrollo. Las personas vamos adquiriendo diferentes identidades a lo largo de la vida en función de las experiencias que vamos teniendo y de las características de los diferentes contextos en los que nos desenvolvemos. A través de la participación, experiencias y relaciones que establecen los niños en los diferentes entornos (hogar, escuela y comunidad), se van construyendo como sujetos y tomando conciencia de sí mismos. **La identidad personal** se relaciona con los sentimientos subjetivos de los niños respecto de sus peculiaridades o diferencias con los demás (sentimiento de ser único), mientras que **la identidad social y cultural** hace referencia a cuán iguales se sienten a lo demás o cuánto se identifican con su grupo social y cultural (sentido de pertenencia) (Brooker y Woodhead 2008).

Los centros y programas de educación de la primera infancia son el primer espacio donde los niños y niñas se encuentran con otros niños y adultos diferentes y con normas y valores distintos a los de su grupo familiar. La educación ha de dar respuesta de forma equilibrada a lo común y lo diverso, enseñando a los niños desde edades tempranas a conocerse y valorarse a sí mismos y a los demás. Para que construyan identidades positivas, especialmente cuando pertenecen a grupos sociales discriminados. Las educadoras y otros profesionales han de valorar a todos los niños y sus familias por igual, fomentar su autoestima, identificar y superar prejuicios o estereotipos, no hacer comentarios que descalifiquen ciertos rasgos físicos, culturales o de otro tipo, o plantear juegos y actividades que no sean significativos para niños de otras culturas o para las niñas. Es fundamental asimismo garantizar el aprendizaje en la lengua materna desde edades tempranas, promover una educación intercultural para todos que valore los aportes de las diferentes culturas, y que los materiales didácticos no contengan estereotipos de género u otras condiciones culturales y personales.

### 2.2.3. Derecho a la participación

La educación tiene como finalidad formar a las personas para participar en las diferentes actividades de la vida humana. En la Convención, y en otros instrumentos de derecho internacional, se establece que la educación ha de preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia.

La participación es también de vital importancia para la democracia y el ejercicio de la ciudadanía, por lo que los derechos relacionados con la participación (libertad de expresión, religión y asociación) tienen que aplicarse en todos los componentes de la educación y entornos de aprendizaje y conllevan un cambio trascendental en el estatus de los niños dentro del sistema educativo. Los niños pueden jugar un rol importante de abogacía por sus derechos y es importante escuchar su voz y considerar sus puntos de vista en la definición de leyes, políticas y programas, siendo una obligación de los gobiernos adoptar medidas que garanticen este derecho en todos los niveles del sistema educativo, incluida la educación de la primera infancia.

La participación en educación significa que los niños y niñas tengan un rol protagónico en su proceso de aprendizaje y en las actividades educativas, y sobre todo de compartir decisiones. Los centros educativos tienen la obligación de promover y respetar el derecho de los niños a expresar libremente su opinión sobre todos los asuntos que les conciernen, y a que estas sean tomadas en serio, y ser escuchados en todas las decisiones que afectan sus vidas, respetando sus opiniones en función de su edad y madurez. En el artículo 12 de la Convención se impone a los adultos la obligación de asegurar que se proporcionen a los niños las condiciones y estímulos necesarios para que puedan manifestar su opinión sobre todos los asuntos que les conciernen, así como de administrarles informaciones adecuadas a su edad, en base a las que puedan elaborar sus propios puntos de vista. Los niños pueden expresar su opinión a través de la danza, la dramatización, dibujo, etc y no sólo a través del diálogo.

Según Lansdown (2001) la participación tiene importantes beneficios para los niños y niñas. En primer lugar contribuye al desarrollo habilidades y competencias cognitivas, sociales y emocionales, por lo que es necesario que se brinden múltiples oportunidades que vayan incrementando la calidad de la participación de los niños. En

segundo lugar protege mejor a los niños frente a los abusos. Los niños que tienen la oportunidad de manifestar frecuentemente sus puntos de vista son menos vulnerables frente a los abusos y están en mejores condiciones de contribuir a su propia protección. Finalmente refuerza la democracia, lo cual requiere ofrecer oportunidades de participar en procesos democráticos de toma de decisiones, aprender a obrar de acuerdo con las decisiones tomadas, y comprender cuáles son los límites que imponen a su libertad los derechos y libertades de los demás.

La capacidad de los niños para participar depende en gran medida de las expectativas, actitudes y comportamientos de los adultos; es decir de las oportunidades y apoyos que les brindan, de la capacidad de escucharles y mostrar respeto por sus opiniones, y confiar en sus posibilidades y de animarles a asumir cada vez mayores responsabilidades. En el ámbito de los centros educativos es necesario asegurar la participación de los niños y niñas en la definición y desarrollo de los proyectos de aprendizaje, en el establecimiento de las normas de convivencia y de disciplina, en la elección de juegos y actividades o en la forma de desarrollar una actividad, o en la organización del espacio y la ambientación del aula. Es también importante conocer sus opiniones sobre los métodos de enseñanza, el ambiente de aprendizaje, las formas de evaluación, e involucrarlos en la evaluación de sus propios progresos.

Desde la perspectiva de los derechos del niño, participación y autonomía están estrechamente relacionadas. A medida que los niños adquieren mayores competencias, disminuye la necesidad de orientación y aumenta su capacidad de asumir responsabilidades y tomar decisiones sobre los asuntos que les atañen. Es preciso encontrar un equilibrio entre el reconocimiento de los niños como protagonistas activos de su propia vida con la necesidad que tienen, al mismo tiempo, de recibir protección.

#### **2.2.4. Derecho a la integridad y a un trato digno**

En la Convención de los derechos del Niño se establece que tienen que ser protegidos de toda forma de violencia, abuso o negligencia, y que la disciplina que se administre en las escuelas ha de ser consistente con la dignidad de los niños. La violencia, la humillación o el trato abusivo hacia los niños no sólo violan sus derechos sino que influyen negativamente en su autoestima y su aprendizaje. Existen diferentes tipos de violencia que afectan en

mayor medida a los niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad; huérfanos o que viven en instituciones, refugiados o desplazados, niños con discapacidad, entre otros.

Las acciones para respetar el derecho de los niños a la integridad y aplicar una disciplina acorde con su dignidad son variadas y afectan tanto al nivel de las políticas como el de las instituciones educativas (ONU 2006; UNICEF/UNESCO 2008):

- Formular leyes que prohíban toda forma de violencia física y psicológica o abuso y maltrato hacia los niños en todos los entornos, y planes que privilegien la prevención y partan de un análisis de las formas más frecuentes de violencia hacia los niños, sus causas y los factores de riesgo.
- Crear mecanismos y procedimientos ágiles para la denuncia de situaciones de violencia hacia los niños que sean confidenciales, ampliamente difundidos y accesibles para niños, adolescentes y adultos (por ejemplo líneas telefónicas de orientación gratuitas).
- Realizar campañas y debates con el conjunto de la sociedad, incluyendo los medios de comunicación para promover los valores de la no violencia el buen trato hacia los niños y que sus derechos sean conocidos y entendidos por todas las personas, especialmente por los propios niños.
- Actividades de formación y orientación a las familias para promover valores no violentos y una crianza responsable, ya que los mayores índices de abuso de dan en el entorno familiar.
- Desarrollar planes de convivencia en los centros educativos y códigos de conducta para todos los profesionales y comunidad educativa que combatan la violencia en todas sus formas, así como las actitudes y comportamientos discriminatorios.
- Introducir en el currículo de la educación de la primera infancia aprendizajes relacionados con aprender a vivir juntos y una cultura de paz como la comprensión y valoración de las diferencias, la capacidad de escucha, el respeto por los derechos humanos y la resolución pacífica de conflictos.
- Incorporar la educación en derechos desde edades tempranas para que los niños conozcan su derecho a un trato digno y a ser protegidos contra toda forma de violencia o abuso.

- Desarrollar acciones de formación permanente con los docentes y otros profesionales e introducir en las mallas curriculares de su formación inicial los conocimientos, estrategias y valores necesarios para aplicar una disciplina formativa que no esté basada en el miedo, las amenazas, las humillaciones o la fuerza física.

### 2.3. El derecho de todos los niños y niñas a educarse en las escuelas de la comunidad en igualdad de condiciones.

Avanzar hacia sociedades más justas y democráticas exige no sólo ofrecer una educación de igual calidad para todos sino también que los niños y niñas tengan la oportunidad de educarse en los programas y servicios de su comunidad, sin importar su origen social y cultural, sus características personales o situaciones de vida. La inclusión es un componente indisociable del derecho a la educación y no un privilegio o una concesión.

A lo largo de la historia el derecho a la educación se ha hecho efectivo de diferentes maneras (Tomasevski, K 2002):

- **Segregación:** En un primer momento se concedió el derecho a los grupos excluidos pero instituciones separadas y diferenciadas para distintos grupos dentro de la sociedad (escuelas para niños con discapacidad, o escuelas para niños de raza negra, etc). Sin duda fue un paso importante que los grupos tradicionalmente excluidos accedieran a la educación, pero la segregación atenta contra el derecho a una educación en igualdad de condiciones, y limita una de las funciones de la educación; contribuir a la cohesión social.
- **Integración.** En un segundo momento, se enfrenta la segregación promoviendo que los grupos marginados se integren en las escuelas comunes de la comunidad pero sin transformar los sistemas educativos, de tal manera que los estudiantes quienes se tienen que adaptar o “asimilar” a la oferta educativa disponible, sea cual sea su cultura, su lengua materna, sus capacidades o situaciones de vida. En el paradigma de la integración las acciones están más centradas en los niños y niñas (adaptaciones curriculares, materiales y equipamientos específicos, etc) preparándoles para que “encajen” en un sistema que se mantiene inalterable. Este modelo conlleva un etiquetaje de los alumnos (los integrados) que los separa del resto

La integración supuso un paso hacia adelante en el cumplimiento del derecho a la educación pero se ha mostrado insuficiente para garantizar la plena participación y aprendizaje de todos porque no han cambiado sustantivamente la cultura, organización y prácticas educativas.

- **Inclusión:** Ante las limitaciones del enfoque de la integración surge el movimiento de la inclusión cuya principal finalidad es transformar los sistemas educativos y las escuelas para garantizar el pleno acceso, permanencia, participación y logros de aprendizaje de todos los niños y niñas, con especial atención a aquellos que están en una situación de exclusión o en riesgo de ser marginados (Booth y Ainscow 2004).

En el paradigma de la inclusión, ya no son los estudiantes quienes se tienen que adaptar o asimilar a la escolarización o enseñanza disponible, sino que las acciones se centran en transformar el sistema educativo y las escuelas (currículo, métodos de enseñanza, evaluación, normas de convivencia, etc), para que sean capaces de acoger a todos quienes acuden a ella y dar respuesta a la diversidad de necesidades de aprendizaje que son fruto de su procedencia social y cultural y sus características individuales en cuanto a capacidades, motivaciones, estilos y ritmos de aprendizaje (Blanco, R 2008 b).

La inclusión supone un paso hacia adelante en el cumplimiento del derecho a la educación porque se preocupa de asegurar una educación de igual calidad a todos, respetando al mismo tiempo la diversidad y la promoción de los derechos humanos.

El enfoque de la inclusión es más amplio que el de la integración porque no se preocupa de ciertos grupos marginados, sino de ofrecer una educación de calidad a todos, con especial énfasis en los que se encuentran en situación de mayor desigualdad educativa y social. Esto significa que ha de ser una política educativa general y una responsabilidad del sistema educativo en su conjunto.

Desde la perspectiva de la inclusión el problema no es el niño sino las barreras que limitan el acceso, la participación y el aprendizaje de todos que aparecen en la interacción entre el alumno y los distintos contextos en los que se desarrolla; familia, institución educativa y contexto social (Booth y Ainscow 2004)). Las acciones han de estar dirigidas a identificar y eliminar o

reducir dichas barreras que se encuentran en **las personas** (actitudes, creencias, capacidades, etc), en **las políticas** (sistemas de evaluación, inversión, provisión de servicios, formación inicial y en servicio de los docentes, etc), en las **instituciones educativas** (cultura, organización, proyecto educativo, prácticas pedagógicas) y en las circunstancias económicas y sociales que afectan la vida de los niños.

### 3. Obligaciones de los Estados para garantizar el derecho a la educación

Si bien todos somos responsables de hacer efectivos los derechos de los niños y niñas, los Estados tienen una rol garante que implica una serie de obligaciones:

- Ofrecer programas y servicios suficientes, que estén distribuidos de forma equitativa a lo largo del país y sean accesibles a todos. Los programas y servicios tienen que ajustarse a las necesidades y características de los diferentes contextos y grupos sociales, y pueden adoptar diferentes modalidades; jardines infantiles, programas comunitarios, programas de radio y televisión dirigidos a los niños o familias, visitas domiciliarias, entre otros.

Los programas y servicios han de ser **accesibles** a todos desde el punto de vista físico (que estén a una distancia razonable, ubicados en entornos seguros y saludables y sin barreras arquitectónicas), y desde el punto de vista económico, eliminando los costos directos e indirectos de los servicios y programas para los niños y niñas de contextos más desfavorecidos. La accesibilidad también exige que los Estados establezcan regulaciones que eviten cualquier tipo de discriminación en el acceso a la educación, así como la provisión de medios y recursos que permitan el aprendizaje y la participación en las actividades educativas, como por ejemplo equipamientos específicos para niños y niñas con necesidades educativas especiales.

Para garantizar que todos puedan acceder a los programas y centros educativos, los Estados han de ofrecer ayudas a las familias en situación de vulnerabilidad para que puedan llevar a sus hijos a los centros y programas; sistemas de protección social como subsidios por hijo, transferencias monetarias, ayudas para transporte o útiles escolares, entre otros.

- Establecer estándares mínimos de calidad que han de reunir todos los centros y programas

de educación de la primera infancia, ya sean públicos o privados y velar por su cumplimiento.

- **Currículo relevante y pertinente para todos.** Contar con un currículum es una condición necesaria, aunque no suficiente, para ofrecer una educación de mayor calidad con igualdad de oportunidades, ya que en él se establecen los aprendizajes básicos que han de adquirir todos los niños y niñas de un país para lograr su pleno desarrollo y continuar aprendiendo. El currículo debe considerar de forma equilibrada las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía mundial y local, con especial atención al desarrollo socioemocional; el desarrollo de todos los talentos y de las múltiples inteligencias, el conocimiento y la vivencia de los derechos humanos, por las diferentes culturas y valores y el entorno natural, y aprendizajes relacionados con la cooperación, la comprensión de las diferencias o la resolución pacífica de conflictos.

La flexibilidad es otra característica fundamental para dar respuesta a la diversidad social y cultural e individual, promoviendo la equidad de género, una educación intercultural para todos y el bilingüismo para quienes hablan otra lengua como los niños sordos, de pueblos originarios, o migrantes.

- **Procesos de enseñanza y de evaluación basados en un enfoque de derechos y centrados en el niño.** El cómo aprenden los niños es tan importante como lo que aprenden. Las actitudes y forma de actuar y relacionarse de los docentes son tan o más determinantes que las actividades, la organización del aula, o los materiales, por lo que deben ser objeto de constante reflexión y evaluación. Desde un enfoque de derechos el niño es el centro de la enseñanza y un aprendiz activo, y los docentes más que transmitir conocimientos, deben crear oportunidades que faciliten el aprendizaje, observando los procesos de cada niño para ajustar la enseñanza a sus posibilidades y proporcionarle los apoyos que necesitan para progresar adecuadamente (UNICEF/UNESCO 2008).

Es necesario utilizar una variedad de metodologías y actividades que promuevan la interacción y participación de los niños y la cooperación entre ellos, respetando los diferentes ritmos, intereses y capacidades de cada uno. En estas edades es esencial privilegiar la observación, experimentación y el juego. El juego, además de ser un

derecho de los niños, es un medio fundamental para su desarrollo y aprendizaje. La preocupación por los resultados de aprendizaje puede hacernos olvidar la importancia del juego; un mundo sin juego no es un mundo apropiado para la infancia (Naciones Unidas 2002).

- **Ambientes de aprendizaje acogedores, seguros, protectores y estimulantes.** El bienestar de los niños y el desarrollo óptimo de sus capacidades requiere que los ambientes de aprendizaje sean acogedores, saludables y protectores. Los centros y servicios han de estar en entornos seguros, y generar condiciones que prevengan accidentes o enfermedades. Un ambiente saludable implica también ofrecer situaciones estimulantes para el juego, descanso y la recreación.

El afecto en estas edades es un nutriente tan importante como la alimentación, por lo que es necesario generar un clima relacional positivo en el que todos los niños y niñas se sientan igualmente queridos, valorados y apoyados. La sensibilidad, empatía y disponibilidad física y afectiva de las educadoras y otros adultos son aspectos claves para general un clima positivo que promueva la autoestima de los niños y niñas y que éstos puedan explorar, jugar y relacionarse con otros

Mantener una comunicación constante y fluida con todos los niños es otro elemento esencial no solo para generar un clima adecuado sino también para estimular el desarrollo del lenguaje. Las educadoras han de aprovechar distintas situaciones para realizar intercambios comunicativos, predominando los individuales por sobre los dirigidos al grupo, adecuando el lenguaje a cada edad con una variedad de funciones comunicativas e intentando comprender a los niños haciendo pequeñas expansiones y correcciones indirectas.

- **Promover la participación activa de la familia en los procesos educativos.** Existe un amplio reconocimiento respecto que los padres son los principales educadores de sus hijos y que su participación y formación son esenciales para el adecuado desarrollo de los niños y una mejor relación con ellos, por lo



que es necesario generar una continuidad en las intencionalidades educativas entre los hogares y centros educativos.

Las acciones orientadas a las familias debieran centrarse fundamentalmente en la orientación, formación, y la participación en procesos deliberativos, en el diseño de políticas, los proyectos educativos y las decisiones que afectan a sus hijos. Esto requiere generar instancias de participación efectivas y canales fluidos de comunicación constante con ellas para puedan tomar decisiones informadas.

### III. LA CENTRALIDAD DE LOS DOCENTES EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La capital importancia de los docentes para asegurar una educación de calidad a todos los estudiantes está ampliamente documentada. Un estudio sobre las reformas educativas con mejores resultados muestra que los tres factores que hacen la diferencia están relacionados con factores subjetivos: seleccionar las personas más aptas para ejercer la docencia; desarrollar sus competencias y compromiso, a través de

una formación estrechamente vinculada a las prácticas pedagógicas; y contar con sistemas de apoyo a las escuelas para que todos los estudiantes se beneficien de una enseñanza de alta calidad (Barber y Mourshed, 2008).

En la misma línea, estudios realizados en la educación de la primera infancia evidencian que las interacciones entre los docentes y los niños, la formación del personal que los atienden, el liderazgo de los directores, la continuidad del personal y condiciones adecuadas de trabajos son algunos de los principales factores para lograr resultados de calidad en la primera infancia (Love, Schochet and Meckstroth 2000). En consecuencia es necesario invertir más en los docentes y otros profesionales para fortalecer sus competencias y su compromiso con la infancia, mejorar valoración social y sus condiciones de trabajo para avanzar hacia una atención y educación de calidad en la primera infancia.

El desarrollo de políticas integrales que integren la formación inicial y continua, la inserción laboral, las condiciones de trabajo y la valoración social, es indisoluble del conjunto de políticas educativas orientadas a mejorar la de calidad y equidad de la educación. Una política docente efectiva no puede concebirse separada de un currículo relevante e inclusivo,

infraestructura y materiales educativos adecuados, ambientes de aprendizaje seguros y protectores, la participación de las familias, y los recursos humanos y financieros necesarios.

## **1. La necesidad de una formación especializada en la primera infancia**

Una de las obligaciones de los estados en relación con el derecho a la educación es garantizar un número suficiente de docentes y que estos tengan el nivel de cualificación requerido para ejercer la docencia. El promedio de docentes con la formación necesaria en América Latina y el Caribe es de un 64% respecto de un 80% en educación primaria con grandes diferencias entre países (UNESCO 2009), y la falta de docentes cualificados es mayor en las zonas más pobres, rurales o aisladas, aumentando así la brecha en el acceso al conocimiento entre los más y menos desfavorecidos.

En consecuencia uno de los principales desafíos es asegurar una formación inicial especializada en la primera infancia. En la mayoría de los países esta formación abarca el periodo de 0 a 6 años, aunque hay algunas experiencias que habilitan para trabajar con niños desde el nacimiento hasta los 8 años,





como es el caso de la Universidad Pedagógica de Colombia. La formación suele estar más orientada a los niños mayores de 3 años y a las modalidades formales, por lo que es necesario realizar mayores esfuerzos para que la formación proporcione las herramientas para atender las necesidades de los diferentes grupos de edad y trabajar en contextos diversos.

Generalmente la formación es de nivel superior (4 y 5 años), ofreciendo una formación común para los docentes de todos los niveles educativos y una formación específica para la educación de la primera infancia que adopta diferentes formas. En algunos países de América Latina coexiste una oferta formativa de nivel medio en escuelas normales con la formación de nivel superior.

En cuanto al currículo de formación docente, en algunos países se establece desde el nivel central un currículo mínimo de obligado cumplimiento, o directrices generales para la elaboración del plan de estudios, mientras que en otros países no se establece un currículo central sino niveles de cualificación que tienen que alcanzar los estudiantes para obtener el título. Se aprecia asimismo una tendencia a definir un perfil profesional en base a competencias, que suelen abarcar el ámbito personal, ético y profesional.

La formación suele abarcar los siguientes núcleos: ciencias de la educación o fundamentos de la educación; áreas curriculares y metodologías para educación de la primera infancia; formación para la función docente o pedagógica; planificación, evaluación, gestión y administración; y formación práctica e investigación. Se aprecia una tendencia a realizar las prácticas desde el inicio de la formación docente, y a aumentar el número de horas rotando por los diferentes grupos etáreos y tipos de programas y servicios.

La atención integral de las necesidades de la primera infancia exige un trabajo intersectorial que plantea un desafío para la formación inicial. En este sentido, sería deseable que todos los profesionales que intervienen en la atención y educación de la primera infancia tuvieran un núcleo de formación común, que favorezca la coherencia de las diferentes intervenciones y el trabajo conjunto entre distintos profesionales, combinado con una formación diferenciada en función del rol y el tipo de atención que brinda cada profesional. Esto sin duda es complejo, debido a la variedad de perfiles y niveles de formación de los diferentes involucrados, que

requiere un esfuerzo importante de coordinación entre las diferentes instituciones de formación inicial.

## **2. La importancia del acompañamiento a los docentes principiantes**

Con frecuencia existe una desconexión entre la formación inicial de los docentes y lo que se espera de ellos una vez que inician el ejercicio de la profesión, por lo que el apoyo y acompañamiento durante los primeros años de ejercicio es un aspecto clave en el desarrollo profesional docente. Como señala Marcelo (2006) existe una fase claramente diferenciada en el proceso de convertirse en un buen profesor, que tiene sus propias características y necesidades, y que funciona como un eslabón entre la formación inicial y su futuro desarrollo profesional.

La inducción a la profesión es el proceso mediante el cual los docentes principiantes se adaptan y aprenden acerca de sus roles como docentes, ya sea a través de programas de mentoría, que pueden proporcionar docentes más experimentados, o procesos informales de aprendizaje en el trabajo (IIPE-UNESCO, 2012).

El desarrollo de políticas y estrategias para acompañar a los docentes principiantes es todavía incipiente en la mayoría de los países. Las estrategias más utilizadas son los programas de mentoría, o sistemas de tutorías y períodos de práctica a manera de prueba para la acreditación de los docentes (OEI 2013). En general, un sistema de formación de este tipo va acompañado de una estrategia de incentivos de promoción horizontal que motiva a estos docentes con experiencia a convertirse en mentores o tutores de los principiantes

El desarrollo de programas de mentoría por parte de docentes más experimentados puede ser realizado por docentes de la propia escuela o externos a la misma y puede centrarse en procesos instruccionales o en habilidades genéricas relacionadas con la profesión docente. Los procedimientos de apoyo y acompañamiento pueden ser también variados: la observación mutua entre principiantes y análisis posterior, los grupos de análisis de práctica con un docente experimentado a través del registro de situaciones o relatos de experiencia, los talleres de docentes y ateneos, la investigación protagónica y la investigación acción. Estas estrategias tienen en común promover la reflexión sobre las prácticas,

desarrollar estrategias de acción a partir de dicha reflexión y contribuir a la construcción de la identidad profesional y a la colaboración.

El desarrollo de estrategias de mentoría requiere una articulación entre las instituciones de formación inicial, los responsables de la formación continua y las escuelas, así como la asignación de tiempos tanto para los mentores como para los docentes principiantes que permitan la observación y reflexión conjunta sobre las prácticas, lo cual puede significar reducir las horas de clase. Asimismo es necesario desarrollar acciones formativas para que los mentores adquieran las competencias necesarias para ejercer esta función.

### **3. Una formación continua relacionada con las prácticas pedagógicas.**

La formación continua debe formar parte de un currículo de aprendizaje que favorezca el desarrollo profesional a lo largo de las trayectorias de los docentes como una vía para que adquieran las competencias propias de una buena práctica que se renueva y se ajusta a los contextos particulares. Ello supone cambios en la formación continua orientados hacia una transformación real de las prácticas de enseñanza.

La formación continúa es considerada en muchos países un derecho de los docentes, y existen regulaciones que obligan al Estado a ofrecer oportunidades de formación, que en algunos casos son de carácter obligatorio para los docentes. En general, los objetivos de la formación continua está orientados a fortalecer y actualizar las competencias en ámbitos específicos; formar a los docentes para acometer los cambios que promueven las reformas educativas, o prepararlos para el desempeño de una nueva función.

Existe una variedad de proveedores de formación (universidades, ministerios, sindicatos u organizaciones profesionales, instituciones privadas), con la consecuente dificultad para regular y evaluar la oferta de formación continua proveniente de instituciones académicas y de organismos privados.

Las estrategias más utilizadas suelen ser los cursos presenciales, semipresenciales o en línea, seminarios y talleres, proyectos de formación en centros educativos, grupos de reflexión, o círculos de estudio y pasantías. Predominan los modelos centrados en la oferta con un control

estratégico del Estado, basados en la agenda del nivel central, aunque es posible observar un tránsito hacia modelos basados en la demanda, donde los docentes son los protagonistas de la estrategia de formación, diseñando contenidos y modalidades a partir de los problemas y necesidades de los propios docentes y escuelas (OEI 2013).

En muchos casos se asocia la formación continua a la carrera docente, el incremento salarial y el acceso a cargos directivos. Asociar la formación a remuneraciones presenta, según Teriggi (2010), al menos tres dificultades. En primer lugar, se desvirtúa el propósito de la formación, pasando de ser un derecho y deber de los docentes a concebirse como una estrategia de incremento salarial. En segundo lugar, porque promueve requerimientos masivos de formación que exceden las posibilidades de ofrecer una oferta formativa de calidad, y finalmente, porque los fondos que sostendrían las remuneraciones adicionales, por definición variables, podrán verse afectados por las crisis económico-financieras.

Algunas debilidades de la formación continua son las siguientes:

- Falta de continuidad y de un plan integral de largo plazo. Muchas acciones son puntuales y de corta duración
- Ausencia de mecanismos de evaluación y de seguimiento del impacto de las actividades de formación.
- Modelos de formación alejados de intereses, entornos y necesidades de los docentes, y poco relacionados con la práctica y resolución de problemas reales que enfrentan los docentes en su trabajo cotidiano
- El uso de metodologías tradicionales que no favorecen una reflexión y apropiación crítica del conocimiento por los docentes ni el trabajo colaborativo.
- Formación de profesores aislados en lugar de formar al colectivo de docentes de una escuela
- La falta de tiempo dentro de la jornada laboral y de incentivos adecuados. Los estímulos asignados a los docentes están más ligados a la asistencia a cursos y a talleres, que al logro de aprendizajes y a su transferencia al trabajo de aula y su impacto en los aprendizajes de sus alumnos

La formación continua requiere diseñar una oferta formativa diversificada que considere a todos

los actores involucrados en los procesos educativos (educadoras, técnicos, directivos, supervisores, profesionales de apoyo, etc), desarrollando acciones formativas diferenciadas acordes con las necesidades derivadas de las funciones que desempeñan y el momento de su trayectoria profesional, y pertinente a las características de los centros y sus contextos. La formación debiera privilegiar modalidades y estrategias que promuevan un “aprendizaje situado” orientado a la transformación de las prácticas y a la solución de los problemas de la práctica, favoreciendo la reflexión individual y colectiva.

#### **4. Condiciones de trabajo adecuadas.**

La satisfacción de las educadoras con las condiciones de trabajo es otro de los factores que influyen en la calidad de la educación que se brinda. Las condiciones en que trabajan muchos docentes no son las más adecuadas: clases muy numerosas, escasez de materiales, falta de condiciones mínimas sanitarias, ausencia de horas sin trabajo directo con niños para reunirse con los colegas y las familias, o preparar las clases. A esto es preciso añadir que muchos docentes se desempeñan en contextos difíciles donde los niños viven en condiciones

insalubres, son explotados o sufren violencia intrafamiliar.

Los bajos salarios en muchos países obligan a los docentes a trabajar en varias escuelas o tener otros trabajos adicionales que limitan sus posibilidades de prepararse adecuadamente las clases y actualizarse, afectando negativamente el desarrollo y aprendizaje de los estudiantes. Las remuneraciones de los docentes de la primera infancia suelen ser menores que los de primaria, y existen diferencias entre los docentes y otros profesionales que atienden esta etapa, y entre los docentes del sistema formal y modalidades no convencionales.

La cantidad de niños por adulto es un factor importante para dar respuesta a las características y ritmos individuales, dada las necesidades derivadas en estas edades; deben ser llevados al baño, apoyar individualmente sus búsquedas, responder a sus preguntas, generarle nuevos intereses por investigar. Disponer de tiempos sin atención directa a los niños para el trabajo colaborativo con las familias y otros profesionales, la planificación y la formación, es otro elemento de vital importancia para mejorar la calidad de la educación, así como cerrar las brechas salariales como una cuestión de justicia y un estímulo para atraer docentes a la carrera.



Formación: MEC - OEI - INAU (CENFORES)



Alfonsina

## Bibliografía

Ana G, Barrios B. *El derecho a la educación en América Latina: entre avances y desafíos* en los derechos sociales, económicos y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta. Asociación Pro Derechos Humanos/ Centro Internacional de Investigaciones para el desarrollo/ Plaza y Valdés editores. México, 2006, pp 195-214. 2006.

Barber, M . y Mourshed, M. *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño en el mundo para alcanzar sus objetivos*. Serie Documentos, n.º 41. Santiago de Chile: PREAL. 2008.

Blanco R. *La atención educativa a la diversidad y las escuelas inclusiva*. En Calidad, equidad y reformas en la enseñanza. Comp. Alvaro Marchesi, Juan Carlos Tedesco y César Coll. Págs 87-99. Fundación Santillana/OEI, Madrid, España. 2009.

Blanco, R. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos y justicia social*. En OEI *Desde la Educación como derecho social hasta la renovación de las practicas docentes*, paginas 13-53, Santiago de Chile. 2008.

Blanco, R. Marco conceptual sobre la educación inclusiva. En *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Aportes a las discusiones de los talleres de la Conferencia Internacional de Educación. Oficina Internacional de Educación.

UNESCO, 25 -28 de noviembre de 2008, Ginebra, Suiza. 2008.

Booth, T; Ainscow, M. *Índice de inclusión: Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*. Santiago, Chile, OREALC/ UNESCO, 2004. 117p. (Versión original en inglés BoothT; Ainscow, Mel Centre for Studies on Inclusive Education (CSIE), Bristol, UK 2000.

Brooker, L y Woodhead, M editors. *El desarrollo de identidades positivas*. La Primera Infancia en perspectiva n° 3: La diversidad y la primera infancia. Reino Unido: Open University. 2008.

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-UNESCO/Sede Buenos Aires). Glosario Módulo I. Los actuales desafíos de la formación docente, debates regionales y nacionales. IPE/Buenos Aires. 2012.

Lansdown, G. *La evolución de las facultades del niño*. Innocenti Insight n° 11. Florencia: Unicef Centro de Investigaciones Innocenti-Save the Children. 2006.

Lansdown, G. *Promoting children's participation in democratic decision-making*. Innocenti Insight n°6. Florencia: UNICEF: Centro de Investigaciones Innocenti. 2001.

Love, Schochet and Meckstroth. *Investing in effective Childcare, en From early child development to human development: investing in our children's future*. 2000.

Marcelo, C. *Políticas de Inserción a la docencia: del eslabón perdido al puente para el desarrollo profesional docente*. Ponencia presentada en el Taller Internacional sobre políticas de inserción organizado por PREAL. Bogotá. 2006.

Myers, R. *Quality in Program of Early Childhood Care and Education*. Paper prepared for the 2007 EFA Monitoring Report. Paris: UNESCO (Mimeo). 2006

OREALC/UNESCO Santiago. *Atención y educación de la primera infancia*. Informe Regional de América Latina y el Caribe. OREALC: Santiago de Chile. 2010.

OREALC/UNESCO. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/ PRELAC). OREALC, Santiago de Chile. 2007.

OREALC/UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la*

*Educación de Calidad para Todos*. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC). OREALC, Santiago de Chile. 2007.

Organización de Estados Iberoamericanos. *Miradas sobre la educación en Iberoamérica: Desarrollo Profesional Docente y Mejora de la educación*. Madrid: OEI. 2013.

Organización de Estados Iberoamericanos. *Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI. 2010.

Organización de Naciones Unidas. *Estudio mundial sobre la violencia contra los niños*, elaborado por el experto independiente Paulo Sergio Pinheiro. Nueva York/Ginebra: Organización de Naciones Unidas. 2006.

Organización de Naciones Unidas. *La enseñanza de los derechos humanos: actividades prácticas para escuelas primarias y secundarias*. Ginebra: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2004.

Teriggi F. *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL. Serie Documentos N° 50. 2010.

Tomasevski Katarina. *Contenido y vigencia del derecho a la educación*, en Cuadernos pedagógicos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2002.

UNESCO. *Educación para Todos: Bases sólidas. Atención y educación de la Primera Infancia*. Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo. Ediciones UNESCO. París. 2007.

UNESCO. *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*. El imperativo de la calidad. Ediciones UNESCO/París. 2005.

UNESCO. *La educación encierra un tesoro*. Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors. Paris: Ediciones de la UNESCO. 1996.

United Nations Economic and Social Council. *Right to Education*. Scope and Implementation. General Comment 13 on the right to education (Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ED-2003/WS/73 (UNESCO; Paris). 2003.

UNICEF. *Estado Mundial de la Infancia*. Conmemoración de los 20 años de la Convención de los Derechos del Niño. UNICEF: Nueva York. 2008.

UNICEF/UNESCO. *Un enfoque de la Educación Para Todos* basado en los Derechos Humanos. 2008.

UNICEF. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Naciones Unidas. Nueva York. 1989.

### **Rosa Blanco Guijarro - (España)**

Licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación, con la especialidad de Educación Especial, en la facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad Complutense de Madrid. Cursos de Doctorado en el Programa de “Desarrollo psicológico y aprendizaje escolar”, en la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Actualmente es la Directora de la Organización de Estados Iberoamericanos.

Trabajó por más de quince años en la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, UNESCO/Santiago, como Especialista en educación inclusiva y Educación de la primera infancia, y coordinadora de la red de innovaciones educativas para América Latina y el Caribe “Innovemos”, ejerciendo como directora interina durante el periodo 2007-2008. Fue asesora técnica del Centro Nacional de Recursos para la Educación Especial y del Centro de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación de España.

Profesora de cursos del Magíster de Educación Inclusiva de la Universidad Central de Chile y profesora Invitada en el Curso Políticas Públicas en Calidad y Equidad del Magister en Psicología Educativa y Diplomado en Psicología Educativa de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Autora de estudios y publicaciones relacionadas con el derecho a la educación, calidad de la educación, educación inclusiva y educación de la primera infancia.



# Avances en la política para la infancia en Brasil

Vital Didonet

Este texto es una invitación a mis colegas latino-americanos a un encuentro con las políticas, programas y acciones que se han definido y se están implementando para los niños y niñas brasileños que están viviendo los seis años iniciales de su vida.

Si bien el bebe nace enmarcado por los sentimientos y pensamientos, deseos y rechazos, sueños y frustraciones, necesidades y posibilidades, abundancia y carencias del ambiente familiar y social, es también sabido que los niños y las niñas no nacen listos, definidos, conformados. Se van haciendo, a lo largo de los días y años, con las fuerzas y debilidades del medio social, físico, cultural, político, económico de su familia, comunidad, región y país. En ese proceso, se van individualizando y diversificando.

En Brasil hay una gran diversidad económica, social, cultural, ambiental. Por lo tanto, acá hay muchas infancias, como sucede en todos los países según las venturas y desventuras que han vivido en el proceso histórico. Yo diría que la Primera Infancia – categoría abstracta – es un nombre genérico para muchas primeras infancias – estas, categorías objetivas, ubicadas, existentes. ¿De cuáles hablaríamos? ¿Cuál es la que vemos, tocamos, abrazamos? ¿Cuál es la que nos mira, solicita, exige? ¿De las tantas infancias, cuáles están sugiriendo a los gobernantes ideas de políticas y programas? ¿Con cuáles estamos comprometidos personal y políticamente?

Al elegir, en este texto, situaciones y problemas que viven los niños y niñas y así como algunas políticas, ciertos programas y determinadas acciones, entre un sin número de otras, estamos, implícita o explícitamente, respondiendo a aquellos interrogantes.

## Desafíos

Una mirada inicial hacia los grandes desafíos del Brasil con relación a su primera infancia abre una ventana por la cual podemos contemplar a los niños y las opciones políticas que se hacen en el país. Entre tales desafíos, me parecen más críticos los siguientes:

1. El Brasil tiene **20 millones de niños de 0 a 6 años**, lo que representa casi el 10% de sus 220 millones de habitantes. La proporción adultos/niños es semejante a de los demás países de la región. Los latino-americanos son países con población predominantemente infanto-juvenil. Pero la diferencia entre Brasil y los otros países está en el número absoluto. La cantidad de niños de hasta seis años equivale a la población total de algunos países y seis veces la cantidad de habitantes del vecino Uruguay (3,4 millones de habitantes en el 2013).

La reducción de la tasa de natalidad y la prolongación de la vida en la tercera edad –crecimiento de la esperanza de vida– están determinando una alteración en el perfil de edad de nuestra población: disminuye la proporción de niños de 0 a 6 años con relación al total. Pese ese cambio, sigue siendo un reto para los gobiernos nacional, estatal y municipal responder a las demandas de atención de tantos niños y niñas.

2. **Exigencia de universalización.** El gran número asusta a los que formulan políticas para infancia: ¿cómo llegar a ese universo? Todos los niños, sea en qué circunstancia y condición estén, son sujetos de derechos. Según la Convención de los Derechos del Niño y de leyes propias de los países, los niños tienen derecho a la vida, a la salud, alimentación, a un nombre, a una familia, a educación, a la cultura, a jugar, a la convivencia familiar y comunitaria, a un ambiente sano, a la libertad, al respeto y dignidad, a estar libres de toda opresión, omisión, explotación, violencia y discriminación. Está claro, pues, que la universalización de los servicios que garanticen cada uno de los derechos a cada niño y niña se impone a la familia, al gobierno y a la sociedad. Según nuestra Constitución, “con absoluta prioridad” – art. 227.

Este concepto de derecho fundamentado en la dignidad humana de la persona desde su concepción y nacimiento - condición de realización, desarrollo y participación ciudadana - requiere que se piense grande, que se tenga la mirada abierta, que se busque la inclusión, se rechace cualquier

discriminación, exclusión, omisión, olvido a un niño siquiera. Está distanciadísimo de los centros urbanos, en la selva o zona rural aislada, viva en una *favela* peligrosa, en donde el acceso para brindar servicios es una amenaza constante a los profesionales, tenga una deficiencia que dificulte su llegada a los centros de servicio, enfrente riesgo de violencia física o abuso sexual doméstico, sufra de enfermedad cuyas medidas de salud sean onerosas o sea muy grande el número de niños que necesiten de centros de educación inicial... ninguna de esas dificultades es razón aceptable para postergar políticas y programas que visen a todos los niños.

3. El tercer elemento desafiador a las políticas dirigidas a la primera infancia en Brasil son las **desigualdades sociales y económicas** que atraviesan todo el tejido social: desigualdad de renta, de educación, en el acceso a la salud, al empleo, desigualdad en las condiciones de vivienda, en la participación política. Los niños están siendo generados en ese mundo de diferencias. Sus concepciones referentes, las formas de vivir, de expresarse, de trabajar y producir, sobre sus condiciones personales de realización, sus auto-imágenes, están siendo fuertemente influenciadas por las características socio-económicas en las que se están formando. Romper con dichas desigualdades, crear mecanismos de ascensión social, de mejora general en la calidad de vida son cosas que

están más allá de las políticas para niños. Un mundo mejor para los niños tiene que ser, concomitantemente, un mundo mejor para sus padres, para su comunidad, para su país.

4. Necesidad de **establecer prioridades**. Como hemos dicho, todos tienen derecho a todos los derechos. Sin embargo, las políticas gubernamentales deben establecer prioridades para intervenir con programas de defensa, apoyo y promoción según las necesidades. Quienes más precisan deben ser atendidos primero. Eso no constituye privilegio sino medida para corregir distorsiones en las condiciones de vida y desarrollo derivadas, estas sí, de privilegios históricos. Es imposible construir una sociedad democrática sobre infancias que crecen discriminadas, oprimidas, bloqueadas en su desarrollo humano.
5. **Brindarles lo mejor**. Prioridad para los niños que más necesitan de atención de las políticas públicas, es decir, para los que viven en situación de pobreza, marginación, en condición limitante de desarrollo y aprendizaje es un deber de justicia y equidad. Pero no basta establecer tal prioridad e invertir recursos en ese grupo. Se trata de ofrecerle lo mejor. Lo mejor en salud, en educación, en asistencia social, en experiencias de aprendizaje y tecnologías disponibles. Es ya recurrente la crítica a “programas pobres para pobres”. Se ha hecho, en los años ochenta



y noventa del siglo pasado, en Brasil, una gran crítica y oposición a programas “de amplia cobertura con baja calidad”. Eso, en defensa de la dignidad de los niños y de sus necesidades.

Nuestra experiencia demuestra que para garantizar que los programas dirigidos a comunidades de bajos ingresos, aisladas o de poca fuerza de presión política, tengan calidad, ellos deben ser elaborados (a) sobre el principio de los derechos del niño, lo que, en el fondo, quiere decir sobre el concepto de dignidad humana que reside en cada persona, independiente del contexto histórico-cultural y económico y (b) visando a la ciudadanía del niño, o sea, que apoye el niño para que crezca como ciudadano participativo. Cada niño sujeto de un programa de atención a sus derechos y necesidades básicas debería ser visto como espejo del País, una persona en la cual todos nosotros podríamos considerarnos representados. Eso es un desafío radical. Estamos lejos de vencerlo. Pero tal utopía debería ser perseguida.

6. Una sexta línea de observación de la realidad de los niños en Brasil es el cambio, cada vez más amplio y profundo, en la **estructura familiar** y en **las funciones** de los miembros de la familia. Las alteraciones en la estructura familiar es un fenómeno universal y se viene acentuando en los últimos años. La excepción se aplica a los pueblos indígenas y africanos aún no fuertemente influenciados por la “cultura occidental”.

La definición de familia de cien o mismo cincuenta años atrás no coincide, hoy, con las diferentes formas de composición familiar, reconocidas por la ley o existentes en la realidad: familias nucleares, monoparentales, constituidas por dos personas del mismo sexo, hijos de distintos padres etc. En Brasil, 33% de las familias tienen como jefe la mujer, que es madre y proveedora del sustento de los hijos. O sea, la mujer tiene que cuidar de la prole y trabajar generalmente fuera del hogar para sustentarla. Las consecuencias inciden en las relaciones interpersonales padre-madre-hijo, sobre el cuidado y educación en el hogar. Eso es una realidad que atañe a todas las clases sociales. Muchos niños desde muy pequeños están solos o así estarían si no existieran instituciones de cuidado y educación para la primera infancia.

Se debe observar, además, que los roles de los padres o responsables por los niños se

vienen alterando. Los papás están asumiendo funciones que, antes, eran exclusivas de las mujeres, como cuidar de los niños pequeños, cocinar y ocuparse de algunos trabajos domésticos. Eso, sin duda, tiene efecto positivo sobre la educación en la medida que se supera la división de género en tareas que pueden y deben ser hechas por ambos. Sin embargo, la ausencia del padre es un hecho determinante en la formación del niño.

7. La **urbanización** es otro fenómeno que tiene amplia repercusión en las condiciones de vida y desarrollo de los niños. Es distinto vivir, desarrollarse, aprender e insertarse en la dinámica de la existencia en el campo y en la ciudad. La migración para los centros urbanos se debe a múltiples factores – inicialmente la industrialización, enseguida las posibilidades de empleo en los sectores de comercio y servicios, pero también es influenciada por la búsqueda de oportunidades de educación, especialmente entre los jóvenes. La revolución industrial empezó, en Brasil, en 1930, pero en las últimas décadas observamos una aceleración y una distribución geográfica del parque industrial y de servicios en el país. Consecuentemente, la población crece en todas las ciudades, pequeñas y grandes. Eso ha generado la “favelização” o sea, la formación de barrios de pobreza alrededor de las ciudades, sean las grandes o pequeñas.

## Posibilidades

Enfrentamos, así, un conjunto de fenómenos sociales, económicos, culturales que desafían la creatividad, la innovación y la decisión en la formulación de políticas e programas para la primera infancia. Pero vemos, igual, una serie de conquistas que están creando un escenario de posibilidades de un mundo mejor para nuestros niños. Entre ellas, destaco:

1. Una **conciencia social** sensible, atenta y exigente con relación a los niños en Brasil. El niño no es más, un personaje apagado, invisible, indiferente para los ojos de la sociedad, de los adultos, de los políticos, de los directivos gubernamentales. Si bien vivimos, aún, en una sociedad adulto céntrica, el niño ocupa, hoy día, un espacio de destaque en la legislación y las políticas públicas, en el discurso político y en las preocupaciones de los gestores públicos en los distintos campos de la administración – salud, educación, servicio social, justicia.



2. Un **ordenamiento jurídico** reconocido internacionalmente por su concepción, directrices y medidas prácticas y tomado como modelo por distintos países en la elaboración de sus leyes relativas a la infancia y juventud. La Constitución Federal, de 1988, incluyó los derechos del niño antes de la Convención de la ONU (1989). El Estatuto del Niño y del Adolescente, de 1990, elaborado en sustitución al Código de Menores, adoptó la doctrina de la protección integral y de prioridad absoluta a la infancia y adolescencia, abandonó la mirada sesgada hacia los niños que cometen infracción a la ley, considera el niño sujeto de derechos y participante en todo lo que dice respecto a él mismo. Leyes específicas de educación, salud y asistencia social aplican y detallan directrices y normas operacionales en coherencia con los lineamientos de la Constitución.

3. **Red articulada de políticas, programas y acciones.** El Brasil es una república federada en la que los 27 Estados con el Distrito Federal y los 5.560 Municipios son autónomos dentro de los límites establecidos por la Constitución. Cada uno de los entes federados tiene competencias propias y específicas y deberes de colaboración entre sí, incluso en el campo de la atención al niño. De esa forma, tenemos políticas y programas nacionales, programas regionales, estatales y municipales. Se debe dejar claro que el gobierno federal no trabaja solo o independiente de los Estados y Municipios, sino que crea los programas nacionales y con ellos establece acuerdos de cooperación para desarrollarlos. Es decir, siempre que hablamos de un programa nacional, estamos entendiendo que los Estados y/o Municipios los están realizando en conjunto. Esa, tal vez, sea una novedad importante a subrayar: desde la nueva Constitución, o sea, del final de los años ochenta del siglo XX, se está perfeccionando una red de servicios a los niños en Brasil en tres niveles articulados y complementarios: federal, estatal y municipal.

4. **Organización y Movilización Social.** La historia del movimiento social para promoción del niño en Brasil tiene pocos años, pero, en su corta trayectoria, ha logrado conquistas memorables. Su expresión más brillante fue en los años de 1986-88, durante la Asamblea Nacional Constituyente. Esa Asamblea tuvo por finalidad elaborar la nueva Carta Constitucional del País, estableciendo

la plena democracia después de veinte años de dictadura militar.

En el seno de la sociedad se organizaron movimientos sociales para participar. Así, se ha creado el *Movimiento Nacional Niño y Constituyente*. Lo coordinaba la Comisión Nacional, conformada por los Ministerios de Educación, Salud, Previdencia y Asistencia Social, Planificación, Cultura, Trabajo y Justicia y por las más expresivas organizaciones nacionales como: Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP), Sociedad Brasileña de Pediatría (SBP), Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil – Pastoral del Niño (CNBB), Federación Nacional de Periodistas (FENAJ), Orden de los Abogados de Brasil (OAB), Movimiento Nacional Niños y Niñas de la Calle (MNMR), Frente Nacional de los Derechos del Niño, Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, además de UNICEF. Otra ONG que participó de la movilización social para la conquista de los derechos del niño en la Constituyente fue el Forum DCA – Derecho del Niño y del Adolescente.

En cada Estado fue creada una Comisión Estatal Niño y Constituyente, conformada, a su vez, por Secretarías de Gobierno homónimas a los Ministerios en el ámbito federal y por organizaciones no gubernamentales interesadas en los temas relativos a los niños. Se han involucrado y participado más de 600. Las acciones incluían estudios, debates, elaboración de documentos sobre los niños en Brasil; marchas, manifestaciones en plazas y calles, para llamar la atención, agregar personas, despertar conciencia; acciones en los establecimientos de educación, reuniones y debates en comunidades, con asociación de pobladores, sindicatos, maestros, profesionales de los distintos campos. Se hizo una campaña en los medios de comunicación, especialmente el radio y la televisión sobre los derechos del niño. Otras acciones: (a) seminarios municipales, estatales y nacionales para discutir y aprobar las propuestas que serían presentadas a los diputados y senadores constituyentes; (b) presencia frecuente de niños y expertos en el Congreso Nacional para sensibilizar a los constituyentes sobre la realidad, necesidades y derechos de los niños en la sociedad y para entregar el documento final con las propuestas para la nueva constitución; (c) reuniones técnicas con diputados y senadores, en el Congreso Nacional, sobre

los distintos temas de los derechos del niño; (d) una campaña nacional de firmas pidiendo que los derechos del niño fueran inscriptos en la Constitución. El documento fue firmado por 1.200.000 personas y entregado solemnemente al Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, con amplia cobertura de la televisión y de los periódicos de todo el país; (e) dos enmiendas al texto preliminar de la Constitución con el contenido que el Movimiento quería fuese incluido en la Constitución, presentadas y defendidas en el Plenario de la Asamblea Nacional Constituyente por sus promotores.

El resultado correspondió plenamente a lo deseado. Además de un artículo en la Constitución sobre los derechos del niño y los deberes de la familia, del Estado y de la sociedad, hay referencias sobre derechos del niño en distintos lugares del texto constitucional. Casi inmediatamente se dio inicio a la elaboración del Estatuto del Niño y del Adolescente, tras un amplio proceso de participación social coordinado por el Forum DCA.

Otro hecho fundamental que logró éxito es el reciente *Fundeb pra Valer*. Por medio de una enmienda a la Constitución, el Gobierno Federal propuso la creación de un Fondo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación, con recursos presupuestarios de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios y participación financiera del gobierno federal. Inicialmente

diseñado para financiar toda la educación básica, al enviar la propuesta al Congreso Nacional, la *creche* (guardería), que atiende niños y niñas hasta los tres años de edad, fue sacada fuera... Los defensores del derecho del niño a la educación desde el nacimiento empezaron un movimiento nacional de presión política para incluir la educación de 0 a 3 años en el Fondo. Un año de trabajo social, político y técnico, en los Estados, las escuelas, calles, Asambleas Legislativas de los Estados, Cámaras de "Diputados Municipales" y en el Congreso Nacional logró apenas la inclusión de la *creche* en el Fundeb, como un sensible crecimiento de la conciencia política sobre la necesidad y la importancia del cuidado y educación de los niños más pequeños en centros especializados. La exclusión inicial hizo que la educación en los tres primeros años de vida fuera el tema central de la discusión y aprobación del nuevo Fondo.

El Fundeb es la gran oportunidad de la educación inicial en Brasil: recursos financieros estarán asegurados para todos los niños atendidos hasta alcanzar la meta del Plan Nacional de Educación, según el valor que será establecido en función de la suma de recursos del Fondo. La meta para lograr hasta el año 2010 es: 50% de la población de 0 a 3 años en guarderías y 80% de la población de 4 y 5 años en centros preescolares.

Actualmente, la más amplia y fuerte expresión de participación está en la *Red Nacional Primera Infancia – RNPI*. Es una red de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales,

gubernamentales, multilaterales y otras redes que actúan exclusivamente o que tienen entre sus objetivos la actuación en los derechos del niño y la niña en la primera infancia (0 a 6 años). En el año 2014 está conformada por 150 organizaciones que abarcan el abanico de todos los derechos del niño. Sus acciones están en el campo legislativo, en las políticas públicas, en los planes, programas,



Benjamín

acciones y servicios. En los años 2008-2010 elaboró, con amplia participación social, el Plan Nacional por los Derechos del Niño, que fue aprobado por el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente y recibido por el Gobierno Federal para coordinar su ejecución. Se están elaborando, ahora, los Planes Municipales, con la intención que cada municipalidad tenga su plan con visión de largo plazo, construido con la participación de la sociedad y del gobierno y que abarque todos los derechos del niño con edad hasta seis años.

5. **Divulgación de los conocimientos** científicos sobre el desarrollo y aprendizaje del niño y una expresiva **producción académica**. Hasta los años 70 y parte de los 80 del siglo pasado, eran raras las publicaciones nacionales sobre educación infantil. La casi totalidad de los libros eran traducciones europeas o norteamericanas. Las universidades no tenían cursos de formación de profesionales en educación infantil, muy pocas investigaciones eran hechas. A partir de los 80 empieza una divulgación amplia de estudios sobre formación de la inteligencia, aprendizaje, desarrollo psicológico en los primeros años de vida. En el presente, diversas editoriales publican gran número de libros sobre diferentes temas de la infancia. Cursos de licenciatura y pos-grado son frecuentes en universidades federales, estatales y privadas.

6. **Avances en políticas y programas**. En este texto destaco apenas tres, los que considero generadores de cambios profundos y extensos en el panorama de atención a los niños y niñas en Brasil.

6.1. **Sistema de Garantía de Derechos del Niño y del Adolescente**. Ese sistema, organizado a partir de las directrices del Estatuto del Niño y del Adolescente, es el centro de las políticas de atención a la infancia. Lo integran los Consejos Tutelares, los Consejos Nacional, Estatales y Municipales de los Derechos del Niño y del Adolescente, la Justicia de la Infancia y Juventud, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, las Oficinas policiales de Protección al Niño y al Adolescente, las organizaciones no gubernamentales de atención y defensa de los derechos de la infancia y los servicios públicos básicos. Las Conferencias nacionales, estatales y municipales de los Derechos del Niño y del Adolescente, cada dos años, reúnen

evaluaciones, sugerencias y propuestas para la política nacional. Interesante observar que esas Conferencias son instancias de participación reconocidas formal e institucionalmente por el gobierno.

6.2. **FUNDEB – Fondo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de Educación**. El fondo es nacional como principio, normas y procedimientos, pero la operación es estatal, o sea, cada Estado tendrá su Fondo, con un monto de recursos y valores por alumno, para repartir entre su red de escuelas y los Municipios de su territorio. Recauda el 80% de todos los recursos que el Estado y sus Municipios deben aplicar en educación (de los municipios entran solo las transferencias federales y estatales; los impuestos cobrados por los municipios no entran en el fondo, pero sigue la obligación de ser aplicados en educación infantil y fundamental). Del total, en cada Estado, se reparte para la educación infantil, fundamental y media, según el número de inscripciones de cada red de educación. El municipio recibe por inscripción en educación infantil y fundamental; el Estado, en educación fundamental y media. Con el objetivo de disminuir las diferencias entre Estados más ricos y Estados más pobres, el gobierno federal complementa el Fondo de los que estén debajo de la media nacional. La previsión es que diez Estados van a recibir complementación de recursos del Ministerio de la Educación. A partir del cuarto año de funcionamiento del Fundeb, el gobierno federal aportará un monto equivalente a diez por ciento del total.

La inclusión de la educación de los niños hasta tres años en el Fundeb, lograda por el movimiento *Fundeb para Valer*, determinará un avance jamás visto en la expansión y la calidad de la educación infantil en Brasil. La razón fundamental es que ahora esta etapa de la educación básica tendrá recursos financieros asegurados, de forma estable, transparente y consistente, según norma constitucional.

6.3. **Programa Brasil Cariñoso**

7. **Presupuesto Niño** (*Orçamento Criança*). Es un instrumento de control administrativo y social de los recursos destinados a programas

para la infancia. Establece parámetros para los directivos de instituciones gubernamentales administrar los recursos, que permiten a las organizaciones no gubernamentales hacer un seguimiento o control de su ejecución. Fue creado en 1995 y actualmente es usado por el Instituto de Estudios Socio-económicos – INESC, para hacer el monitoreo del Presupuesto Federal y orientar la institucionalización de instrumento semejante en los Estados y los Municipios.

Trabajar en el Presupuesto Niño implica actuar en tres momentos decisivos de la definición de recursos gubernamentales: la elaboración del Plano Plurianual (PPA), de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y del Presupuesto por el gobierno y su aprobación por el Congreso Nacional como Ley Presupuestaria Anual (LOA).

En la última campaña electoral (2014), la Red Nacional Primera Infancia escribió una carta a los candidatos a presidente de la República proponiendo tres acciones para avanzar en la atención a los derechos del niño en la Primera Infancia: a) implementación completa del Plan Nacional por la Primera Infancia; b) Pacto Federativo entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios por la Primera Infancia y c) la creación del Presupuesto Niño. La Presidenta Dilma Rousseff contestó la Carta de la Red asumiendo el compromiso de crear ese Presupuesto. Lo que se quiere es una actividad o rúbrica específica Niño en el Presupuesto Nacional en el cual se discrimine todos los valores que se destinan a acciones de atención directa a los niños de 0 a 6 años. Con eso se puede verificar cuánto efectivamente se destina a la primera infancia en el conjunto presupuestario de la nación y se puede luchar por incremento de recursos.

8. **Ley sobre Políticas Públicas para la Primera Infancia.** El año de 2014 marca una etapa histórica decisiva en la legislación referente a la garantía de los derechos del niño en la Primera Infancia. Un proyecto de ley (PL n°6.998, de diciembre del 2013) propone definir principios y directrices para las políticas públicas para la Primera Infancia y añade una cantidad de medidas de protección al embarazo, al nacimiento, al acto de amamantar, para la formación y fortalecimiento del vínculo madre-hijo, la participación del padre o compañero en el proceso de nacimiento y cuidado inicial, entre otros ítems.

Los principios y directrices para la formulación de las políticas sectoriales indicadas por el Proyecto de Ley son:

- a) la atención al interés superior del niño y su condición de sujeto de derechos y ciudadana;
- b) la promoción y participación del niño en la definición de acciones que le digan respeto, en conformidad con las características de su edad y desarrollo;
- c) respeto a las individualidades y ritmo de desarrollo, valorizando la diversidad de las infancias brasileñas, y también las diferencias entre los niños en sus contextos sociales y culturales;
- d) reducción de las desigualdades en el acceso a los bienes y servicios para la Primera Infancia, garantizando prioridad a la inversión pública en la promoción de la justicia social, la equidad e inclusión, sin discriminación de cualquier tipo;
- e) articulación de las dimensiones ética, humanista y política con las evidencias científicas y la práctica profesional en la atención a los niños y niñas;
- f) adopción de un abordaje participativo, involucrando a los profesionales, los padres de familia y los niños en el perfeccionamiento de la calidad de las acciones y en la búsqueda de universalización de los servicios;
- g) promoción de una cultura de protección y promoción del niño en la sociedad, con apoyo de los medios de comunicación.

Lo más importante, en el nuevo marco legal de la Primera Infancia, es que se determina la formulación de una política nacional integrada para la Primera Infancia, formulada con participación social, con visión holística del niño y que comprende una concepción multisectorial. Dicha política deberá ser articulada y coordinada por una institución pública nombrada por la Presidencia de la República.

### Consideraciones finales

Estos ocho puntos quizá sugieran a alguien menos avisado que el tiempo para los niños en Brasil está despejado... No es así. Hemos logrado avanzar en lo jurídico, en la política, en los instrumentos de planificación, de elaboración del presupuesto y de monitoreo y control social, en la participación más organizada de

la sociedad en todas las etapas del proceso – desde la definición de políticas, elaboración de programas, seguimiento y control. Pero falta mucho, muchísimo.

Los niños son prioridad absoluta, según la Constitución Federal. En consecuencia, deben estar en primer lugar en las políticas públicas, en la vida familiar y en las acciones de la sociedad. Lejos estamos de obedecer a esa determinación.

La infancia es el período más decisivo de la vida humana. Los niños tienen que vivirla ahora, disfrutando la infancia como niños y no como futuros adultos. ¿Cómo vencer la obsesión de muchos padres que invierten en sus hijos pequeños pensando en los adultos que desean?

Sobre los niños recae el impacto más fuerte de la pobreza, de las medidas de ajuste económico, de la degradación del medio ambiente, de la erosión de los valores, de la destrucción de la familia. ¿Cómo preservarlos de tales problemas sin aislarlos del mundo real en el cual deben aprender a ser ciudadanos?

Necesidades tan esenciales para un sano desarrollo como la acogida desde la concepción y nacimiento, la aceptación en la familia y el medio social, el cariño constructor de lazos humanos y seguridad, el respeto a sus características individuales... ¿cómo pueden ser objeto de políticas gubernamentales, que tratan de la esfera pública, de relaciones profesionales, de instituciones regidas por normas objetivas y patrones universales?

### **Vital Didonet - (Brasil)**

Profesor. Licenciado en Filosofía y en Pedagogía. Tiene Maestría en Educación, con estudios especializados en Planeamiento Educativo. Experto en educación infantil. Fue Coordinador de la Secretaría Ejecutiva de la Red Nacional Primera Infancia - RNPI, en Brasil (2009-2010), conformada por 136 organizaciones.

Es asesor para asuntos de legislación de la Rede Nacional Primeira Infância, representándola junto al Gobierno Federal y el Congreso Nacional, en Brasilia. Fue Presidente de la OMEP Brasilia, de la OMEP Brasil, Vice-presidente de la OMEP para América del Sur, después, Vice-presidente para la América Latina y, finalmente, Vicepresidente Mundial de la OMEP (dichas actividades van del 1980 al 2000).

Consultor de distintas organizaciones internacionales (UNICEF, UNESCO, OEA, OEI).

Ministró cursos de formación de profesores y maestros, planificadores y gestores de educación en el País y en el exterior.

Hace 30 años participa, como conferencista y ponente, de congresos, seminarios, foros y debates en universidades, Ministerios de Educación, Institutos, Fundaciones y ONG, en todo el Brasil y en 26 países de los cinco continentes, con más frecuencia en América Latina. Es coautor, en la publicación de distintos libros.

Los niños son temas sensibles y tiernos para el discurso político. Pero los políticos se olvidan de las promesas cuando pasan a ocupar el puesto que el voto les otorgó. Felizmente crece el número de aquellos que mantienen coherencia y crean espacios políticos para insertar las preocupaciones por la infancia.

Los niños están en los medios de comunicación, especialmente en la televisión. Ora como tema de las ciencias, la salud, el desarrollo cognitivo, de habilidades precoces, ora como personaje de programas de entretenimiento. Pero muchas veces como objeto del mercado consumista, consumidor o motivador del consumo. La obesidad infantil está creciendo al punto de volverse problema de salud pública. Y eso, en gran parte debido a las propagandas en los medios de comunicación para que consuman refrescos y alimentos con alta cantidad de azúcar, grasas, sodio.

Y la dicotomía entre infancia y vida adulta... ¿cómo trascenderla? Los niños quieren ser niños y crecer. Los adultos esperan que “se desarrollen”. Ellos quieren jugar, porque les gusta. Los adultos quieren que jueguen para que aprendan. El conflicto no se resuelve sin una relación de alteridad y reciprocidad en la que adultos aprendan con los niños y los niños aprendan con los adultos. Formular políticas para la infancia es más que una tarea técnica. Es una tarea humana de co-construcción adultos-y-niños.



# La Educación Infantil, un reto permanente

*Irene Balaguer Felip*

*¿Dónde queda nuestra tradición pedagógica y nuestra experiencia de recuperación práctica? Por lo general no se escucha a la infancia como lo hacen en Dinamarca, pero tampoco se ha escuchado a los maestros que en el último tercio del siglo pasado pusimos en práctica la libertad que con tanta vehemencia reclamaba Compte y Riqué hace cien años. Nuestros Ministerios de Educación no comprenden la fortaleza de la educación infantil como la construimos y por la que tanto luchamos.*

*Toda teoría es gris,  
pero siempre es verde  
el árbol de la vida*

Goethe

Cuando uno intenta comprender el proceso histórico de la educación inicial en un país, constata que, con matices, éste es igual en todos o en la mayoría.

La conquista para reconocer a la primera infancia como personas sujetas a Derechos –entre los cuales, el derecho a la educación– es, sin lugar a dudas, una de las más largas de la historia de la educación, puesto que en ella se cruzan intereses de índole muy diversa: económica, laboral, ideológica y social, entre otras.

Intentaré mencionar algunas que, desde mi punto de vista, son más comunes en todos los países, o de mayor calado:

## La mujer y la niñez

Durante el siglo pasado, culturalmente se ha producido una estrecha vinculación entre la madre y el cuidado de “sus hijos”. Desaparecida la familia extensa que arropaba de manera espontánea a la niñez, especialmente en el mundo rural, la emigración a las ciudades de núcleos familiares más reducidos y la incorporación al mundo laboral pautado –al margen de la necesidad de armonizar la vida familiar y laboral– generan nuevas pautas de comportamiento, y de un modo más o menos paulatino se genera un patrón cultural de reparto de responsabilidades: el varón trabaja fuera de casa y la mujer se ocupa de las tareas domésticas, entre ellas el cuidado de los hijos.

Esta nueva forma de vida está sujeta a las necesidades del mercado, con sus vaivenes en base a la opulencia o a la regresión en la economía, y también a si la mujer inicia un proceso irregular en el mundo laboral, casi siempre como mano de obra barata. Una realidad que, de nuevo, desestabiliza el reparto de responsabilidades en el seno de las familias.

¿Dónde dejar a los niños y las niñas? Eso sí, mientras la madre trabaja.

Y así, en la mayoría de países de América Latina y Europa surgen espacios de cuidado. ¿Dónde? Donde sea: en garajes, patios de vecinos, entradas de las casa... Lugares inadecuados. ¿Con quién? La mayoría de estos espacios están regidos por otras mujeres sin ninguna preparación, sólo con la experiencia de haber tenido hijos. Unas mujeres que hacen de esta guarda su trabajo, y en consecuencia cobran el servicio.

Esta realidad perdura durante décadas, hasta que se produce un cambio substancial en las necesidades del mercado, que reclama mano de obra cualificada: en este caso, mujeres con una formación para nuevos puestos de trabajo. En mi país, esta nueva necesidad surge a principios de la década de los años 70, y en Uruguay casi dos décadas después.

Esta nueva realidad laboral de la mujer, con más estudios y preparación, genera una pequeña o gran revolución. Las mujeres no están dispuestas a dejar a sus hijos pequeños en cualquier lugar, y se organizan, protestan, se manifiestan, contribuyen de forma decisiva a tomar medidas y exigen unas mínimas garantías sobre cómo serán atendidos sus hijos y los de toda la población; es una reivindicación social remarcable.

Es en este contexto de protesta cívica, que en Uruguay el gobierno crea el Plan de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia, conocido como CAIF. En España, la repuesta del gobierno –aún en dictadura– se articula en base a tres

propuestas: la de creación o ayuda a guarderías laborales, las ayudas a las guarderías asistenciales para los más desfavorecidos y, finalmente, el Plan Nacional de Guarderías, de acuerdo con el cual el Estado creaba y sostenía “guarderías” para la infancia de 0 a 6 años.

Sería fácil demostrar que la respuesta de ambos gobiernos es muy similar: en Uruguay tienen un único Plan para todo el país, y en España existen tres, pero todos ellos adolecen de lo fundamental: la infancia y su educación. Son una respuesta que arrastra sin más la realidad histórica de un proceso que se centra en las necesidades del mercado, en su exigencia de disponer de mano de obra barata (las mujeres) y en la caridad para los más pobres.

Esta forma de pensar y actuar de los gobiernos contribuye, o está íntimamente condicionada, a regular las necesidades del mercado cuando éste requiere crecer, y facilita el incremento la oferta mayoritariamente privada, con alguna ayuda o subvención pública simbólica. Cuando, por el contrario, el trabajo es escaso, surgen opiniones “cualificadas” en defensa del gran papel de la mujer-madre, como única responsable de la buena crianza de sus hijos –y así éstas aceptan sumisas un único rol de “mujer-madre”. ¿Qué mujer no desea ser una buena madre? No conozco a ninguna.

Es este un juego perverso que las mujeres de mi generación hemos vivido como mínimo tres veces durante nuestra vida profesional, y

también como madres o abuelas. ¿Por qué la manipulación se repite al ritmo de los ciclos de las crisis económicas?

Desde mi punto de vista, es básico acabar con esta falsa dicotomía para el bien y la emancipación de las mujeres, y con la misma contundencia para la infancia. Esta afirmación rotunda implica reconocer a ambos como personas, con sus derechos, y no contempla que toda mujer tenga que actuar en relación a la crianza de sus hijos de la misma forma.

Toda mujer debe ser respetada en su decisión, y si ésta es compartida con su pareja, mejor para la criatura. Ciertamente, además, un bebe no puede ser consultado, pero tan pronto como sea posible el niño o la niña tienen también derecho a opinar sobre lo que les afecta.

Toda persona, sea pequeña o mayor, necesita una familia, del mismo modo que también toda persona necesita un círculo más amplio de relaciones, sean coetáneos o personas que compartan intereses, pues la sociabilidad, el estar con otros, es inherente a nuestra especie.

En este contexto, tan enraizado en nuestras formas de pensar y actuar, invito a reflexionar sobre el esquema que nuestra compañera danesa Jytte Jul Jensen nos ofrece, desde una cultura distante a las nuestras, pero que nos puede servir para la discusión o la reflexión sobre los cambios que están aconteciendo, y que algunas veces nos resultan difíciles de encajar o asumir.

De	A
grandes teorías	mini teorías
teorías universales	relativismo por el desarrollo, teorías locales y contextualización
conocimiento inmóvil	conocimiento como un proceso de investigación
sobreestimación de la infancia	desarrollo a lo largo de la vida
teoría de las fases del desarrollo	temas de la vida
el pasado como destino determinista	capacidad para cambiar
familiacentrismo	redes de relación con otras personas
infancia débil	infancia competente
la infancia como receptor pasivo	la infancia como actor de su propio desarrollo
estimulación-enseñanza	establecer un contexto donde estar juntos, aprendizaje activo
habilidades definidas	experiencias de competencias sociales y culturales, la vida diaria



Nicolás

### Algunos hechos relevantes

En 1990 la Intendencia de Montevideo crea el programa Nuestros Niños. Una acción local de gran calado social y pedagógico. Se crean centros infantiles en los barrios más vulnerables de la ciudad, con una implicación y corresponsabilidad de las familias y del contexto; se selecciona personal cualificado para la tarea de educar y, con ella, la de velar por una correcta nutrición de las niñas y los niños; la tarea educativa de los centros contempla todos aquellos aspectos culturales que contribuyen a poner al alcance de la infancia la riqueza de múltiples lenguajes, la música, la danza y el movimiento, la dignidad de los espacios y materiales, la vida cotidiana como un elemento clave de la conquista de la autonomía personal y social.

La formación permanente del personal, que sustenta su experiencia diaria con los niños y las familias, contribuye al crecimiento y a la identidad de cada centro, así como la gestión social de los mismos. Es un programa que aporta a la infancia lo que requiere, y que con

ella y a través de ella contribuye a la mejora de las condiciones de vida de las familias y a la emancipación social del contexto.

El Programa Nuestros Niños no fue un camino de rosas. Algunos consideraban que una propuesta de este tipo no era competencia de la Intendencia, que cabía esperar que el gobierno del país actuara como era debido; otros consideraban que era muy costoso, a pesar de la austeridad del programa; otros sentían una envidia –comprensible– porque sus hijos no tenían acceso a los centros.

Es posible que algunas de las críticas lleven razón, pero desde mi punto de vista la existencia del programa de la Intendencia de Montevideo es un elemento clave para el proceso que ha seguido el país. De no existir experiencias de la cualidad de la pequeña experiencia de Nuestros Niños, no se tienen referentes de que la educación de los más pequeños puede y ha de ser diferente a las iniciativas más generalizadas –algunas de buena fe, y otras con afán de lucro– que proliferan en todas las ciudades para responder a una necesidad social no atendida por el gobierno.

El compromiso de la Intendencia de Montevideo es muy similar a la que tomaron, una década antes, la mayoría de entes locales del norte de Italia creando escuelas de la infancia para niñas y niños de 3 a 6 años, y posteriormente nidos para los de 0 a 3 años. Un compromiso del que muchas de nostras nos alimentamos e inspiramos pedagógicamente.

En España, la iniciativa de pasar de la guardería a la educación infantil fue realizada por la sociedad. En la década de los 70 del siglo pasado proliferaron cooperativas de familias y maestras para dar una nueva respuesta a la necesidad del momento.

Fueron unos años duros en plena dictadura, pero también extraordinarios de creación pedagógica y social. Las escuelas infantiles eran pequeños espacios de libertad. Hoy todas aquellas escuelas infantiles son públicas.

### La movilización social

En la mayoría de los países, la conquista para reconocer el derecho a la educación desde el nacimiento y el deber de los gobiernos de reglamentar y crear centros que respeten este derecho para toda la infancia ha sido un periplo largo de protestas, manifiestos, congresos y manifestaciones.



Una movilización que persiste, a pesar de los pequeños o grandes avances realizados. En algunos países, este clamor social ha conseguido leyes –con algunas de éstas, podríamos sentirnos identificadas–, pero su aplicación, el hacer realidad una amplia red de centros públicos que den cobertura a la demanda, está aún muy lejos.

Por consiguiente, las movilizaciones seguirán con más fuerza y argumentos, ya que la sociedad ha tenido oportunidad de conocer las experiencias positivas que la educación infantil aporta a la infancia, y no está dispuesta ni a renunciar a ésta ni a que se le ofrezcan sucedáneos.

### Leyes y normas

El clamor social y profesional y las experiencias de cualidad han contribuido a que, tanto en Uruguay como en España, los gobiernos de izquierdas o progresistas se hayan comprometido a legislar o a establecer normas para la educación de los más pequeños.

Así, en 1990, en España se aprueba la Ley Orgánica General del Sistema Educativo, y en Uruguay, en 2008, se aprueba la nueva Ley de Educación. Ambas reconocen a la primera infancia como la primera educativa de la vida.

Estas leyes de nuestros países son recibidas con entusiasmo, como una gran victoria tras una larga reivindicación a favor de la infancia. Pero pronto el entusiasmo se desvanece por tres elementos básicos, sobre los cuales les invito a reflexionar a partir de nuestra experiencia:

- la dificultad de los Ministerios de Educación para comprender que la Educación Infantil es tan importante como la básica o la universitaria, pero diferente;
- la falta de recursos públicos para hacer realidad la ley abre la eterna –y para mí, falsa– dicotomía sobre si es prioritaria la cantidad o la cualidad;
- y, finalmente, la lectura de los aportes de las neurociencias desde una perspectiva neoliberal.

Por tradición, el Ministerio de Educación define pautas de actuación homogéneas para toda la población escolar, y así diseña currículos y más currículos también para la educación infantil. Es una limitación a la libertad y a la adecuación al contexto en el que se desarrolla la infancia.

### Diseño Curricular

Desde esta perspectiva, sería posible otra forma de orientar nuestra labor como maestros. Para poner un ejemplo, un país como Dinamarca, que goza de más de 150 años seguidos de democracia y que en consecuencia desconoce qué es un guerra o una dictadura (y que es, por lo tanto, muy diferente a los nuestros) establece, en lugar de un currículum, unos principios básicos –no es una norma– sobre los que se deberían basar las escuelas infantiles.

Dichos principios consideran, bajo el epígrafe “infancia y sociedad”, que:

- Se debe promover el desarrollo, el bienestar y la autoestima de niños y niñas.
- Hay que escuchar a los niños y a las niñas.
- Hay que hacer que las familias participen en las escuelas infantiles.
- Las escuelas infantiles son un recurso en el trabajo preventivo.
- Las escuelas infantiles deben cooperar con el resto de servicios de la comunidad.

Un nuevo acuerdo concreta estos principios más detalladamente, y subraya que los objetivos deben ser pedagógicos y sociales. También establece que las escuelas han de dar voz a los niños para que participen en la toma de decisiones, de manera que puedan compartir responsabilidades.

En Uruguay, hace un siglo también se daba el debate sobre la bondad de disponer de una norma general. En aquella época lo llamaban Programa, y su objetivo era garantizar la buena labor de los maestros, mantener la solidaridad de las instituciones sociales y la alianza de los pueblos de toda la familia humana, según se argumentaba.

En respuesta a este Programa, Enriqueta Compte y Riqué pide libertad de programa; la respuesta fue que no todos los maestros serían capaces de gozar de esta libertad.

Compte y Riqué argumenta con claridad y contundencia:

*“Pues bien, yo me propongo demostrar que sí, que lo serían. Lo grave está en que no la querrían todos, y que es la juventud principalmente la que piensa que no podría marchar sin ese rígido, complicado andador, que se llama programa.”*

*Dije ante un maestro joven que quiere el programa impuesto que tiene músculo, que tiene fuerzas, que tiene sentido de la dirección, un perfecto mecanismo motor y no lo sabe.*

*No lo sabrá mientras el programa pretenda llevar al maestro de la mano. Si el programa permite que se oculte la conciencia, ¡Guerra al programa!*

*Lo más trivial puede a veces motivar una interesante situación, pero para que esto suceda, el maestro ha de tener libertad.*

*Después... dejemos que el niño mire y escuche, respondiendo siempre a sus por qué, lo que nos obligará a mantener nuestra cultura al nivel de los últimos adelantos de la ciencia, hagamos también nosotros esa interrogación de ansiedad perpetua por el descubrimiento de la verdad."*

En este punto podemos preguntarnos qué nos ha pasado. Qué es lo que ha ocurrido que en nuestros dos países los currículos, también en educación infantil, se hayan establecido y sacralizado.

¿Dónde queda nuestra tradición pedagógica y nuestra experiencia de recuperación práctica? Por lo general no se escucha a la infancia como lo hacen en Dinamarca, pero tampoco se ha escuchado a los maestros que en el último tercio del siglo pasado pusimos en práctica la libertad que con tanta vehemencia reclamaba Comte y Riqué hace cien años. Nuestros Ministerios de Educación no comprenden la fortaleza de la educación infantil como la construimos y por la que tanto luchamos.

### **Cantidad versus calidad**

Desde mi punto de vista, ésta es una dicotomía falsa, la hemos vivido en diversos países europeos y en largos debates pedagógicos y políticos. En relación a este tema, querría referirme a Loris Malaguzzi y a su clara apuesta por la calidad. Si la sociedad no tiene oportunidad de conocer lo positiva que para la infancia puede ser una escuela en la cual niñas y niños felices tengan la oportunidad de desarrollar todo su extraordinario potencial, *con sus cien lenguajes* (como Malaguzzi los define metafóricamente), difícilmente podrá comprender lo positiva que es la escuela infantil, ni respetar el Derecho a la Educación de los más pequeños.

La cantidad es importante, sin lugar a dudas, pero vista como la otra cara de la cualidad. Ambas deben avanzar juntas; si no es así, se sigue haciendo caridad más o menos encubierta o enmascarada.

25 años después de ser aprobada por la ONU la Convención de los Derechos del Niño, y ratificada por nuestros países, y sin considerar los importantes informes de la misma ONU advirtiendo de forma dramática sobre las consecuencias de no desarrollar políticas en favor de los tres primeros años de la vida, la dificultad de los gobiernos para reconocer a la infancia de 0 a 6 años como personas con derechos, entre los cuales el Derecho a la Educación, es un elemento suficiente para actuar en coherencia.

### **Los aportes de las neurociencias**

Esta es un nuevo elemento que interfiere en el concepto de Educación Infantil y que creo debemos considerar. Desde hace décadas las ciencias humanas, entre ellas la neurología, han aportado gran información sobre el desarrollo infantil, y de manera especial para estas primeras edades. Unas aportaciones que han contribuido a reforzar las observaciones empíricas que las maestras, y con ellas la pedagogía, venían argumentando.

Ciertamente, las primeras edades son básicas para el desarrollo de toda persona. En estos primeros años de la vida se establecen –o no– las grandes conexiones neuronales sobre las que se sustentaran los progresivos aprendizajes a lo largo de nuestras vidas. Es por esta razón que la pedagogía ha profundizado en aquellas condiciones nutricionales, higiénicas, ambientales, relacionales y de aprendizajes que contribuyen a favorecer el desconocido potencial de cada niña y cada niño.

Ahora, las aportaciones de las neurociencias se utilizan para explotar este potencial excepcional, para instruir o inculcar en esta infancia aquellas temáticas que están lejos, no sólo de su interés vital, que ya sería grave, sino que se robotiza un falso aprendizaje que no permite su verdadero desarrollo; el desarrollo de tejer la complejidad, el de la acción, pensamiento y construcción de conocimiento.

Esta visión neoliberal de las neurociencias, aplicada a la educación temprana, convierte a la infancia de estas edades en meros contenedores de falsos saberes, anula su interés

y curiosidad para aprender, los convierte en meros instrumentos de repetición de cuestiones que no comprenden. Hace dos décadas que, en la presentación de un bello libro, *Los pequeños y el cine mudo*, Malaguzzi se refería a esta línea de pensamiento o interpretación de las neurociencias que está haciendo furor como una gran modernidad de enseñanza.

*“Dicen que el mundo se hace más pequeño. Pero en realidad es muy amplio y lejano.*

*Mientras nosotros dignificamos una historia de peces y niños, una historia humilde que late sin estridencias (y que seguramente por eso no resulta visible para todo el mundo), en Filadelfia, en este mismo momento, un personaje inquietante que se llama Glenn Doman se está haciendo famoso enseñando a las madres cómo se multiplica la inteligencia de los niños.*

*Y desfilan criaturas de siete meses gateando que son capaces de escoger un cartoncito con la palabra naranja en inglés, después la palabra puerta en hebreo y después el ideograma japonés que designa a la madre. Y después niños de dos años que tocan el violín y conocen a un autor de cuadros famosos.*

*¿Qué haremos con nuestros niños que no saben inglés, hebreo, japonés, ni saben tocar el violín, ni utilizan los espejos parabólicos de Doman para contemplar su potencial?*

*Queramos a nuestros niños.*

*El mundo es realmente grande. Es, también, estrecho y poco hospitalario con el mundo de los niños.”*

A pesar de lo expuesto, como maestra de educación infantil y en consecuencia conocedora de miles de maestras, y a pesar de las dificultades y la incompreensión, soy extremadamente optimista. Son tantos los conocimientos que hemos adquirido durante estos últimos años que, aunque algunas veces no seamos plenamente conscientes de hasta qué punto somos capaces de compartir nuestras experiencias y nuestras reflexiones, éstas pueden adquirir tal fuerza que los más pequeños, en nuestras escuelas, puedan sentirse reconocidos como personas activas y protagonistas de su progreso.

Permitidme una última referencia al pensamiento de Enriqueta Compte y Riqué, que considero de gran vigencia.

*“La Pedagogía es la más compleja de la ciencias y la más sencilla de las artes. Es la más compleja de las ciencias porque a todas necesita; todas descansan en ella; arranca en las más abstrusas y culmina en las más abstractas. Es la más sencilla de las artes, porque el arte se domina principalmente por intuición: y la de educar, en alguna medida ¿quién no la tiene?”*

## Bibliografía

Compte y Riqué, Enriqueta *Maestra militante de la vida*. Montevideo ANEP-CODICEN Colección “Clásicos de la Educación Uruguaya” 2009.

Malaguzzi, Loris y otros *Los pequeños del cine mudo*. Barcelona: Associació de Mestres Rosa Sensat – Reggio Children Colección “La escucha que no se da” 2004.

Jensen, Jytte *La filosofía del treball amb infants a Dinamarca* Barcelona.

Rosa Sensat, revista *Infància* 106. 1999

## Irene Balaguer Felip - (España)

Maestra, especialista en Educación Infantil. Pedagoga.

Presidenta de Asociación de Maestros Rosa Sensat.

Miembro del Consejo de Redacción de la revista *Infancia Latinoamericana*.

Miembro del Consejo de Redacción *Infància: educar de 0 a 6 anys*.

Miembro del Comité Científico de la revista Italiana *Bambini* desde 1983.

Miembro del Consejo Internacional de la revista *Patio, Educación Infantil*, Brasil. 2002.

Miembro del equipo de la OCDE para la *Evaluación de la Educación Infantil*, México. 2003.

Directora de la investigación: Situación de la oferta de servicios existentes en España, para menores de tres años durante la jornada laboral de sus padres. 2004 - 2009 MTAS.

Miembro del Consejo Escolar del Estado de 2002 a 2011.

Miembro del Consejo de Redacción de la revista *Infancia en Europa* de 2001 a 2010.

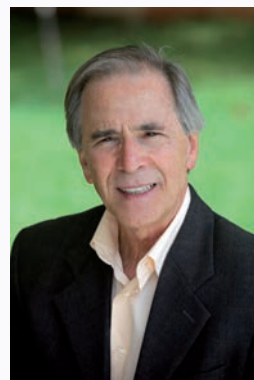


# Calidad en educación infantil

*“La calidad de la educación, como objetivo, se ha convertido en un concepto estratégico en las formulaciones de política educativa en la gran mayoría de los países, en torno al cual se estructura el resto de las políticas educativas”.*

Juan Casassus

Vital Didonet



## Introducción

El tema de la calidad está presente en conferencias, congresos, reuniones y discusiones en casi todo el mundo. Cantidad de libros, números especiales de revistas y textos que se reparten en diferentes lugares y ocasiones tratan del tema. En los ámbitos de la administración y de la política se formulan cuestiones respecto a la calidad. Programas gubernamentales y de las empresas privadas son creados para mejorar la calidad en los productos y los servicios. La educación también entra en la “onda”. En la esfera pública, así como en la enseñanza privada, hay preocupaciones en mejorar la educación... El interés ha llegado a los padres de familia, que quieren saber si dicha escuela es buena, si esta es mejor que aquella. Muchos están dispuestos a pagar altos costos por servicios educacionales, con esperanza de que sus hijos estén frecuentando una buena escuela; otros, mediante gestiones políticas y presión social, cobran del Estado acciones que garanticen un cierto nivel de calidad en las escuelas públicas.

¿Por qué hay tanto interés en la temática, en estos tiempos? En el pasado, ¿no hubo preocupación con la calidad? O ¿era la calidad tan evidente y presente en la educación que no necesitaba ser objeto de interrogación?

En la educación infantil<sup>1</sup>, la cuestión de la calidad tiene particular interés, en función de las características etarias de los niños, de su trascendencia en el desarrollo y formación en los primeros años de vida. En ese nivel, en especial, se han realizado amplios debates, sin haber llegado al consenso. Persisten visiones distintas cuanto a criterios de calidad, a estándares

mínimos o deseables, a modelos de programas de atención en centros preescolares. Especialmente vulnerable a la crítica es la atención preescolar a los niños menores de 3 años, en muchos casos sujetos apenas de cuidados asistenciales. En el contexto del debate y en respuesta a la presión generada en los medios educativos por mejor calidad en la educación infantil, en muchos países se están estableciendo criterios que delimitan las condiciones entendidas como mínimas, necesarias o deseables y se están definiendo estándares que permitan juzgar si una política de educación, un programa, una institución de atención a niños, un currículo o propuesta pedagógica cumplen los requisitos de calidad.

En este texto, después de insertar el debate sobre calidad en educación infantil en el movimiento más amplio del sistema educativo en pro de la calidad, vamos considerar algunas características del concepto, los diferentes dominios en que se puede considerar la calidad de la educación infantil y, finalmente, los criterios que permiten hacer juicios sobre la calidad. Nuestra expectativa es de contribuir para la reflexión sobre el tema, de manera que, a partir de una comprensión más amplia de la problemática, los trabajadores en esta área puedan aportar nuevas ideas y referenciales de acción, tendientes a mejorar la calidad de la educación infantil.

## I. Contexto histórico-social de la calidad en educación

El concepto es relativamente nuevo, si consideramos el período en que surge en la agenda política de la educación. En una historia que tiene muchos siglos, es solamente en los últimos treinta años del siglo XX que comienza a figurar en el debate público como

<sup>1</sup> La expresión “educación infantil” es empleada, en ese texto, para significar la actividad para y con los niños y niñas de 0 a 6 años en institución propia de educación, y que abarca el cuidado y educación como aspectos indisolubles del mismo acto pedagógico que promueve el desarrollo integral y el aprendizaje.

tema específico. Ya se encontraba en planes nacionales de educación en la década de los setenta como objetivo al lado de las metas de expansión del sistema, pero su carácter era más bien técnico. Esa prioridad surge en el contexto de la democratización de la educación, o sea, de la expansión de la escuela. Calidad y cantidad se erigen, así, como dos pilares de sustentación de los planes educativos. De un lado, se quería que toda la población tuviera educación (alfabetización y escuela obligatoria para todos) y más educación (logrando niveles más altos de escolaridad). De otro lado, la educación impartida tenía que asegurar un mínimo de calidad, para tener sentido, significado y valor para las personas y la sociedad. A raíz de eso estaba la crítica de que la expansión sin control había hecho caer la calidad y que la educación para las poblaciones marginadas no tenía la misma calidad de la que se ofrecía para las de mejor nivel de renta. Ideas de justicia social, equidad, derecho a la educación, necesidad de la educación para el desarrollo social e integración de las personas en la sociedad sostenían la exigencia de educación con calidad para todos. Según Mariano F. Enguita<sup>2</sup>, la problemática de la calidad viene sustituir la problemática de la igualdad y de la igualdad de oportunidades, que eran entonces los temas centrales.

El punto de partida de la centralidad del tema está en el Informe de la Comisión Nacional para la Excelencia de la Educación, en la administración Reagan - *A Nation at Risk* -, de 1981, que llamó la atención para el riesgo de los Estados Unidos perdieren el liderazgo mundial en consecuencia del bajo nivel de la educación en su país. Según la Comisión, era urgente realizar una reforma del sistema educacional.

Otro argumento que ha fundamentado el interés y el movimiento por la calidad de la educación fue la constatación de que *“la educación es el instrumento de política pública más adecuado para resolver problemas cruciales de la sobrevivencia y desarrollo de las sociedades como son el crecimiento económico y la integración social”*<sup>3</sup>. La OCDE realizó diversas

reuniones en los años ochenta y noventa<sup>4</sup> sobre el concepto global de calidad en educación y sobre temas específicos (por ejemplo, calidad en el currículo, en la formación de maestros, en la enseñanza, en las escuelas). En 1992, el debate de los Ministros de Educación se ha centrado en la visión global de “Educación y Formación de Calidad para Todos”<sup>5</sup>. En nuestra Región de América Latina y el Caribe, el tema estaba en la pauta de la política educativa desde 1979, con el Proyecto Principal de Educación. Pero solamente en el final de la década de los 80, en las conferencias de los Ministros de Educación de la Región es tratado formalmente. Un paso significativo fue dado por el estudio de CEPAL/UNESCO, publicado en el libro “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”<sup>6</sup>. La idea-síntesis es: *“La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basadas en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad”*<sup>7</sup>.

En síntesis, lo que interesaba a los gobiernos y organismos especializados era asegurar una educación que fuera efectiva respecto al papel que le corresponde en la formación de la persona y en el desarrollo económico y social. De nada serviría una educación que resultase incapaz de ayudar a los individuos y la sociedad de mejorar las condiciones de vida y alcanzar nivel más alto de desarrollo, en un mundo cada vez más competitivo. Calidad es, así, un objetivo político, además de técnico. Tiene un sentido interno, como garantía de que sea algo

<sup>2</sup> ENGUITA, Mariano F. O Discurso da qualidade e a qualidade do discurso. En: GENTILI, Pablo & SILVA, Tomaz Tadeu (org). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópolis. Vozes, 1994.

<sup>3</sup> CASASSUS, Juan. Lenguaje, poder y calidad de la educación. En: **Boletín 50 Proyecto Prncipal de Educación en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile, UNESCO, diciembre 1999.

<sup>4</sup> Ejemplo: **Quality in Education**. Washington (1984), **OECD Ministers Discuss Education in Modern Society**. Paris (1985). **Quality in Education: the vital role of teachers**. Paris (1986). **Quality in Education: Evaluation and Monitoring of the School System**. Paris (1986). **The Role of School Leaders in School Improvements**. Paris (1987).

<sup>5</sup> OCED (1992). **Une Education et une Formation de Qualité Pour Tous**. Paris.

<sup>6</sup> CEPAL/UNESCO (1992). **Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile.

<sup>7</sup> OREAL/UNESCO, op. cit. pág.17.

útil, para cada educando, importante y decisivo en su trayectoria personal; y un sentido externo, como instrumento para la transformación del panorama social y económico de la sociedad.

¿Cómo se ubica la educación infantil en ese contexto político de la calidad? La atención tangencial que recibe de los más altos decisores de la política educativa y la tímida presencia en los presupuestos nacionales no serían indicadores de que ese nivel no representa, para las autoridades gubernamentales, algo tan importante en la formación de los valores para la ciudadanía y para el desarrollo económico? En ese caso, habría una cuestión anterior a la calidad, que sería el conocimiento del significado de la educación en los primeros años de vida y su rol en el desarrollo de la persona. Entendemos que los dos temas deban ser tratados simultáneamente, para evitar la falsa dicotomía que, en el pasado, se instaló en la educación: cantidad y calidad. La evidencia de esa posición está en el hecho de que para ser un instrumento efectivo de formación y desarrollo de la persona en la dirección de su plenitud, es indispensable que la educación infantil tenga calidad, que sea una buena educación... Cualquier esfuerzo para convencer autoridades y invertir recursos financieros en programas de educación infantil sin calidad es trabajar contra ese nivel.

## II. Algunas aproximaciones del concepto de calidad

Hay consenso de que la educación debe ser de calidad. Lo mismo no ocurre con el significado del término. Según se escucha a los padres, a los maestros, a los políticos, a los economistas, a los expertos en educación, se encuentran distintas maneras de evaluar y distintas razones para concluir sobre la calidad de un mismo programa de educación. Aparte la división más profunda de corrientes - visión tecnicista (formación de recursos humanos para la producción y la competitividad) y visión humanista (derecho a la educación como valor en sí misma y necesidad humana fundamental)<sup>8</sup> - la imposibilidad de objetivar el término le reserva un alto grado de subjetividad, que se alimenta del conocimiento particular, de las experiencias y de los objetivos personales o de la institución.

<sup>8</sup> Ver los análisis en: ARNHOLD, Mário L. A proposta educacional do movimento de qualidade total: limites de um discurso. En: CASTRO, Marta Luz Sisson et al. **Sistemas e Instituições: Repensando a Teoria na Prática**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997. GENTILI, Pablo A.A. e SILVA, Tomás Tadeu da. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópolis. Vozes: 1994.

Julia



Una madre: - *El centro preescolar que mi hijo frecuenta no es bueno porque lo encontré llorando dos o tres veces, de lo que concluyo que mi niño no está feliz allí.* Otra dice: - *El centro no es bueno porque no cuida de la higiene de los niños, que llegan sucios en casa.* - *A mi no me importa que se ensucien, sino que jueguen y que aprendan,* dice una tercera madre. Una maestra no está contenta con el centro preescolar porque le pagan salario muy bajo: - *No puedo dedicarme integralmente a la educación de aquellos chicos, pues tengo que complementar mi salario con trabajar en otro centro.* Un supervisor está satisfecho con el programa que desarrolla un Jardín Infantil que visitó porque encontró a los maestros reunidos para programar las actividades. Después de dos horas, tenían un proyecto para desarrollar en conjunto. Otro supervisor ha evaluado distintos centros educativos como inadecuados porque no tenían espacio físico para actividades externas y las aulas eran "muy chicas" para los 30 niños.

El Ministerio de Educación de un determinado país, interesado en mejorar la calidad de la educación infantil, decidió implementar y apoyar acciones tendientes a capacitar a los maestros, para que todos posean por lo menos formación de nivel secundario. Para ese Ministerio, la calidad está asociada al nivel de formación académica o de capacitación en servicio correspondiente al nivel medio. Se entiende, también, que en ese nivel de formación los maestros obtienen los conocimientos y competencias necesarios para ser buenos educadores de niños.

La tradición psicológica norte-americana se caracteriza por la mensuración cuantitativa de la calidad (número menor de indicadores, medidos por ciertas relaciones cuantificadas: proporción niños/adulto, metro cuadrado/niño, nivel de formación académica del maestro, años de experiencia, tipos y cantidad de materiales didácticos etc.). Una línea distinta de evaluación de la calidad busca indicadores netamente cualitativos (valores, relaciones, sentimientos y emociones manifestados por los niños etc.). La Red de la Comunidad Europea para Atención a la Infancia<sup>9</sup> define la calidad con base en las necesidades de los niños a

<sup>9</sup>JENSEN, Jytte Juul. Educação Infantil na Comunidade Européia. Em: **I Simpósio Nacional de Educação Infantil**. Conferência Nacional de Educação para Todos. Anais. MEC, Brasília, 1994.



partir de los valores y de sus derechos. Como los valores reflejan las creencias de las personas que los adoptan, aceptan o profesan y que, por tanto, no son objetivos, la calidad también tiene las características subjetivas del grupo que evalúa. Por eso la representatividad del juicio sobre calidad está directamente relacionado a la forma como los criterios e indicadores son establecidos.

Más allá de la definición y objetivo de la calidad, otra cuestión que sigue indefinida es cómo asegurarse que dicha educación responde a la exigencia de calidad. En otras palabras, lo que se necesita saber es qué criterios usar para saber si la educación es buena o no, si es excelente o tiene baja calidad.

En primer lugar, es preciso entender que la calidad no es un concepto abstracto, una entidad en sí misma, algo que se mide independiente de las circunstancias en que se realiza. Se trata de calidad de algo, en un contexto definido, en relación con las condiciones disponibles y posibles en una determinada sociedad. Eso implica que la calidad sea mutable, pasible de

alcanzar niveles más altos según las condiciones progresivamente mejores que se vayan creando.

De las observaciones anteriores, se concluye, por ende, que:

a) **la calidad es un concepto históricamente ubicado:** se construye en el tiempo y en el espacio y es distinto en diferentes contextos. En el pasado, las expectativas y exigencias de los padres y de los expertos eran distintas de las que hoy en día se ponen. En la medida que se progresa en la comprensión de los factores de desarrollo del niño, nuevos niveles o exigencias de calidad en la acción educativa son establecidos. Los avances de las ciencias de la educación, los aportes de la psicología del desarrollo, de la formación de la inteligencia, etc. entregan nuevos elementos científicos que pasan a ser incorporados y exigidos en la pedagogía. En función de la cultura (valores, tradiciones, expectativas...), de la economía, de la organización social etc. ciertos requerimientos de la educación infantil en África son diferentes de los de Europa. En Camerún, un programa rural de formación familiar (combate al embarazo en la adolescencia, control del VIH/SIDA, planificación familiar) se enfrentó con la contingencia de construir un centro para atender a los hijos de 2 a 8 años de las mujeres que hacían el curso de capacitación ... Y el programa para los niños tuvo que incluir acciones de nutrición y salud... En ese programa, dichos elementos son importantes en la evaluación de la calidad, porque responden a necesidades de los niños y de sus familias. En Finlandia es posible, en los Jardines Infantiles, empezar las actividades del día con el desayuno conjunto padres/niños/maestros. Los padres van al trabajo después de haber ayudado a los niños a elegir las actividades del día. Esa articulación familia/centro preescolar es un elemento determinante de la calidad del programa educativo en esos Jardines. Pero no puede servir de elemento de juicio de calidad en centros educativos en São Paulo, en donde, en razón de la distancia casa/trabajo, los padres tienen que salir muy temprano.

Diferencias también existen entre Asia y América Latina; entre países de una misma región, entre Estados de un mismo país, entre la zona rural y el área urbana. La globalización está imponiendo reglas, valores, comportamientos y expectativas más uniformes, descaracterizando pueblos

y culturas locales. Pero también está divulgando y haciendo conocidas culturas, valores y riquezas inmateriales de pequeños pueblos, comunidades y etnias. Si admitimos que el concepto de calidad es históricamente ubicado, sabremos escudriñar las ventajas y las desventajas de la quiebra de fronteras y definir los criterios universales y los locales para componer el conjunto que represente la calidad deseada. En cualquier circunstancia, los derechos de los niños y de sus familias y las necesidades sociales serán referencias fundamentales;

b) **la calidad es un concepto socialmente construido.** Cuanto más democráticamente se establecen los requerimientos de calidad, más validez tiene el juicio sobre la calidad de los servicios. En ese análisis compartido entre expertos, técnicos de educación, directivos, maestros, padres de familia etc., es importante que se consideren los derechos del niño, sus necesidades, los aportes de las ciencias concernientes al aprendizaje y al desarrollo, las posibilidades técnicas de ofrecer orientación y apoyo, las posibilidades financieras en el presupuesto nacional o de los gobiernos locales, los materiales didácticos disponible en el mercado, las necesidades específicas de los niños, los valores, las expectativas de los padres etc.

Si bien un padre o una madre en particular tengan sus objetivos e intenciones respecto a la educación infantil de sus hijos, y con base en ello hacen sus juicios sobre la calidad de la educación que se les brinda, es importante considerar que la educación es una acción social y política compleja, que involucra muchas personas y tiene que ver con la construcción de la sociedad. Por eso, la calidad debe ser definida en ese contexto, por el conjunto más amplio posibles de actores del proceso educativo.

El juicio tendrá valor para el ámbito en que el criterio es elegido. Si un padre de familia tiene expectativa, por ejemplo, de que su hijo aprenda a leer y escribir en el centro preescolar, puede decepcionarse o quedarse satisfecho en la medida que el niño adquiera dicho conocimiento. Para otra familia o mismo para el maestro este puede no ser un contenido esencial, que tendrían otras prioridades y, según estas, establecerían sus juicios sobre el logro o no de los objetivos de la educación infantil;



- c) **para formular un juicio sobre calidad es necesario referirse a algún criterio** que sirva de parámetro. Sin criterios, no podemos sacar ninguna conclusión. Si juzgamos, estamos utilizando algún criterio, explícito o latente. Si alguien dice *“este centro me gusta”, “tal maestro es bueno”, “aquel método no sirve”, “no hay calidad posible en una clase con 35 niños”* está emitiendo un juicio con base en una sensación particular, en una afirmación que ha oído de otra persona, en una experiencia anterior, en la comparación con otra situación o a otro parámetro. Al expresar un juicio, es preciso también explicitar el criterio con base en qué se ha llegado a tal conclusión. Por lo menos, quienes oyen o leen tales afirmaciones necesitan saber cuál es la referencia base de los juicios;
- d) **los criterios deben referirse a los múltiples aspectos de la realidad que se evalúa.** Si es evidente que juicios sobre la calidad suponen criterios, dos cuestiones importantes permanecen: qué criterio o criterios usar y cómo seleccionarlos. Cada grupo - los maestros, los expertos, los políticos, los economistas... - tiene su perspectiva para analizar la calidad de la educación. Los padres tienen sus objetivos y eligen los criterios que les parecen apropiados. Se puede preguntar también a los niños qué piensan, qué sienten

al respecto del ambiente, de las relaciones, de las actividades que realizan en el centro preescolar. Cada perspectiva tiene su importancia, quizás su necesidad. Pero una evaluación de la calidad que responda más ampliamente a la realidad de un programa debería abarcar los distintos aspectos de esa realidad.

La educación infantil tiene que ver con la política social, la planificación nacional de la educación, la formulación de planes, la elaboración del presupuesto, la asignación de recursos, la formación y la remuneración de los maestros, las normas de construcción y de equipos pedagógicos, con el número de horas diarias de la atención y el número de días al año, con el currículo, los materiales pedagógicos, las experiencias de aprendizaje, con las relaciones entre el educador y los niños, la articulación familia/escuela etc. En cada ámbito se debería identificar criterios de calidad.

### III. Ámbitos de la calidad

Considerando que la realidad educacional es compleja, se impone preguntarse sobre los múltiples aspectos que deben ser analizados para emitir un juicio sobre la calidad de la educación





#### IV. Indicadores de calidad en los distintos ámbitos

Una gran cantidad de documentos - leyes, normas, directrices, orientaciones para la planificación y la evaluación - presenta indicadores de calidad. Unos textos son más completos, abarcando un gran número de ámbitos; otros se restringen al currículo, al personal y/o a los espacios físicos. Hay también los que detallan los aspectos relacionales niños/maestros y niños/niños, buscando identificar en esas relaciones las cuestiones esenciales de un proceso educativo de calidad. La definición de criterios e indicadores dependerá de la perspectiva de quien evalúa la calidad y del ámbito en que se la analiza.

Lilian Katz<sup>11</sup> identifica cinco perspectivas de juicio sobre la calidad de la educación infantil: a) de **arriba para abajo**, que revela cómo los adultos responsables y encargados del programa lo ven; b) de **abajo para arriba**, que determina cómo el programa es experimentado o percibido por los niños que participan de él; c) del **exterior para el interior**, que evalúa cómo el programa es sentido por las familias; d) **interna**, que considera cómo el programa es percibido o vivido por el personal empleado en él; e) perspectiva **de la comunidad** y de la sociedad servida por el programa. Según ella, los criterios que representan todas estas perspectivas merecen ser considerados para determinar la calidad de la educación para los niños.

Específicamente con relación al Programa de educación infantil, María Victoria Peralta<sup>12</sup> establece cinco criterios de calidad:

- a) **Actividad**, que corresponde al rol constructivo del niño en el aprendizaje (que favorece la formación para la iniciativa, creatividad, criticidad, realización, dinamismo);
- b) **Integralidad**, que asegura un programa pedagógico que abarca todos los aspectos de la personalidad y del desarrollo infantil:

impartida. Sin agotar la relación posible, se mencionan a continuación los ámbitos y aspectos más frecuentes en la literatura sobre el tema:

- a) calidad de la **política** de educación infantil;
- b) calidad del **programa** de educación infantil;
- c) calidad de la **propuesta pedagógica** o del currículo;
- d) calidad del **ambiente físico** en que se realiza la educación;
- e) calidad de las **relaciones adultos/niños** (maestros, personal auxiliar, técnicos...), **niños/niños** y **adultos/adultos**: un ambiente de buena calidad para los niños debe ser bueno también para los adultos que trabajan en él<sup>10</sup>;
- f) calidad relacionada al **personal** (condiciones de trabajo, formación, experiencia);
- g) calidad de las **experiencias de aprendizaje**.

<sup>11</sup> KATZ, Lilian G. **Multiple Perspectives on the Quality of Programs for Young Children**, Keynote Speech, snr

<sup>12</sup> PERALTA ESPINOSA, María Victoria. A Questão da Qualidade na Educação Infantil: a experiência do Chile. En **I Simpósio Nacional de Educação Infantil**, Conferência Nacional e Educação para Todos. Anais. Brasília: Ministério da Educação, 1994.

<sup>10</sup> KATZ, Lilian G., op. cit.

físico, emocional, cognitivo y social y los desarrolla con equilibrio;

- c) **Participación de la familia y la comunidad**, en dos dimensiones: la cultural, en el sentido que el centro preescolar no sustituye a la familia sino complementa su función educativa y el ambiente cultural de la comunidad; y la dimensión de articulación y complementación de servicios que se realizan en la comunidad, como salud, nutrición, bienestar;
- d) **Pertinencia cultural**, que se refiere a la adecuación a los valores y expresiones de la cultura del niño, de su familia y comunidad;
- e) **Flexibilidad**, para que el programa sea adaptado a la realidad en que se inserta, en sus múltiples dimensiones (urbano/rural, centro/zona marginada, área aislada, ciudad/villa, hijos de madres trabajadoras, comunidades indígenas etc.).

El documento sobre calidad en educación infantil, de la Comunidad Europea<sup>13</sup> divide el análisis en dos partes: la primera indica las áreas para análisis de calidad del servicio; la segunda, para análisis de las acciones gubernamentales que visan a asegurar que los servicios sean de calidad. En los **servicios educativos** para los niños, las diez áreas son:

- a) facilidad de acceso y flexibilidad de utilización,
- b) ambiente físico adecuado (con relación a salud, seguridad, placer estético e intelectual, estimulación),
- c) dimensión educativa y de aprendizaje,
- d) relaciones entre las personas (niños / niños, niños / profesionales, profesionales / profesionales),
- e) participación de los padres,
- f) relaciones con la comunidad local,
- g) valorización de la diversidad (raza, género, discapacidades),
- h) evaluación del aprendizaje,
- i) control financiero (en especial la relación costo/beneficio),
- j) ética y coherencia.

<sup>13</sup> BALAGUER, Irene, MESTRES, Juan e PENN, Helen. **Qualité des services pour les jeunes enfants**. Bruxelles, Reseaux Européen des Modes de Garde d'Enfants. Commission des Communautés Européennes, 1991.

En el ámbito de las **políticas**, para el nivel central, el documento propone:

- a) coordinación y coherencia de los servicios,
- b) formulación de la política educativa, contemplando principios claramente definidos,
- c) sustentación legal,
- d) inversión adecuada de recursos,
- e) planificación, control e investigación,
- f) formación de los trabajadores en educación infantil.

Reciente Simposio Internacional sobre Educación y Cuidado en la Infancia para el Siglo XXI<sup>14</sup>, promovido por la OMEP y la ACEI<sup>15</sup>, definió las siguientes categorías de análisis en las que estableció indicadores de calidad:

- a) filosofía y objetivos generales,
- b) ambiente y espacio físico para las actividades de los niños,
- c) contenido curricular y pedagogía, análisis en
- d) educadores y cuidadores,
- e) relación con la familia y la comunidad,
- f) atención a los niños con necesidades especiales,
- g) evaluación, supervisión y administración del programa.

La propuesta que hacemos a continuación busca elementos en los distintos documentos, en la experiencia y en discusiones con profesionales. Señalaremos indicadores en cada uno de los ámbitos mencionados en el ítem III, una vez que nos permiten un juicio más completo y aproximado de la realidad de la educación infantil. Pues esta depende de la política, de la concepción del programa, de la propuesta pedagógica, de las condiciones ambientales, del personal encargado, de las relaciones y de las experiencias de aprendizaje que tienen los niños.

<sup>14</sup> **Global Guidelines and Papers from an International Symposium Hosted by OMEP and ACEI**, Ruschlikon, Switzerland, July 5-8, 1999.

<sup>15</sup> OMEP - World Organization for Early Childhood Education; ACEI - Association for Childhood Education International.

- a) indicadores de calidad de la **política** de educación infantil:
- sigue una filosofía educacional,
  - hay adecuación de los objetivos y metas a la demanda social,
  - está articulada con la política social (las políticas de salud, bienestar, políticas para la familia etc.),
  - da prioridad para los que más necesitan,
  - hay decisión política sobre su implementación,
  - asegura la continuidad en el tiempo, independiente de cambio de gobierno,
  - hay asignación de recursos financieros en base consistente;
- b) indicadores de calidad del **programa**:
- es flexible, para adecuarse a las diversidades locales en que se implantará,
  - tiene o supone la elaboración de una propuesta pedagógica,
  - define un sistema de seguimiento, orientación técnica y evaluación,
  - tiene pertinencia cultural,
  - considera la relación con la familia y la comunidad como elemento esencial en la educación de los niños;
- c) calidad de la **propuesta pedagógica**:
- es elaborada en conjunto entre director del centro, los técnicos, los maestros y con participación de la familia o comunidad,
  - explicita los fundamentos científicos,
  - explicita las bases metodológicas en coherencia con aquellos,
  - determina los procedimientos de evaluación,
  - es flexible, para ser cambiado, complementado, enriquecido, implementado según las necesidades e intereses de los niños, con su participación,
  - está orientado para los niños, con referencia a la familia y al contexto cultural;
  - da oportunidad a los niños de jugar/trabajar con situaciones que les permitan reconstruir la experiencia, construir aprendizajes,
  - los contenidos están conectados con las experiencias del mundo real, los valores, esperanzas, sueños y expectativas de las familias y comunidades;
- d) calidad del **ambiente físico**: Se considera importante que los niños estén seguros física y psicológicamente, sientan alegría y deseo de moverse en ello, tengan el sentimiento de pertenencia y bienestar y que el ambiente sea estimulante para el juego, la exploración y la descubierta. Para eso,
- el **espacio externo**:
    - es suficiente para el movimiento, el juego libre, para actividades individuales y grupales,
    - ofrece diversas opciones de juego y experiencia (arena, agua, plantas),
    - tiene equipos de juegos,
    - es seguro, no ofrece riesgos de accidentes,
    - no tiene contaminación,
    - los equipos y ambientes son regularmente arreglados y mantenidos,
    - hay agua potable y para higiene y limpieza,
    - hay saneamiento;
  - el **espacio interno**:
    - es suficiente en las salas para el número de niños y según la metodología recomendada por la propuesta pedagógica,
    - existe área para recreación interna, protegida del sol, de la lluvia, del frío; ventilación, aeración, iluminación adecuadas,
    - el ambiente es estéticamente agradable y atractivo para los niños,
    - la decoración es coherente con la cultura de la comunidad y del país,
    - los niños pueden participar de la ordenación/organización del ambiente,
    - hay una atmósfera de calma, tranquilidad y libertad;
  - los **ambientes interno y externo**:
    - están adaptados para recibir niños con necesidades especiales,
    - los niños manifiestan alegría en el ambiente (en vez de tensión, agresividad o miedo);
  - **en cuanto a los materiales**:
    - los materiales de uso de los niños (juegos, material para expresión artística) son accesibles y los murales, pizarra y

paneles están al nivel de su mirada,

- hay abundancia y diversidad de material para promover experiencias de resolución de problemas, pensamiento crítico y creatividad para niños con diferentes habilidades y niveles de comprensión (de desarrollo),

- los materiales disponibles son coherentes con las orientaciones metodológicas de la propuesta pedagógica,

- hay materiales locales y de la naturaleza (incluso de desecho);

e) calidad en las **relaciones adulto/adulto, adulto/niños y niños/niños:**

- **los adultos (maestros, auxiliares, personal técnico etc.):**

- tienen alegría y entusiasmo para ir al centro preescolar,
- lo sienten como ambiente de amistad, cooperación, solidaridad, crecimiento personal y profesional,
- son respetados como profesionales por los directivos,
- hay reuniones, información y comunicación entre todos;

- **los niños:**

- cuando llegan, se sienten bien recibidos,
- son respetados en sus identidades, sus diferencias, sus necesidades, como individuos (más que miembros de un grupo),
- son entendidos y protegidos por los adultos (en vez de reprendidos, relegados o castigados),
- sienten que son aceptados por sus compañeros, integrados en el grupo, tienen amigos (en vez de apartados o rechazados);

f) calidad en el ámbito del **personal:**

- los maestros tienen la formación legalmente requerida y la capacitación específica para la tarea de educadores de niños en las edades correspondientes,



Julia y Maia

- se les da a los maestros oportunidad de educación permanente (capacitación en servicio),

- los demás trabajadores en el centro preescolar tienen oportunidad de capacitación,

- hay una clara definición del rol del maestro y de los otros profesionales,

- los cursos de formación responden a las modernas directrices pedagógicas,

- las condiciones de trabajo del personal son adecuadas y evaluadas,

- el personal (incluso maestro) está satisfecho con el salario.

Audrey Curtys<sup>16</sup> refiere una serie de habilidades y características de los educadores que pueden ser consideradas en la selección de criterios de calidad sobre el personal. Un primer grupo atañe a las habilidades personales y sociales; otro, a habilidades profesionales.

Las **personales y sociales** son:

- ser una persona bien equilibrada, con una auto-imagen positiva, emocionalmente alfabetizada (condición importante para desarrollar empatía, sensibilidad, cuidado y aceptación de los niños),
- ser una persona bien educada, con amplio interés en las artes y conciencia del mundo físico (no basta “querer a los niños”; ellos

<sup>16</sup> CURTIS, Audrey. Training Early Educators - a challenge to trainers. London. January 2000.

- son intelectualmente desafiantes, para lo que se necesita estar bien capacitado),
- conciencia y sensibilidad a las necesidades de los otros en todos los niveles, considerando los patrones culturales y sociales,
- ser confiante, no prejuicioso,
- interesado y respetuoso de la autonomía del niño,
- tener una mente investigadora y alerta para las necesidades de desarrollo profesional continuado,
- ser capaz de comunicarse por distintos medios con los colegas, padres de familia, otras instituciones y especialmente con todos los niños, independiente de su cultura, religión o género.

Las **características profesionales** que indican calidad en el personal, según Audrey Curtis, son:

- tener un sólido conocimiento de teoría de desarrollo y de educación infantil,
- habilidad de crear estrategias para transmitir conocimiento para los otros,
- conocimiento profundo de los asuntos que hacen parte del currículo de educación infantil, especialmente del rol del juego,
- conocimiento y respeto a las similitudes y diferencias sociales y culturales,
- habilidad para observar y evaluar el programa que cumplen, los progresos de los niños y a sí mismos,
- conocimiento de las leyes y políticas relacionadas a la familia y entendimiento de las filosofías que fundamentan sus vidas,
- capacidad de elaborar programa de actividades que aseguren la continuidad y el progreso del aprendizaje del niño,
- habilidad de apoyar y estimular el desarrollo profesional y personal de su equipo,
- habilidad para abogar en pro de los niños, defender sus derechos y de sus familias delante del gobierno, los políticos y otros profesionales;

#### g) **calidad en el aprendizaje:**

- los niños participan en la toma de decisiones sobre los proyectos y las actividades,
- se les da oportunidad para discutir sus ideas, pensamientos y sentimientos,

- tienen tiempo para pensar y escoger,
- el juego no-competitivo es estimulado,
- hay oportunidad frecuente de trabajo en grupo y de un niño ayudar a otro(s) a desarrollar una habilidad o construir un aprendizaje,
- se les da a los niños la responsabilidad sobre sus propios aprendizajes, especialmente de encontrar estrategias para aprender a partir de engaños, “errores” o fallas.

#### **Antes de concluir**

Después de todo lo que se ha dicho..., se considera de mucha relevancia mencionar el análisis crítico que se empieza hacer sobre el discurso de la calidad en la perspectiva de la modernidad y, especialmente, su vinculación con la psicología del desarrollo<sup>17</sup>. La crítica es de que se crea un divorcio entre el niño (y el centro de educación infantil) y la experiencia concreta, la vida cotidiana, la complejidad de la cultura, la importancia de la situación, para valorar la expectativa de desarrollo del niño según las indicaciones objetivas y universales de la psicología.

En este texto, se ha sugerido una serie de criterios en distintos ámbitos que pueden ser tomados para evaluar la calidad de la educación infantil. En la misma lectura se puede llegar a la conclusión que son criterios interesantes pero no suficientes o completos y tener idea de otros, quizás más interesantes y expresivos. Como se ha dicho, los criterios deben ser elegidos democráticamente, con la participación de los involucrados en el programa y de los responsables directos por la atención educativa a los niños. Pero, también, con la mirada dirigida hacia los niños concretos, a sus expresiones de alegría y encantamiento o...de aburrimiento y sumisión. Todo lo que se quiere es... niños que vivan su vida con plenitud.

<sup>17</sup> Ver Dahlberg, Moss y Pence: *Qualidade na Educação da Primeira Infância – perspectivas pós-modernas*. Los autores buscan demostrar que el discurso de la calidad en la educación inicial ha producido patrones objetivos, racionales y universales, definidos por especialistas con base en el conocimiento indiscutible, reduciendo la complejidad de las instituciones dedicadas a la primera infancia a “criterios estables de racionalidad”. Según los autores, se ha enfatizado el método, perdiendo importancia la filosofía, dando prioridad al “cómo” en vez del “por qué”.

## Bibliografía

Arnhold, Mário L. A Proposta Educacional do Movimento da Qualidade Total: Limites de um Discurso. En: Castro, Marta Luz Sisson de et al.(org) *Sistemas e Instituições: Repensando a Teoria na Prática*. Porto Alegre. EDIPUCRS:1997.

Curtis, Audrey. *Indicators of Quality in Early Childhood Education and Care Programmes*. Santiago de Chile. Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial - Una educación para el siglo XXI. JUNJI: 2000.

\_\_\_\_\_. *Training Early Educator - A challenge to the trainers*. London: 2000.

Breedlove C. & Schweinhart, L. *The Cost-effectiveness of High Quality Early Childhood Programs*, A Report of the 1982 Southern Governors Conference. Michigan: 1982.

Casassus, Juan. Lenguaje, Poder y Calidad de la Educación. En: *Boletín 50* Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. UNESCO/OREALC:1999.

Dahlberg, G., Moss, P., Pence, A. *Qualidade na Educação da Primeira Infância – perspectivas pós-modernas*. Porto Alegre : Artmed, 2003.

Didonet, Vital. *Criterios de calidad en la formación de los diferentes agentes que intervienen en los programas de atención integral*. Conferencia en el Simposio Internacional - educación Prioridad para el Desarrollo. Saltillo, Cohauila, México: 1999.

Enguita, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. En: Gentili, Pablo A.A. y Silva, Tomaz Tadeu da (org). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação - visões críticas*. Petrópolis. Vozes: 1994.

Gentili, Pablo A.A. & Silva, Tomaz Tadeu da (org). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação - visões críticas*. Petrópolis. Vozes: 1994.

Jensen, Jytte Juul. *Educación Infantil na Comunidade Européia*. I Simposio Nacional de Educação Infantil. Conferência Nacional de Educação para Todos. Brasília. MEC: 1994.

Katz, Lilian. *Multiple Perspectives on the Quality of Programs for Young Children*. Keynote Speech. snt

Martinez, F. y Myers, R. *Escala de Evaluación de Calidad*. México, 2003.

MEC. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Vol. 1. Brasília. MECC/SEF, 1998.

NAEYC. *Young Children. March 1991*. Guidelines for Appropriate Curriculum Content and Assessment in Programs Serving Children ages 3 through 8. New York. 1991.

OMEP/ACEI. *Global Guidelines on Early Childhood Education and Care for the 21st Century*. International Symposium hosted by World Organization for Early Childhood Education and Association for Childhood Education International. Switzerland. 1999.

Peralta, Victoria. *A Questão da Qualidade na Educação Infantil: a experiência do Chile*. En: I Simposio Nacional de Educação Infantil. Conferência Nacional de Educação para Todos. Anais. Brasília. MEC: 1994.

Peralta, M.V. e Salazar, R. *Calidad y Modalidades Alternativas en Educación Inicial*. La Paz : Ediciones CERID/MAYSAL, 2000.

Rodd, Jillian. *Emotional Intelligence and Emotional Literacy in Young Children: keys of effective learning and achievement*. Keynote presentation OMEP World Conference: The Child in the next millennium: Affective Education as the key to empowerment. Singapore. 1999.

UNESCO. *EFA 2000, n. 36. El Costo social de la globalización*. Boletín publicado por UNESCO, julio-septiembre 1999.

Zabalza, Miguel A. *Calidad en la Educación Infantil*. Narcea, S.A. de Ediciones. Madrid, España, 1996.



# Uruguay Crece Contigo

## 1. EL PUNTO DE PARTIDA

### 1.1 Antecedentes

Uruguay ha orientado sus esfuerzos a la construcción de una Matriz de Protección Social como respuesta a las desigualdades sociales y económicas profundizadas en las últimas décadas del siglo XX. En este sentido, se han desplegado un conjunto de reformas estructurales entre las que se destacan la Reforma de la Salud, la Reforma Tributaria y la Reforma Social.

En la planificación de acciones del Estado basadas en el diagnóstico de la situación de la población y sus particularidades, en 2008 se acordó la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010- 2030. Dicha estrategia surge de un proceso de discusión entre distintos actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales, en cada uno de los departamentos del país, incluyendo representantes de todos los partidos políticos y de la academia.

Durante el proceso de implementación de esta estrategia y en función de resultados provenientes de una evaluación continua, el gobierno decidió fortalecer los programas y acciones orientados a las familias con mujeres embarazadas y niños y niñas<sup>1</sup> menores de 4 años de edad.

En ese marco surge el programa Uruguay Crece Contigo (UCC), como espacio de articulación y fortalecimiento del trabajo que viene desarrollando el Estado para atender las necesidades de dicha población desde las diferentes instituciones.

El modelo de intervención que se propone Uruguay Crece Contigo recoge la trayectoria de dos programas que han sido muy exitosos: "Chile Crece Contigo" a nivel internacional y "Canelones Crece Contigo" a nivel nacional.

Desde Chile Crece Contigo se recoge la experiencia de diseñar e implementar políticas de infancia de alcance nacional que garanticen

el acceso de toda la población a una canasta básica de prestaciones de calidad vinculadas a la primera infancia. Chile Crece Contigo es un Sistema de Protección Integral a la Infancia que tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias desde el embarazo, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor. Su objetivo principal es acompañar y hacer un seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas, desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar (alrededor de los 4 o 5 años de edad).<sup>2</sup>

Canelones Crece Contigo (CCC) aplicó esta metodología para el departamento de Canelones en Uruguay. El Programa CCC coordinado por la Dirección de Desarrollo Social de la Intendencia de Canelones, en el marco del Programa Uruguay Integra se orientó a mejorar las condiciones de inclusión social, la nutrición y desarrollo de las mujeres embarazadas y de los niños menores de 4 años residentes en localidades de alta vulnerabilidad social del departamento. Se basó en un trabajo de cercanía, con sistemáticas visitas domiciliarias con el objetivo de apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza y favorecer los procesos de inclusión social de los hogares.

Por otra parte, el Plan de Salud Perinatal desde el Ministerio de Salud Pública ha significado un importante esfuerzo de regulación para abordar los problemas detectados en la atención a la población de mujeres embarazadas, niños y niñas en la primera infancia. Este Plan define como objetivo de trabajo promover la atención integral, oportuna y de calidad en la etapa pre-concepcional, concepcional, del recién nacido (RN) y durante la primera infancia (0 a 5 años). Su objetivo es reducir la morbi-mortalidad perinatal y de la primera infancia a través de acciones preventivas y de promoción asociada a la detección precoz, la atención oportuna y a la reorientación de los servicios de salud.

<sup>1</sup> Nota. Por cuestiones de simplificación y comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos el término general *los niños, niño o hijo*, sin que ello implique discriminación de género.

<sup>2</sup> Cuatro años creciendo juntos. Memoria de la instalación del Sistema de Protección a la Primera Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010



## 1.2 La importancia de la primera infancia en el desarrollo

La primera infancia es el período de la vida comprendido entre la concepción y los cinco años de edad. En este período, se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo. Mientras que en los primeros dos años de edad se constituye una parte importante del desarrollo intelectual, emocional, físico/inmunológico y social, entre los dos y los cinco años, se establecen los pilares del aprendizaje posterior, de la educación formal y de las competencias sociales<sup>3</sup>.

La primera infancia es un período “corto” y muy dinámico. Cualquier trastorno que afecte la salud, la nutrición o el desarrollo en esta etapa puede acarrear problemas que persistirán en el tiempo.

Las neurociencias demuestran la trascendencia de atender a la niñez desde la gestación, especialmente hasta los tres años de edad. La atención integral e integrada durante los primeros dieciocho meses mejora el desarrollo futuro y evita deficiencias irreversibles. Desde el nacimiento y hasta cerca de los tres años de edad las conexiones neuronales (sinapsis) se producen en el cerebro con niveles de velocidad y eficiencia vertiginosas, las cuales no vuelven a ser alcanzadas en el resto de la vida. En el primer año de vida, el cerebro crece más del doble; a la edad de dos años, el cerebro de un niño ha alcanzado el nivel de un adulto y a la edad de tres, las sinapsis existentes en el cerebro de un niño (aproximadamente 1000 trillones) duplican las de un cerebro adulto.<sup>4</sup>

Desde el inicio de la vida intrauterina, el feto primero y el niño/a pequeño después, responde a estímulos exógenos provenientes del medio en donde habita. Si estos estímulos son desfavorables, por ejemplo falta de nutrientes en la vida intrauterina, algunos genes se activan o encienden y hacen que luego en la vida adulta estos individuos sean más propensos a graves

enfermedades que se denominan genéricamente Enfermedades Crónicas no Transmisibles como diabetes, obesidad, hipertensión, aterosclerosis etc.

El desarrollo acelerado en el crecimiento del cerebro depende tanto de la genética como de la experiencia de vida y tiene su máxima expresión durante el período fetal y el primer año de vida. En este espacio de tiempo ocurre un verdadero “moldeado” de la carga genética a partir de los estímulos que llegan del medio ambiente. Este proceso puede tener un efecto positivo potenciando las posibilidades de desarrollo del individuo o, por el contrario, si la exposición al ambiente es negativa, puede debilitar en forma importante dichas posibilidades. Una situación adversa en el embarazo y la primera infancia se asocia con problemas de salud (física y emocional) en la vida adulta, mayor mortalidad, un desempeño social conflictivo y dificultades de desempeño educativo.<sup>5</sup> Por el contrario, la experiencia positiva está asociada a efectos altamente favorables en todas estas dimensiones. La cercanía y apego con sus adultos referentes, los cuidados afectuosos, el ambiente de armonía y dedicación, y el juego, son aspectos fundamentales para favorecer el desarrollo en estos primeros años de vida.

Los cambios mencionados ocurren en momentos precisos que están “programados” por el cerebro. Estas modificaciones transcurren como “ventanas” que se abren y se cierran y por lo tanto aquello que no ocurre en su momento habrá perdido su oportunidad. La carga genética (aquello que heredamos) es modificada durante este período. Estas modificaciones pueden ser positivas (cuando la interacción con el ambiente ocurre en forma favorable) o negativas (cuando la interacción es desfavorable). Al “cerrarse” las ventanas, se alejan las posibilidades de modificar el resultado de estos procesos. La noción de “oportunidad” es central para comprender la importancia de este período.

<sup>3</sup> Evans, J.; R. Myers; E. Ilfeld. 2000. Early Childhood Counts. A Programming Guide on Early Childhood Care for Development. Washington D.C., World Bank Institute.

<sup>4</sup> Fraser, Mustard, Early Child Development and Experience-based Brain Development - The Scientific Underpinnings of the Importance of Early Child Development in a Globalized World \*

<sup>5</sup> Desarrollo Integral en la Infancia: una Prioridad para la Salud. Manual de Desarrollo Temprano para Profesionales de la Salud. Landers, Cassie; Mercer, Raúl; Molina, Helia; Eming Young, Mary. OPS/OMS, 2006

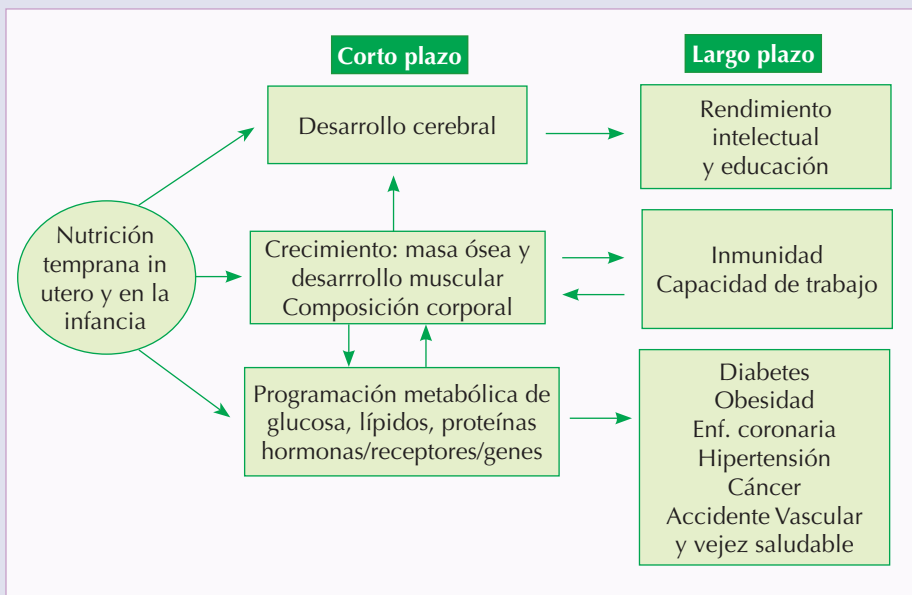
**Imagen 1:** Comparación de dos tomografías cerebrales. La imagen de la izquierda muestra el cerebro de un niño que ha crecido en un ambiente con cuidados adecuados. La de la derecha la de otro niño, que ha vivido en un ambiente ausente de cuidados y afectos.



**Fuente:** Bruce D. Perry, M.D., Ph.D. de Child Trauma Academy

El efecto de la falta de estímulos y cuidados puede llegar a ser devastador. A través de la imagenología, existen evidencias en donde se comparan tomografías cerebrales pertenecientes a niños con desarrollo normal y niños que padecen falta severa de cuidados. Los resultados demuestran diferencias muy importantes en cuanto al desarrollo neuronal de uno y otro.

La nutrición, la salud, la protección - los cuidados y los estímulos en esta etapa constituyen los nutrientes esenciales que el cerebro necesita para poder desarrollarse.



Impacto a largo plazo de la nutrición temprana: necesidad de promover un crecimiento óptimo en la niñez y adolescencia. Burrows, Alvear, Salazar, Bustos, Muzzo, Uauy.

### 1.3 La inversión en políticas de primera infancia

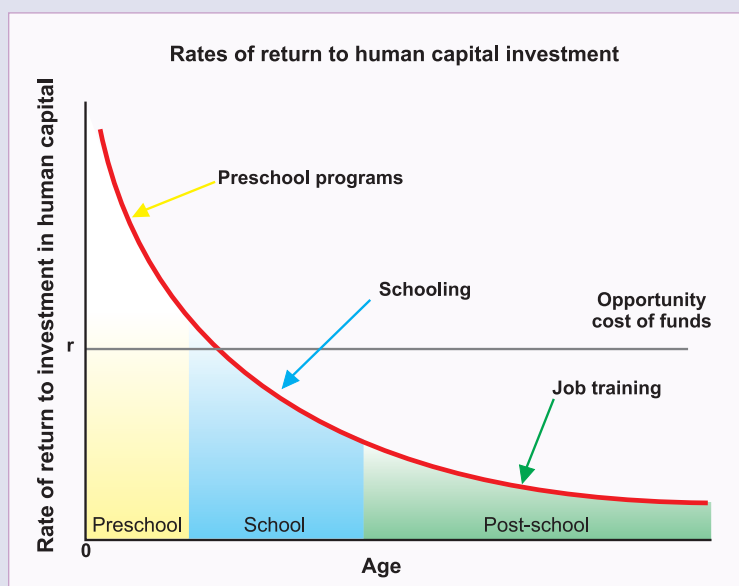
Invertir en primera infancia facilita la reducción de la pobreza y de la desigualdad. El resultado de las políticas dirigidas a la primera infancia condiciona en gran medida el éxito o fracaso de las otras políticas sociales. Intervenciones en primera infancia que logran buenos resultados, acarrear notorios beneficios en educación, en salud y en convivencia social durante la vida adulta mejorando así todo el sistema de políticas sociales. Invertir en primera infancia es por último, el camino más seguro para cortar la reproducción de la pobreza y revertir la inequidad social creando iguales condiciones para todos desde el inicio de la vida.

Heckman<sup>6</sup>, premio Nobel de economía en el año 2000, demostró en su trabajo, que la inversión en las primeras etapas de la vida, tienen una muy alta tasa de retorno, siempre mayor a las inversiones realizadas en otras etapas del ciclo de vida posteriores a la primera infancia.

Desarrollar políticas hacia la primera infancia asegurando un buen comienzo en la vida es también una cuestión ética y de derechos<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> The Productivity Argument for Investing in Young Children. J. J. Heckman and D. V. Masterov. NBER Working Paper 13016. 2007

<sup>7</sup> Convención de los derechos del niño, artículos 7 y 24



Fuente: Tomado de "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children James J".

#### 1.4 La situación de la primera infancia en Uruguay

Por otra parte, debe tomarse en cuenta los cambios que vienen procesando las familias. Las familias han experimentado importantes cambios en las últimas décadas. Han variado su constitución, dando cuenta de nuevos arreglos familiares, con un aumento de los divorcios y la disminución de hogares extendidos, lo que ha requerido repensar las políticas públicas, contemplando la constitución de los hogares tal como son en el siglo XXI.

En cuanto al rol de las mujeres en los hogares cabe señalar al menos tres aspectos de cambios importantes: (a) las mujeres se han incorporado paulatinamente al mercado de trabajo, llegando en el 2010 a una tasa de ocupación de un poco más del 50%;<sup>8</sup>(b) aún en este contexto, las tareas de crianza y cuidados siguen siendo desempeñadas principalmente por las mujeres;<sup>9</sup> (c) en los hogares de menores ingresos es donde se acumula el mayor porcentaje de jefatura de hogar femenina (35, 4%)<sup>10</sup>

De todas formas, siguen siendo las mujeres los pilares en la crianza de los niños y niñas. La política de infancia debe ser parte de las políticas del cuidado y debe contemplar a la mujer desde sus necesidades, promoviendo su desarrollo en

múltiples planos de su vida, además del de la maternidad.

Desde el Plan de Equidad (2008), tanto en sus componentes estructurales como desde la Red de Asistencia e Integración Social, se ha avanzado considerablemente en la protección hacia las familias con niños, niñas y adolescentes a cargo, en situación de pobreza. Algunos de sus ejemplos:

1. Aumento en la cobertura y en el monto de las Asignaciones Familiares.
2. Aumento en la cobertura de la educación inicial. Desde el año 2008, la universalización de educación inicial es completa en el nivel de 5 años y en el de 4 años la cobertura está próxima al 95%.
3. Aumento en la cobertura del Plan CAIF. A agosto del 2011 el número de centros fue de 334 en todo el país con 76 en Montevideo y 258 en el interior. En el año 2008 el Plan CAIF alcanzó una cobertura en todo el país de 43.734 niños, de los cuales 11.326 eran de Montevideo y el resto del interior. Cabe señalar que 15.682 niños/as son menores de 2 años y participan del Programa de Experiencias Oportunas y 24.192 asisten diariamente a Educación Inicial.
4. Además de los avances ya logrados en términos de salud de las mujeres y los niños, en el marco de la reforma con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud se instrumentaron y ampliaron las prestaciones para un importante sector de las mujeres

<sup>8</sup> Encuesta Continua de hogares , INE 2010

<sup>9</sup> Salvador S. 2010. Hacia un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay. Resumen ejecutivo. Montevideo, CEPAL-UNFPA Proyecto " Género Población y Desarrollo". "Estructuras familiares en América Latina y el Caribe"

<sup>10</sup> Encuesta Continua de hogares , INE 2010



Nicolás

de mortalidad en el período neonatal (0 a 28 días)<sup>11</sup>. En relación con la mortalidad postneonatal (28 días al año de vida) el principal problema lo representa la muerte en domicilio<sup>12</sup>. Los datos del Programa Muerte Inesperada del Lactante (MIL) muestran que luego de realizada la autopsia el 70% de las muertes corresponden a causa potencialmente evitable; principalmente infecciones respiratorias bajas en las que la familia no tomó contacto con un servicio de salud y no reconoció los signos de alarma de la enfermedad de fondo. A su vez en estos casos los Servicios de Salud no lograron priorizar a estas familias de modo acorde al riesgo existente.

embarazadas y de la población infantil. Acceso a nuevas vacunas, promoción del control de salud de la niñez, nuevo carné pediátrico, ampliación del programa Nacional de Pesquisa Neonatal, puesta en marcha de la pesquisa de Desarrollo Infantil en base a la Guía de Vigilancia del Desarrollo, son ejemplos de ello. Además se destaca el fortalecimiento y extensión del Programa ADUANA de ASSE, que permite la captación de todo recién nacido en el territorio nacional para asegurar su control adecuado de salud para los primeros dos años de vida.

#### 5. Construcción de la ENIA, Estrategia Nacional de Infancia con referencia específica a primera infancia.

A pesar de estos avances y logros alcanzados, en nuestro país persisten aún inequidades que requieren de una especial atención:

- Pobreza infantil. Pese a haberse logrado disminuir la pobreza, ésta sigue afectando selectivamente a las familias con niños de menos de 6 años. En el 2013, 22,9% de los niños y niñas menores de 6 años viven en familias por debajo de la línea de la pobreza. (INE, 2014).
- Si bien ha habido un aumento significativo en las políticas sociales con efectos positivos en la disminución de la pobreza, persiste un “núcleo duro” que no logra acceder a los bienes y servicios sociales existentes, como efecto de la exclusión.
- A pesar del descenso sostenido en las cifras de mortalidad infantil las principales causas continúan incambiadas, siendo la mayoría de ellas potencialmente reductibles. Las afecciones vinculadas con la prematuridad continúan representando la principal causa

- Los controles prenatales son aún insuficientes en número y calidad. El 27,9% de las mujeres en 2012 tuvo menos de 6 controles según el informe del SIP (Sistema Informático Perinatal) del Centro Hospitalario Pereira Rossell y 5,1% no tuvo ningún control de su embarazo. En el mismo año, 2,7% de los recién nacidos presentaron sífilis congénita (la OMS establece que las cifras para que un país se considere libre de sífilis congénita es de 0,5/00).
- La nutrición y la salud en el embarazo son cruciales. Sin embargo, diversos estudios han mostrado niveles significativos de malnutrición y anemia entre las embarazadas. Según los datos registrados en el Sistema de Información Perinatal (SIP) en el año 2009, alrededor de un 34% de las mujeres al inicio de la gestación presentan algún grado de sobrepeso u obesidad, mientras un 15 % presenta bajo peso. También preocupa un creciente número de embarazadas que consumen alcohol y drogas durante el embarazo, con el consiguiente daño que esto representa para su salud y para el bebé y su cuidado posterior.
- La prematuridad y el bajo peso al nacer son altos incluso si los comparamos con países de la región con características similares a Uruguay. A nivel de ASSE el porcentaje de niños prematuros (nacidos antes de la semana 37) fue de 12,1 % en 2012 (SIP) y el

<sup>11</sup> Giachetto, G. “Mortalidad Infantil en Uruguay: una mirada crítica”. Editorial. ArchPediatrUrug 2010; 81(3): 139 - 140.

<sup>12</sup> Ministerio de Salud Pública, Comunicación y Salud. Informe “Jornada por la vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Causas y estrategias para reducir la mortalidad”. 2010, 1 – 6 Disponible [www.msp.gub.uy](http://www.msp.gub.uy)

porcentaje de niños nacidos con bajo peso (menos de 2.500 g) fue de 11,2 % (SIP).

- La anemia infantil en etapas tempranas tiene varias y serias consecuencias que afectan principalmente el crecimiento y el desarrollo. Este trastorno muy frecuente en el mundo, también ha sido identificado en el Uruguay como un problema de alta prevalencia en la población infantil. Según los datos de la encuesta sobre prácticas alimentarias, estado nutricional y anemia 2011 MSP/RUANDI/UNICEF/MIDES, la prevalencia global de anemia en niños de 6 a 24 meses es de 31,5% no observándose diferencias significativas entre el sector público y privado. Por otra parte un trabajo de CSIC/UDELAR/ENYD/INDA de 2008, observó que entre los niños de 6 a 12 meses beneficiarios del Programa Alimentario Nacional de INDA, la prevalencia de anemia ascendía a 67%.
- En relación con la nutrición infantil, los datos disponibles indican que el país presenta aún niveles elevados de desnutrición crónica. Esta se mide relacionando la talla con la edad del niño y nos señala una historia nutricional deficitaria que se expresa por una talla menor a la que le corresponde al niño de acuerdo a su edad. De acuerdo a lo relevado por MSP/RUANDI/UNICEF/MIDES no se observan diferencias significativas en la prevalencia de retraso de talla en todo el país en niños menores de 24 meses entre 2007 y 2011,

11,3% vs 10,9%. Cabe destacar que en este trabajo y en otros realizados en el país en diferentes momentos, se coincide en que el retraso de talla y el sobrepeso y la obesidad (9,5% en MSP/RUANDI/UNICEF/MIDES 2011) son los fenómenos más frecuentes.

- En diferentes trabajos realizados en el país desde 1989 por Terra y col. (CLAEH), GIEPP 1996, INFAMILIA con IPES – UC 2004, con CLAEH en 2006, Equipos Consultores INAU CAIF 2010, se ha dado cuenta de la situación de desarrollo infantil y en particular de su impacto en los sectores más pobres de la población. En términos generales, se encontró que los niños pertenecientes a sectores pobres presentaban mayores niveles de riesgo y retraso del desarrollo que los no pobres.
- Las dificultades en el desempeño de los roles maternos y paternos generan interacciones vinculares conflictivas que inciden negativamente en el desarrollo del niño, niña y de la embarazada. Procesos vinculares familiares que se desarrollan con limitaciones afectivas, comunicacionales, van generando redes primarias precarias, imposibilitadas de brindar la contención y el cuidado oportuno en esta etapa de la vida. Al mismo tiempo la familia que produce estas formas vinculares, las reproduce desde el punto de vista del ciclo de vida. Por lo cual es producto y productora de procesos vinculares saludables o conflictivos.

### Resumen de indicadores socio sanitarios

Indicadores	Uruguay
Pobreza infantil menores de 4 años (INE 2013)	<b>22,9%</b>
Asistencia a Educación Inicial 0 a 3 años (CENSO 2011)	<b>36%</b>
Mortalidad neonatal (UNICEF)	<b>3,9%</b>
Mortalidad infantil (UNICEF)	<b>9,3%*</b>
Prematurez (OMS)	<b>9%** (10,1 cada 100 WHO, 2010)</b>
Bajo peso al nacer (UNICEF)	<b>8%**</b>
Niños < 5 años con bajo peso (OMS)	<b>6% (2004)</b>
Incidencia de sífilis connatal (PAHO, UNICEF)	<b>2,7%***</b>
Anemia infantil (6 a 23 meses todo el país) (RUANDI/ UNICEF/ MSP/ MIDES/ PAHO)	<b>31,5%</b>
Retraso en la talla en menores de 24 meses (MSP/RUANDI/UNICEF/MIDES, 2010)	<b>10,9%</b>
Retraso en la talla en menores de 5 años (OMS)	<b>11,7%</b>
Índice de desarrollo humano (HDR)	<b>Pos. 51</b>
PBI per cápita (BM)	<b>14.449</b>

\*MSP, 2012; \*\*CNV, 2012; \*\*\*CHPR,SIP 2012

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS DESARROLLADAS POR UCC

Uruguay Crece Contigo es una política pública que implica la creación de un Sistema Integrado de Protección a la Primera Infancia.

El trabajo para el logro de los resultados esperados en relación a la primera infancia, no es responsabilidad exclusiva de una institución o sectorial, sino que se hace imprescindible la **intersectorialidad** y la continuidad en las intervenciones. El diseño de una política dirigida a la primera infancia debe superar las fragmentaciones, debe articularse con las demás políticas sociales y debe ser sostenible en el tiempo. Todos estos aspectos son un importante desafío para el país.

### 2.1 Marco institucional

El Programa Uruguay Crece Contigo (UCC) trabaja en la órbita de Presidencia de la República - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y se encuentra dirigido por una Mesa de Coordinación Interinstitucional integrada por OPP, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Salud Pública (MSP), la cual es responsable de articular las decisiones políticas y de dar seguimiento estratégico al Programa.

Este espacio está en coordinación con el Consejo Nacional de Políticas Sociales y está integrado en forma permanente por la Presidencia de la República, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Desarrollo Social.

La implementación de UCC está gestionada por la Unidad Técnica Central (UTC), responsable de fijar los objetivos de trabajo con su consecuente Planificación Estratégica, coordinar con las sectoriales involucradas y realizar el seguimiento y la evaluación de las acciones.

Dicha Unidad Técnica Central trabaja en la órbita de la OPP, dependiendo del Área de Políticas Territoriales, en estrecha relación con los demás Programas de dicha Área que hoy se desarrollan en territorio.

Las instituciones del Estado implicadas con UCC además del MIDES y el MSP son: ASSE, INAU-Plan CAIF Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – INDA, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, ANEP, BPS, UDELAR. Así como otros organismos del Estado como Plan Ceibal, ANTEL, ANCAP, Dirección Nacional de Correos entre otros.

La UTC establece coordinaciones con las instituciones y organismos sectoriales involucrados, con la sociedad civil organizada, con el ámbito empresarial y con organismos de cooperación internacional.

Se aplica un modelo de gestión orientado a resultados, lo cual supone la medición periódica de los mismos, que proporciona la base para realizar ajustes y maximizar logros.

Por otra parte, se conforma un Consejo Académico Asesor, integrado por profesionales de reconocida trayectoria académica que tiene como cometido asesorar, proponer y aportar conocimiento al Programa en todas aquellas instancias en los que éste lo solicite.

En cada departamento se ha instalado un espacio de coordinación de integración interinstitucional que integrará al Gobierno Departamental.

UCC proporciona un técnico como facilitador regional, de acuerdo a la división Territorial de OPP, con el objetivo de apoyar la implementación del Programa y sus coordinaciones territoriales con las sectoriales involucradas.



Nicolás

Para la implementación del componente de Acompañamiento Familiar y Trabajo de Cercanía, se cuenta con supervisores departamentales o zonales de campo, que tienen como función garantizar la calidad de la implementación de dicho componente y articular con los restantes dispositivos de cercanía de otras iniciativas del área social y de la salud, de modo de optimizar recursos y garantizar complementariedad e integralidad en las acciones.

La implementación en campo es llevada a cabo por Operadores técnicos “Equipos de Cercanía” que tienen a su cargo un conjunto de familias en un territorio de referencia, para dar apoyo y seguimiento. Trabajan en clara coordinación con los equipos de salud y de políticas sociales que se desempeñan en territorio, de manera de optimizar recursos y potenciar la intervención familiar.

Si bien el Programa UCC tiene alcance nacional, en el primer año de ejecución se comenzó con el trabajo focalizado de cercanía en los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó, Maldonado, San José, Canelones y Montevideo.

A partir de julio de 2013 el trabajo de cercanía se está implementando en todo el país.

Para elaborar las planificaciones anuales a partir de 2012, el Comité Interinstitucional resolvió establecer comisiones temáticas de trabajo, con representantes de los organismos e instituciones que participan de dicho Comité.

Para tales efectos se crearon seis comisiones temáticas:

- Educación infantil y sistema de cuidados: INAU - CAIF - ANEP - MIDES - MEC - UCC.
- Desarrollo infantil integral: MSP - ASSE - ANEP-MEC-INAU-BPS-UDELAR. Facultad de Medicina Cátedra de Neuropediatría y Psiquiatría infantil - Escuela de Tecnología Médica - Licenciatura en Fonaudiología - UCC.
- Estrategia nacional para el combate de la desnutrición y la anemia en la primera infancia: INDA - MSP - MIDES - ASSE - INAU - Sociedad de Pediatría - UCC.
- Acciones para la disminución de mortalidad infantil y mejorar la salud infantil: MSP - ASSE - UCC.
- Políticas de género y salud integral de la mujer: MIDES - ASSE - BPS - MSP - UCC.

- Abordaje y acciones en entorno psicosocial del niño/a y la familia en situación de vulnerabilidades agravadas: MIDES - MSP - INAU - ASSE - UCC.

Cada una de estas comisiones identificó los problemas principales a atender y elaboró un conjunto de recomendaciones de acciones para solucionarlos, elaborando documentos de propuestas.

Del trabajo de estas comisiones, se identificaron dos grandes clasificaciones de propuestas: i) aquellas que van dirigidas a corregir aspectos relacionados con las normas de atención y ii) aquellas que refieren a prestaciones.

Por normas de atención se entiende a aquellas normas o estándares que deben dar garantía del cumplimiento de los derechos de los individuos y por prestaciones se entiende al conjunto de acciones que dan cumplimiento a las atenciones.

## 2.2 Objetivo general

Construir un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia a partir de la ejecución de un Programa denominado Uruguay Crece Contigo, con el fin de garantizar el desarrollo integral de los niños y las niñas y sus familias, comenzando por la protección a la mujer embarazada, desde una perspectiva de derechos, equidad, igualdad de género, justicia social y desarrollo humano integral

## 2.3 Objetivos específicos

1. Contribuir a definir e implementar intervenciones de carácter universal para la creación de un ambiente y contexto favorables para el desarrollo infantil apropiado para todos los niños y niñas del país y sus familias desde la primera consulta prenatal, y hasta los 4 años de vida.
2. Contribuir a definir e implementar intervenciones focalizadas para el fortalecimiento de la atención de los niños y niñas más vulnerables a través de un abordaje de cercanía para la protección de familias con mujeres embarazadas y niños menores de 4 años.
3. Construir un protocolo de componentes y prestaciones de cada uno de los organismos involucrados de acuerdo a las prioridades establecidas.

4. Promover la conformación de redes y dispositivos territoriales para el despliegue de acciones integrales y eficaces en todo el territorio Nacional.

## **2.4 Componentes del programa**

### **2.4.1 COMPONENTE 1: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía**

#### **2.4.1.1 Descripción del componente**

Este componente incluye las acciones socioeducativas con las familias donde viven mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años en situación de vulnerabilidad socio-sanitaria. El trabajo con estas familias se realiza a través de equipos de cercanía que se contactan con la familia y establecen un acuerdo de trabajo. El trabajo desempeñado por los equipos incluye principalmente trabajo en el hogar de orientación y diagnóstico en los diversos temas vinculados a los objetivos del programa; coordinación interinstitucional y mejora de la accesibilidad de las familias a las prestaciones y servicios a los que tienen derecho; consulta de salud y talleres grupales; y registro de las actividades que permitan el monitoreo de las acciones.

Las familias incluidas en este trabajo provienen de dos fuentes: por un lado de derivaciones de los servicios locales y de los espacios de articulación institucional a nivel local; y por otra parte, de registros administrativos y bases de datos que permiten acceder a la información de niños y niñas en situación de riesgo o daño sanitario.

#### **2.4.1.2 Objetivos del trabajo de cercanía:**

1. Disminuir la prevalencia de anemia en el embarazo y en los menores de 4 años.
2. Disminuir la incidencia de sífilis gestacional.
3. Mejorar la calidad de los controles de embarazo y la captación precoz de los mismos.
4. Disminuir la incidencia de niños con bajo peso y baja talla para su edad.
5. Garantizar el acceso a las prestaciones sociales correspondientes.
6. Mejorar el desarrollo infantil integral.

#### **2.4.1.3 Principales líneas de acción**

1. Trabajo en duplas de operadores de cercanía asignados por áreas geográficas para trabajar

con las familias donde viven mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años en situación de riesgo o daño socio-sanitario.

2. Trabajo en domicilio y en comunidad de equipos de médicos de familia y obstetras-parteras
3. Capacitación continua de los equipos.
4. Espacios de supervisión de casos
5. Entrega de set de materiales de apoyo a la crianza especial para las familias que participan en el componente de cercanía.

### **2.4.2 COMPONENTE 2: Acciones socio-educativo-sanitarias universales**

#### **2.4.2.1 Descripción del componente:**

Este componente está dirigido a toda la población con el propósito de sensibilizar y difundir conocimientos y recomendaciones sobre los cuidados de la mujer embarazada y el desarrollo integral de los niños y niñas menores de 4 años.

#### **2.4.2.2 Objetivos:**

1. Comunicación social. Realizar campañas de sensibilización a la opinión pública sobre la importancia de la primera infancia y los cuidados de la mujer embarazada.
2. Brindar apoyo y asesoramiento a las estrategias comunicacionales sobre primera infancia y mujeres embarazadas a las instituciones involucradas en la temática.
3. Promover hábitos de vida saludables y educación en competencias parentales y prácticas de crianza.
4. Set de materiales de apoyo a las familias. Ofrecer un set con materiales a las familias vinculadas a la crianza y empoderamiento a través de conocimientos básicos sobre los derechos de la familia.

#### **2.4.3 Principales líneas de acción**

1. Campaña de comunicación masiva con información sobre cuidados de la mujer embarazada, alimentación, estimulación del desarrollo y cuidados.
2. Trabajo conjunto y unificación de criterios con todas las organizaciones que brindan



atención a la mujer embarazada y a los niños y niñas menores de 4 años.

3. Entrega de set de materiales de apoyo a la crianza que se entrega en todas las maternidades del país al 100% de los niños y niñas que nacen.
4. Elaboración de materiales educativos vinculados a la Primera Infancia.

### 2.4.4 COMPONENTE 3: Generación de conocimiento

#### 2.4.4.1 Descripción del componente:

En el marco del componente se desarrollan las acciones de evaluación y monitoreo del resto de los componentes del programa; se coordinan las actividades de investigación y producción de conocimiento en las áreas temáticas de interés del programa; y apoya el fortalecimiento y creación de un sistema de información de la primera infancia.

#### 2.4.4.2 Objetivos:

1. Desarrollar estudios de alcance nacional que permitan conocer el estado nutricional y el desarrollo psicomotriz de la primera infancia y den cuenta de las pautas de crianza; y otros estudios particulares.
2. Sistema de información para la primera infancia. Fortalecer los sistemas de información actualmente existentes garantizando su integración al SIAS para poder realizar un monitoreo integral de la situación de la primera infancia.

#### 2.4.5 Principales líneas de acción

1. Sistema de información del componente de cercanía. Desarrollo, soporte y generación de informes.
2. Desarrollo de interfases del sistema de información que permitan mejorar las coordinaciones interinstitucionales. Por ej. Con INDA para la gestión de prestaciones, con MIDES inicio de trámite de TUS y MVOTMA para el ingreso a programas de vivienda, entre otros.
3. Acuerdos interinstitucionales para realización de estudios:
  - a. Encuesta Nacional de Hogares de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil. OPP, INE, IECON- UdelaR.



- b. Evaluación de impacto del componente de acompañamiento familiar y cercanía.
4. Convenio con UdelaR para realización de estudios específicos con distintas facultades:
  - a. Manual Práctico de Visita Domiciliaria Integral en Salud. Centro Interdisciplinario de Infancia y Pobreza- MSP- Mides
  - b. Repercusión del consumo en el embarazo de alcohol, PBC, marihuana, anemia y depresión materna sobre el desarrollo infantil en la etapa preescolar
  - c. Abordaje de la Salud Bucodental desde la Interdisciplina. Capacitación y guía de trabajo.
  - d. Asociación entre parasitosis intestinales, estado nutricional y anemia en niños menores de 5 años del programa Uruguay Crece Contigo
  - e. Investigación sobre: Micronutrientes. Análisis de las muestras de micronutrientes
  - f. Diseño y articulación con otras organizaciones para la construcción de elementos a incorporarse en los set universal y focalizados de UCC

g. Intervención e investigación para atender el desgaste laboral “cuidado de los cuidadores” e impacto emocional y estrés en contextos de trabajo con poblaciones en situación de alta vulnerabilidad.

5. Estudio cualitativo sobre metodología del trabajo de cercanía.

#### **2.4.6 COMPONENTE 4: Fortalecimiento de capacidades institucionales**

##### **2.4.6.1 Descripción del componente**

Este componente desarrolla actividades que tienen como propósito mejorar las condiciones de las instituciones que brindan prestaciones y servicios destinados a la mujer embarazada y a la primera infancia.

##### **2.4.6.2 Objetivos:**

1. Fortalecimiento de recursos humanos a través de capacitaciones y contrataciones para la atención de mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años.
2. Mejorar el equipamiento y pequeñas obras de infraestructura en centros de salud y servicios de atención a la primera infancia.
3. Apoyar proyectos innovadores que permitan modernizar y mejorar la calidad de las prestaciones.
4. Apoyar la implementación del Sistema Nacional de Cuidado para la Primera Infancia.

##### **2.4.6.3 Principales líneas de acción**

1. Proyecto de telesonografía que constituye el único sistema alternativo para mejorar la accesibilidad a las ecografías de los controles prenatales desde todo el territorio nacional.
2. Capacitación de AIEPI Neonatal y patología crítica materno perinatal para personal de salud.
3. Capacitación en técnicas antropométricas en niños menores de 5 años para personal de salud y equipos de cercanía de UCC.



4. Elaboración de Protocolos de atención en desarrollo infantil.
5. Contratación de recursos humanos en las instituciones socias con la finalidad de mejorar la calidad de la atención (INDA, ASSE).
6. Fortalecimiento de los sistemas de información de la Primera Infancia en educación y salud en articulación con AGESIC y AGEV.

### **3. RESULTADOS POR COMPONENTE**

#### **3.1 COMPONENTE 1: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía**

El componente en el período setiembre 2012 – junio 2014<sup>13</sup>, conformó equipos de 164 operadores que trabajaron con 5635 familias donde viven 8104 niños y niñas menores de 4 años y 2415 mujeres embarazadas. En estos hogares se trabaja en total con 25066 personas. Las acciones se iniciaron en 10<sup>14</sup> departamentos y a partir de junio de 2013 se extendió a todos los departamentos del país.

<sup>13</sup> Los datos corresponden a la base de datos acumulada desde el inicio del programa en setiembre 2012 a junio de 2014.

<sup>14</sup> Los departamentos en los que se inició fueron: Montevideo, Canelones, San José, Maldonado, Cerro Largo, Tacuarembó, Rivera, Artigas, Salto, Paysandú.

### 3.1.1 Perfil de las familias

Indicador	Porcentaje
Sexo de referente para el trabajo de cercanía	92% son mujeres
Ascendencia étnico racial	28% de las mujeres embarazadas declaran tener ascendencia afro. 30% de las niñas y niños menores de 4 años declaran tener ascendencia afro.
Edades de las y los referentes	32% son adolescentes.
Nivel educativo de los jefes y jefas de hogar	El 81% tiene ciclo básico incompleto o menos años de estudios
Número promedio de integrantes del hogar	4.4 integrantes en promedio por hogar
Hacinamiento	60%
Situación laboral del jefe/a de hogar	27% desocupado y 46% Quehaceres del hogar

### 3.1.2 Características de las viviendas

% de hogares que participan en el programa de cercanía...	%	% de hogares que participan en el programa de cercanía...	%
<b>Que no tienen baño</b>	23%	<b>Con grietas en los pisos</b>	42%
Que tienen baño pero sin cisterna	38%	<b>Con escasa ventilación</b>	44%
Con humedad	84%	Donde la conexión eléctrica está expuesta	<b>65%</b>
Con goteras en los techos	<b>67%</b>	<b>Sin acceso a energía eléctrica (UTE)</b>	3%
Que se inundan cuando llueve	34%	Sin acceso a agua corriente (OSE)	14%
Donde se filtra agua o viento	<b>68%</b>	<b>Sin acceso a saneamiento</b>	<b>80%</b>
Con peligro de derrumbe	16%	Con acumulación de residuos en la cuadra donde se ubica la vivienda	35%

### 3.1.3 Situaciones que denotan especial vulnerabilidad social

% de hogares que participan en el programa de cercanía...	%
Donde alguno de los integrantes ha vivido situaciones de violencia doméstica	36%
Donde existe alguna inseguridad alimentaria	72%
<b>Donde se aplican pautas de crianza con algún tipo de violencia</b>	<b>80%</b>
Donde ha habido alguna situación de abuso sexual	8%
<b>Donde los niños comparten cama con adultos</b>	<b>62%</b>

### 3.1.4 Situación de las familias al finalizar la intervención respecto a las metas fijadas.

METAS 2013	Situación a junio 2014
Equipos de cercanía de UCC en todos los departamentos del país.	100% de los departamentos del país implementando el programa UCC.
Acompañamiento familiar a 10.000 mujeres embarazadas y/o niños menores de 4 años, en todo el país	10.519 niños menores de 4 años y mujeres embarazadas en 5.635 hogares en acompañamiento en los que viven 25.066
Medición de hemoglobina al menos al 80% de las mujeres embarazadas y los niños menores de 4 años de las familias que reciben acompañamiento familiar.	Screening de Hb realizado en el 82% de los niños. 87% de las mujeres embarazadas tienen medición de hemoglobina.
Screening de desarrollo infantil al menos al 80% de los niños menores de 4 años de las familias que reciben acompañamiento familiar	86% de los niños con screening de desarrollo infantil realizado.
Al menos el 70% de las mujeres embarazadas tuvieron, desde el momento de la captación por UCC, una frecuencia de controles adecuada según las normas vigentes.	Un 65% de las mujeres embarazadas tuvo, desde el momento de la captación una frecuencia de controles adecuada según norma. El 58% de las mujeres embarazadas tuvieron al menos 5 controles.
Reducción de la anemia infantil en al menos un 20% entre los niños.	Un 83% de los que tenían anemia al inicio del acompañamiento, luego del acompañamiento, no tienen anemia.
Reducción de las situaciones de alteración del desarrollo infantil en un 20%.	Un 59% de los niños y niñas que presentaban alguna alteración de desarrollo infantil al inicio, al cierre del acompañamiento no las presentaron.
Al menos un 50% de las familias que no recibían las prestaciones sociales de tarjeta Uruguay Social, Canasta de Riesgo Nutricional de INDA e identificación civil, comienzan a recibirlas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- el 51% de las familias que no recibían las prestaciones sociales de la TUS comenzó a recibirla. Las restantes están siendo evaluadas por MIDES.</li> <li>- el 64% de las familias que no recibían las prestaciones sociales de la Canasta de Riesgo Nutricional del INDA comenzó a recibirla.</li> <li>- el 75% de las mujeres embarazadas que no recibían asignación prenatal, comenzaron a recibirla.</li> <li>- el 77% de los hogares que no recibían asignaciones por los hijos/as, comenzaron a recibirla.</li> <li>- El % de niños que no asiste a CAIF disminuyó de 66% a 49%.</li> </ul>

### 3.2 Componente 2: Acciones socio-educativo-sanitarias universales

METAS 2013	Situación a junio 2014
Entrega de "Sets de apoyo educativo" universal.	Desde octubre de 2013 se realiza la entrega de "Sets de bienvenida" en todas las maternidades públicas y privadas del país. Entregados 30.500 a enero 2014.
Campaña instrumentada de carácter universal para la sensibilización y comunicación sobre la importancia de la Primera Infancia. Televisión, radio, prensa y materiales gráficos.	Se ejecutó en noviembre y diciembre de 2013 una campaña de carácter universal para la sensibilización y comunicación sobre la importancia de la Primera Infancia. 2da etapa para febrero y agosto 2014.  Realización de materiales gráficos para los 19 departamentos para entregar a todas las instituciones locales.

### 3.3 Componente 3: Generación de conocimiento

METAS 2013	Situación a junio 2014
Encuesta nacional sobre salud, nutrición y desarrollo infantil	Implementación de la encuesta en ejecución desde octubre de 2013, en el marco del convenio con el INE y la UDELAR. Trabajo de campo finalizado: 3070 niños y niñas encuestados (1150 en Montevideo). Los resultados serán difundidos en noviembre.
Evaluación externa de resultados del programa	En ejecución desde octubre de 2013. Levantamiento de Línea de base finalizada en mayo 2014. Casos del grupo de intervención ya asignados. Planificado el levantamiento de la línea final.
Fortalecimiento de los sistemas de información.	Se están coordinando acciones con AGEV y MSP, en torno a la implementación del SEVEN, este programa permitirá tener información integrada de salud desde el embarazo. También se ha coordinado con MVOTMA, MEC, INAU, MIDES, BPS e INDA.

### 3.4 Componente 4: Fortalecimiento de las capacidades institucionales

METAS 2013	Situación a junio 2014
Apoyo técnico para la revisión de normas y criterios de atención de la salud	Se está ejecutando junto con el MSP la revisión y unificación de los criterios de atención en todas las maternidades del país, buscando garantizar atención de calidad para toda la población independientemente de su situación socioeconómica. Guías para la prevención de Anemia actualizadas y serán difundidas por el MSP en todo el país.
Apoyo técnico para la construcción de diseño curricular común de educación inicial de niños de 0 a 6 años.	Acuerdo de trabajo con el Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia creado por la ley de educación e integrado por MEC, ANEP, INAU, MSP, SINTEP. Tiene como objetivo generar un currículo común de educación de 0 a 6 años.
Contratación de 30 recursos humanos para el fortalecimiento del control del embarazo	15 Médicos de familia y 14 obstetras parteras contratados desde diciembre 2013 (Trabajando en ASSE y Servicios de las Intendencias de Montevideo y Canelones).
Equipamiento y pequeñas obras de infraestructura en centros de salud y servicios de atención a la primera infancia.	Instrumentación de proyecto innovador de telemedicina, el cual constituye el único sistema alternativo para mejorar la accesibilidad a las ecografías de los controles prenatales, y de esta manera contemplar la demanda insatisfecha de las mujeres embarazadas con cobertura de salud de ASSE.

## 4. BALANCE Y DESAFÍOS POST 2014

### 4.1 Desafíos más allá de 2014

- I. Mejorar la calidad de las actuales prestaciones universales dirigidas a la primera infancia y a la vez aumentar la cobertura en varios servicios clave en el desarrollo infantil.
- II: Atención específica a sectores de la población que aún presentan fuertes situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, las que luego se traducen en daños o riesgos que afectan el desarrollo infantil.
- III. Mejorar las condiciones en que se implementan las políticas de primera infancia a través de la construcción de un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia que asegure y garantice el adecuado desarrollo de todos los niños y niñas de país desde la gestación y hasta los tres años de vida.

### 4.2 Metas a alcanzar

#### I. Mejorar la calidad de las prestaciones universales orientadas a la Primera Infancia.

- a) Ampliar la oferta de servicios de atención a la primera infancia.
- b) Unificar los criterios de calidad y supervisión para todos los subsistemas de educación inicial sean estos de ANEP, INAU o privados.
- c) Dotación de Micronutrientes a niños y niñas entre 6 y 23 meses (a la luz de los resultados de la encuesta se definirá qué micronutrientes y sus dosis respectivas)
- d) Coordinar el diagnóstico y la atención de niños y niñas con alteraciones del desarrollo a nivel departamental.

### Cristina Lustemberg

Médica pediatra egresada de la UDELAR.

Desde enero 2012 Coordinadora del Programa Uruguay Crece Contigo (UCC)- Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

Del 2005 al 2011 se desempeñó en el sector público como Responsable del Área Niñez y Adolescencia de ASSE.

Referente de Primera infancia del Sector Salud en el Comité de Coordinación Estratégica de Políticas de Infancia y Adolescencia, con activa participación en la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010-20130 (ENIA).

#### Equipo Técnico de Uruguay Crece Contigo (UCC)

Está integrado por Nora D'Oliveira, Gabriela González, Florencia Cerruti, José Arocena, Giorgina Garibotto, Nathalia Martínez, Florencia Koncke, Gabriel Corbo.

- e) Dar continuidad como política nacional al **Set universal de bienvenida** para recién nacidos.
- f) Página web de orientación y servicios para las familias.

#### II. Atención específica a sectores en situaciones de vulnerabilidad

- a) Trabajo de cercanía con familias en situación de extrema vulnerabilidad. Focalizar las acciones en las familias más vulnerables de forma cada vez más eficiente.
- b) Set de bienvenida reforzado que garantice mínimas condiciones de seguridad e higiene.
- c) Adecuar los programas de vivienda social para esta población. Garantizar las condiciones mínimas de vivienda compatibles con la supervivencia y salud de los recién nacidos. Articular con MVOTMA y organismos vinculados a la vivienda respuestas de emergencia habitacional para familias con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años independientemente de la tenencia de la tierra y vivienda.
- d) Generar mayor conocimiento sobre la relación de pobreza y ambiente, crear planes de Gestión de Riesgo y mejorar la articulación con gobiernos departamentales.

#### III. Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia

Crear una **propuesta de gobernanza**, encargada de monitorear, evaluar y planificar acciones y políticas de primera infancia orientadas al desarrollo infantil.



## **Pautas para la presentación de artículos**

- 1 Los artículos deberán ser inéditos, aunque también serán aceptados aquellos que hayan tenido una circulación restringida.
- 2 Deberá adjuntarse al trabajo un breve currículum del autor.
- 3 Las ideas expresadas en los artículos serán total responsabilidad del autor.
- 4 Los artículos serán enviados a [ccepi@mec.gub.uy](mailto:ccepi@mec.gub.uy)
- 5 Se publicarán trabajos en español y portugués, en cuanto a aquellos presentados en otros idiomas, la revista se reserva su consideración. En caso de su aceptación, se acordarán con el autor las condiciones de traducción.
- 6 Los trabajos serán evaluados por el Consejo Editor. Dicho Consejo podrá aprobar, aceptar con correcciones o rechazar los artículos, consultando a los autores solo en caso de que el contenido se vea modificado.
- 7 Las publicaciones no serán remuneradas.
- 8 Una vez presentados los trabajos, el Consejo Editor se reservará los derechos hasta el momento de su publicación. En caso de que los artículos no resulten seleccionados, no existirá obligación de devolución por parte de la revista.
- 9 Una vez publicado el trabajo, el autor dispondrá de los derechos del mismo, debiendo citar la revista (CCEPI) como primera edición.
- 10 Las pautas formales para presentar artículos serán las siguientes:
  - a) Las notas deberán ubicarse al final del texto. Las llamadas de nota irán con número elevado y pegadas al nombre o frase correspondiente. En caso de que la nota se ubique al final del enunciado, deberá ir después del signo de puntuación.
  - b) En la bibliografía se citarán únicamente aquellos trabajos que aparezcan citados en el cuerpo del artículo. Deberá ajustarse al siguiente criterio:  
Apellido, nombre (o inicial del nombre), año de publicación entre paréntesis, título de la obra en cursiva, ciudad, editorial. En caso de que sea relevante mencionar la primera edición, la fecha figurará al final y entre paréntesis rectos.
  - c) Las citas integradas en el cuerpo del texto irán entre comillas y sin cursiva. Si las citas exceden las cuatro líneas, deberán figurar en cuerpo menor y sin comillas.
- 11 La presentación de trabajos supone la aceptación de las presentes pautas.-

**La primera infancia es una edad clave  
para el desarrollo de cada persona**

**El primer ámbito educativo  
y socializador es la familia.**

**La atención educativa en esta etapa,  
requiere entender a cada uno de ellos  
en forma singular, con necesidades y  
capacidades propias.**



**Uruguay ha iniciado el camino de reconocer  
la importancia de atender esta etapa,  
para el desarrollo del país y de su gente**

**La educación, desde el nacimiento  
hasta los 5 años significa  
una atención integral de la persona**