

Capítulo 14. Recomendaciones de política pública para la atención integral de la primera infancia

María Clotilde Juárez Hernández

María Nelsy Rodríguez Lozano

Carolina Soler Martín

Introducción

El amplio movimiento mundial en favor de la infancia gestado en las últimas dos décadas aún tiene un largo camino por recorrer. Asunto que no es de extrañar en la región latinoamericana dada la incipiente comprensión y concreción de la perspectiva de derechos para los niños y niñas (en adelante, niños) en la mayoría de los países, con excepción de Cuba y su larga historia de prioridad a la infancia. Dicha situación deriva de las dificultades para concientizarnos como sociedad de las responsabilidades en las transformaciones necesarias en ámbitos como las políticas, las culturas y las prácticas. Ser sujeto de derechos, no solo para los niños, aunque prioritariamente para ellos considerando el centro de la presente investigación, aún no es una realidad para todos en la región; se requiere deconstruir las miradas centradas en la minoridad e inferioridad de los niños para potenciar construcciones sociales desde la noción de derechos.

Las recomendaciones de política pública que se presentan en este apartado se dirigen en especial a quienes toman decisiones en los espacios públicos y que de una u otra manera están vinculados al ámbito de la primera infancia. Su responsabilidad política requiere de una ética que visibilice las injusticias que viven millones de niños, derivadas de disposiciones o medidas que no

los han priorizado y que bien se puede decir han coadyuvado a la precarización de las condiciones en las que sobreviven. La invisibilización de las infancias así como la persistencia de miradas asistencialistas llevan a mantener la vulnerabilización de los derechos fundamentales de los niños.

La Red Educativa Universitaria de Conocimiento y Acción Regional (REDUCAR) tiene clara la necesidad y el compromiso de continuar trabajando en pro de los derechos de todos en América Latina y el Caribe. Posicionada en las discusiones y propuestas para garantizar el derecho a la educación como un bien público y común, reconoce los contextos de desigualdad y exclusión que prevalecen en la región como consecuencia de relaciones de poder y de estructuras económicas tanto históricas como de reciente surgimiento ante las perspectivas de algunos gobiernos. Considerando lo anterior, y con los diálogos y desarrollos de la investigación presentados en este documento, a continuación se expresan recomendaciones de política pública para la atención integral de la primera infancia en la región. Exaltamos mediante estas recomendaciones la tarea de unir esfuerzos en torno a la exigibilidad al Estado para la consecución pronta de todos derechos para la primera infancia, así como la corresponsabilidad de cada uno de los actores involucrados.

El presente apartado se centra en recomendaciones generales de política pública enfocadas en la atención integral de los niños, la educación inicial y la formación de formadores en educación inicial.

Recomendaciones generales de política pública

Recomendaciones para la atención integral de los niños

1. *Promover en sus diferentes dimensiones y estrategias posibles la conjunción de fuerzas, sea que partan de los Estados o no, en favor de la satisfacción de las necesidades básicas y de educación de la primera infancia:*¹ todos los países participantes en la presente investigación exaltan su diversidad cultural representada principalmente por comunidades indígenas y, en algunos, por comunidades afrodescendientes. En relación con la diversidad geográfica, se destaca en los territorios la distribución poblacional en zonas rurales y urbanas, así como un aspecto en común, excepto para Cuba: la vulnerabilidad socioeconómica signada por la inequidad, que lleva a muchos ciudadanos y sectores a vivir en miseria y pobreza.

La interrelación entre las anteriores condiciones también es notable. Las estadísticas muestran que entre los ciudadanos más pobres se encuentran las comunidades indígenas y los pobladores de zonas rurales; además, para el caso del presente estudio, las cifras indican que los niños menores de 6 años son los más vulnerables entre la población vulnerable de cada país; por ejemplo, en relación con la salud, la alimentación, las oportunidades de aprendizaje y la protección contra las violencias.

1. La gran diversidad de situaciones vulnerables en que se encuentra la primera infancia en los diferentes países exige conjuntar esfuerzos a partir de las diferentes expresiones de fuerzas, estrategias, niveles e instancias sociales posibles, lo cual rebasa la división entre Estados y sociedades. Esta premisa requiere tomar en cuenta que en lo esencial no se trata de un problema de articulación de políticas públicas, sino de la recuperación de la acción política amplia, vista como la búsqueda de efectos positivos en torno al ideal de mejora, bajo una visión de suma de esfuerzos, sean cuales sean las formas, representaciones o manifestaciones en que estos se den.

Las problemáticas relacionadas con la diversidad y la vulnerabilidad están en las agendas de política pública de los países con mayor o menos énfasis, sin embargo, debe seguir insistiéndose en su centralidad y atención. Para esto, se propone:

- Financiar el establecimiento de un sistema de información municipal, estatal, nacional georreferenciado de los niños menores de 6 años.
- Exigir que planes y programas de los departamentos, provincias, ciudades, municipios o cualquier organización territorial incorporen la primera infancia a partir de la articulación de enfoques poblacionales y diferenciales, basándose en las problemáticas propias fundamentadas en investigaciones confiables.
- Sostener y mejorar los espacios de participación para representantes de las comunidades indígenas, afrodescendientes, rurales y otras que, bien sea en sus territorios o en aquellos donde son minoría, puedan expresar sus tradiciones, necesidades y expectativas para los niños de la primera infancia.

2. Recuperar o continuar la construcción del Estado de derecho como la instancia ideológica fundamental, en torno a la cual es posible conjuntar esfuerzos a favor de la primera infancia, desde la diversidad de expresiones materiales, dimensiones y estrategias en que ello sea posible: una de las más importantes dimensiones en la conjunción de esfuerzos por la mejora de la primera infancia y su educación consiste en cerrar la brecha entre las sociedades y sus Estados, bajo formas de corresponsabilidad y participación que sean capaces de conectar fructíferamente con los modos espontáneos en que se desenvuelven los niños en sus propios contextos y potencialidades. Por lo anterior es necesaria una nueva forma de comunicación y de acción política, que sean capaces de crear

y recrear dinámicas de diálogo y conflictualidad, que bajo una lógica democrática cierren la grave brecha que hoy existe entre los respectivos Estados y sus sociedades en la región de América Latina y el Caribe, con excepción de Cuba. Esto sin importar las formas concretas que adquieran las políticas articuladoras o intersectoriales que se puedan proyectar e implementar.

La fundamentación en el enfoque de derechos y de los niños como titulares de derechos es evidente en las políticas y las legislaciones de los países participantes; no se pueden ignorar los importantes avances que en materia de leyes y derechos se han logrado en los últimos años, en el sentido de la ampliación del reconocimiento de la importancia de atender el grave problema de deterioro de la primera infancia y su educación. Se puede afirmar que el enfoque de derechos está en proceso de articulación con las nociones de cuidado, protección y desarrollo, entre otras; también que hay avances en la comprensión de las responsabilidades de los diferentes sectores para su cumplimiento. Así se han definido obligaciones para salud, educación, cultura y economía, por ejemplo, con incidencia directa en los niños.

Se puede afirmar que hay avances discursivos y también en las acciones, unas intersectoriales y otras aisladas por sector; no obstante, las realidades siguen evidenciando urgencia en la concreción de dichos derechos, tanto en acciones positivas como de protección por parte del Estado. Excepto Cuba, todos los países tienen apenas algunos datos sobre falencias o atropellos al derecho a la vida, a la dignidad, a la salud, al buen trato, a la educación, al juego, es decir, la mayoría de los países tienen vacíos en los datos sobre las realidades y las problemáticas de la primera infancia y su educación. Dichos vacíos se entienden como escasez, incompletitud, fragmentación por sectores, desactualización y poca comparabilidad. Por lo anterior, se propone:

- Fortalecer los sistemas de información, seguimiento y veeduría del cumplimiento de la corresponsabilidad de las instituciones delegadas estatalmente para el cumplimiento de los derechos de los niños.
- Mantener vigente en la agenda pública las problemáticas y las alternativas para la corresponsabilidad social relacionadas con los derechos de los niños.
- Vincular o fortalecer las articulaciones administrativas, presupuestales y operativas entre los sectores educación, desarrollo social y salud, los cuales concentran el cuidado y la educación de los niños pequeños, clarificando las responsabilidades de cada uno para garantizar el desarrollo de todos los niños en igualdad de condiciones.

Recomendaciones para la educación inicial

*1. La necesidad de diálogo y el reconocimiento del carácter conflictivo inherente a los procesos democráticos exigen nuevos protocolos de discusión, diseño e implementación tanto estatales como no estatales, sobre cómo sumar esfuerzos para el cuidado de la infancia y la mejora de su educación:*² el estudio realizado con las seis universidades pedagógicas de la región evidencia que todos los países han avanzado en la construcción de políticas públicas que de alguna manera han permitido, gradualmente, el acceso a la educación de los niños de 3 a 6 años en los sistemas educativos formales y oficiales; sin embargo, aún falta una reglamentación que garantice

2. La política no consiste en administrar demandas y necesidades (ya mucho de esto hemos visto en los años de neoliberalismo), sino en producir efectos favorables a los fines deseados por medios democráticamente organizados. En este sentido, los modos en que se procesan las ideas y las acciones devienen en una instancia fundamental para poder arribar a logros de manera pacífica y civilizada.

el derecho a la educación inicial enfatizando en el periodo desde la concepción hasta los 3 años, pues aún hay vacíos importantes desde los ministerios de Educación sobre cómo se operativizarla.

En consecuencia, son necesarias normas o decretos que den línea en términos de política pública sobre cómo el Estado puede garantizar que los niños de primera infancia tengan educación inicial. Al respecto se propone:

- Implementar modelos de atención, cuidado y educación pertinentes de acuerdo a su nivel de desarrollo y flexibles, ya sea para trabajar con la familia en la comunidad o en centros públicos o privados para atender poblaciones urbanas, rurales, indígenas, afrodescendiente o con discapacidad.

2. *Definición de horizontes encaminados a los desarrollos y aprendizajes en la primera infancia:* uno de los aspectos que debería contener esta política pública tiene que ver con una perspectiva educativa clara que permita acordar y construir horizontes pertinentes para fomentar desarrollos y aprendizajes en los niños. Hasta el momento lo que se puede colegir, aunque no de manera generalizada pues se puede decir que Cuba y Colombia tienen desarrollos importantes al respecto, es que en la región se ha avanzado en documentos que vislumbran algunas intencionalidades educativas, pero que se requiere, no obstante, continuar la construcción de acuerdos que deriven en documentos que permitan orientar la educación inicial para la primera infancia tanto en las modalidades escolarizadas como no escolarizadas. En relación con esto, se propone:

- Financiar investigaciones transversales y longitudinales sobre aspectos referidos a la educación inicial en las diferentes regiones de los países: concreción de la intersectorialidad, implementación de las modalidades, desarrollos pedagógicos y didácticos, entre otros.
- Diseñar orientaciones para el trabajo conjunto entre la educación inicial, las familias y las comunidades. Si bien en algunos países como Cuba este aspecto tiene fortalezas y en Colombia se están implementado algunas acciones, se considera prioritario el trabajo con la familia como primer garante de los derechos de los niños y como eje que permite la continuidad de acciones en pro de sus desarrollos y aprendizajes.

3. *Comprometer el financiamiento estatal sostenible con la oferta de educación inicial pública de excelencia:* la historia de la educación inicial para los niños de la primera infancia en los países participantes en la investigación evidencia el tránsito de la educación inicial entre la lógica asistencial y la lógica educativa, ligada esta última en especial a ofertas de educación que se focalizan en centros urbanos, sectores sociales medios y altos, e instituciones privadas. Una escisión en la que se ratifica la deuda de los Estados con la educación pública y de excelencia de la primera infancia, por lo que se recomienda:

- Comprometer las carteras de educación del Estado con la oferta de programas de educación inicial pública, en instituciones que cumplan con las condiciones necesarias para garantizar procesos educativos de excelencia con los niños: educadores con formación profesional; infraestructura y recursos didácticos; bibliotecas dotadas; ludotecas; escenarios óptimos para realizar actividades artísticas, lúdicas, recreativas y apoyos profesionales,

así como recursos para garantizar el cuidado integral de los estudiantes de 0 a 6 años, independientemente de su extracción social, priorizando a los niños entre 0 y 3 años.

- Brindar respaldo financiero, técnico y pedagógico para que las ofertas educativas no formales y formales garanticen el desarrollo integral de los niños, en igualdad de condiciones, de tal modo que se avance hacia la complementariedad de dichas ofertas desde el robustecimiento de la presencia del Estado en los diversos contextos y comunidades.
- Fortalecer la cultura de la evaluación, regulación, organización y gestión pedagógica en las instituciones formales de educación infantil, garantizando condiciones para que los educadores puedan planear, fundamentar, implementar y evaluar propuestas pedagógicas y didácticas novedosas, integrales y pertinentes para los niños de educación inicial en coherencia con sus contextos culturales.

Recomendaciones para la formación de educadores en la educación inicial

1. *Desnaturalizar los estereotipos ligados a la feminización de la educación inicial centrados en los cuidados maternos*: el propósito de la educación inicial relacionado con el cuidado, asignado a las mujeres social e históricamente, no es el único que este nivel educativo debe cumplir y, además, no hace referencia exclusiva al cuidado vital en asuntos de alimentación e higiene en la primera infancia. En contraste, la perspectiva y los referentes de desarrollo integral, de derechos y de aprendizajes que la mayoría de países contempla en sus políticas exigen una relación educativa

y pedagógica del cuidado, así como una relación armonizada con la noción de sujetos de derechos y de vida digna.

Los países participantes en esta investigación comparten esta reflexión; por lo tanto, consideran necesario posicionar educativamente, no asistencialmente, la intencionalidad de las experiencias que se pretenden promover desde la educación infantil y superar el estereotipo de género basado en una lógica de la maternidad. Desde este lugar, se propone:

- Dignificar las condiciones laborales de los profesionales de la educación infantil, hombres y mujeres, de tal forma que se consideren plenamente sujetos de la política y corresponsables de su construcción y mejora.
- Abrir espacios de participación para las redes y organizaciones de educadores para la educación inicial, promoviéndolas como actores que incidan en la formulación y el desarrollo de las políticas públicas.
- Promover espacios de diálogo educativo, pedagógico, didáctico de los educadores infantiles en pro de compartir y construir conocimientos desde sus experiencias cotidianas.
- Consolidar los programas y las estrategias de fortalecimiento y asistencia técnica en la región, a partir de alianzas estratégicas con las universidades, con el fin de acompañar a las maestras y los maestros en ejercicio en los procesos de reflexión y transformación de prácticas en educación inicial.

2. Formular orientaciones y directrices sobre los procesos de formación y cualificación de educadores para la educación inicial: en la formación de educadores para la educación inicial hay asuntos

muy problemáticos unidos al estatus. De un lado, se evidencia una proliferación de procesos de baja calidad de formación de educadores y, de otro, para la formación en ejercicio prevalece la idea de vigilancia y control de quienes asumen los procesos educativos en el nivel inicial. En este último sentido, más que pensar en fortalecer o acompañar las prácticas docentes para avanzar en la construcción de la identidad de la educación inicial o para cualificar el hacer de los maestros, las directrices establecen una relación con los maestros desde la sospecha, la carencia, el carácter persecutorio y punitivo que no permiten avanzar en el mejoramiento o enriquecimiento de los procesos educativos.

Para evitar la proliferación de procesos de formación de baja calidad ofrecidos a los educadores y para reivindicar las universidades como los lugares centrales para andamiar la formación profesional y en ella las construcciones pedagógicas y didácticas articuladas a la educación inicial, una recomendación de política pública es:

- Reglamentar orientaciones y directrices frente a los procesos de formación y cualificación de educadores para la educación inicial y regular la oferta de programas de excelencia en universidades que cuenten con equipos de docentes idóneos; acumulados de investigación en el campo de la educación, la pedagogía y la didáctica, así como con trayectoria en el terreno de la formación de maestros.