

Educación y Cuidados en Primera Infancia:

¿Por qué es urgente articular las políticas públicas?

Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP) - Comité uruguayo
Red Pro-Cuidados - Comisión Infancias y adolescencias.

Palabras clave: educación, cuidados, articulación

Precisiones conceptuales

Cuando se habla de educación y cuidados en la Primera Infancia¹ se identifican dos dimensiones. Una dimensión macro, que comprende las políticas públicas que definen un marco regulatorio y disposiciones establecidas a nivel nacional para promover y garantizar los derechos de niños/as a la educación y los cuidados, y el acceso a servicios de calidad. Otra dimensión micro, que se concreta en los territorios a través de prácticas profesionales y acciones desplegadas por instituciones públicas, privadas y por organizaciones de la sociedad civil, con un enfoque que considera la primera infancia como una etapa especial donde cuidados y educación son indisociables y forman parte de un mismo proceso.

Atención y Educación de la Primera Infancia - AEPI - es un concepto acuñado por UNESCO donde “El término *atención* engloba por regla general los cuidados en materia de salud, higiene y nutrición recibidos por los niños en un entorno protector y seguro que promueve su bienestar cognitivo y socio afectivo. En el caso de la primera infancia, la acepción del término *educación* ... engloba el aprendizaje...y una serie de actividades y posibilidades de desarrollo. En la práctica (...) todo servicio de calidad para los niños pequeños debe comprender ambos aspectos” (UNESCO, 2017)

En los primeros años de vida, la relación entre niños/as, educadores/as y personas que cuidan constituye un factor fundamental. Las acciones de cuidado tales como nutrición, higiene, estimulación, conllevan un fuerte componente socio educativo y emocional que incide en el logro de determinadas pautas de desarrollo físico, emocional, cognitivo y social.

Entre las dimensiones macro y micro hay una interrelación permanente. La práctica educativa incluye al cuidado y viceversa, y al mismo tiempo, promueve el ejercicio de los derechos de niños/as en edades tempranas. Ello implica garantizar accesibilidad, calidad de los centros e igualdad de oportunidades para todos y todas.

¹ Entendemos por primera infancia la etapa de la vida desde el nacimiento hasta los 6 o 7 años, edad en la cual se inicia la etapa de educación primaria en la mayoría de los países.

Desde la sociedad civil organizada, la Comisión Infancias y adolescencias de la Red Pro-Cuidados² y el Comité Uruguayo de la OMEP³ adhieren a estas concepciones y promueven alianzas para que las políticas públicas de educación y cuidados alcancen una adecuada articulación entre ellas.

La educación y el cuidado como derechos

En nuestro país, la Ley General de Educación N°18.437 (2008), en su artículo N°1 reconoce el derecho a la educación como “derecho humano fundamental”. Establece que el Estado se compromete a promover y garantizar una educación de calidad para todos los habitantes a lo largo de toda la vida favoreciendo la continuidad educativa.

La Ley N°19.353 (2015) que crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados define los cuidados como “las acciones que las personas dependientes deben recibir para garantizar su derecho a la atención de actividades y necesidades básicas de la vida diaria por carecer de autonomía para realizarlas por sí mismas”. (Art. 3. A). Entre las poblaciones objetivo se encuentran niños/as desde el nacimiento hasta los 12 años.

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa analiza la posición de Uruguay en el acceso de los niños a “servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad” con relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁴, afirmando que Uruguay “se encuentra en una posición de privilegio, en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico” (INEED, 2018).

En términos de accesibilidad los datos estadísticos muestran que en el año 2022 la población infantil entre 0 y 2 años matriculada en instituciones de educación y cuidados ascendía a 55.287 niños/as. La inserción en algún centro pasó del 27,1% en 2012 a 42,6% en 2022, siendo la cobertura de 4 y 5 años, prácticamente universal (INEED, 2023). En el mismo año, en nivel 3 años la cobertura representó el 80%, porcentaje distribuidos con 39% en ANEP, 37% en Plan CAIF, 2% en las modalidades alternativas creadas por el SNIC y 22% en colegios y jardines privados (ANONG, 2023)

A pesar de estos análisis favorables resta mucho por hacer, en 2022 el MIDES identificó 34.347 niños de entre 0 y 3 años en situación de vulnerabilidad que no eran atendidos en ningún centro de Primera Infancia. (MIDES, 2023)

² <https://www.redprocurados.org.uy/quienes-somos/>

³ <https://omepworld.org/es/que-hacemos/>

⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

La accesibilidad no basta para garantizar el derecho a la educación y los cuidados. La permanencia en los centros, los altos porcentajes de deserción y la asistencia intermitente de niños de 0 a 6 años demuestran que ambos derechos se ven afectados.

Aunque no se encontraron datos de asistencia intermitente y/o abandono en los centros de Primera Infancia bajo la órbita de INAU (CAIF, CAPI, SIEMPRE, Casas Comunitarias, Centros para hijos de estudiantes, etc.), los objetivos consignados en la Planificación Anual del Programa del Fondo Infancia creado por la ley N°19.996 (2021), plantean la necesidad de captar niños/as que no concurren a ningún centro, y realizar controles de asistencias diarias, semanales o mensuales lo que evidencia que existen dificultades en este aspecto.

En tanto en ANEP (2023), el porcentaje de niños con asistencia insuficiente en los niveles 3, 4 y 5 años es de 49,5%, 46,4%, y 41% respectivamente, y el abandono intermitente de 7,6%, 3,8%, y 2,5% en los mismos niveles y período. Estos porcentajes empeoraron en relación con datos anteriores a la pandemia.

Investigaciones sobre inasistencias en centros de educación y cuidados (0-6) que estudian sus causas, determinan que se trata de un fenómeno multicausal con importantes efectos en el desarrollo infantil, en los aprendizajes y en las trayectorias educativas presentes y futuras.

La incidencia de la pobreza y un entorno familiar vulnerable, son factores que influyen desde un inicio. La persistencia de desigualdades sociales desde edades tempranas está relacionada con la carencia de cuidados y educación y con las diferencias de calidad entre los centros a que acceden niños/as según nivel de ingresos de sus familias.

Contextos familiares y comunitarios que condicionan derechos

Las familias pobres por sus condiciones socioeconómicas y culturales reproducen modelos intergeneracionales. A las madres, sobre todo a las jefas de familia, se les dificulta salir a trabajar al no poder delegar el cuidado de sus hijos/as o no saber cómo encontrar o complementar los apoyos que se les ofrecen desde las instituciones estatales. Las posibilidades de articular responsabilidades de cuidado y educación con las exigencias laborales son muy difíciles. La inserción laboral, cuando es posible, resulta precaria e intermitente, afectando la autonomía económica y perpetuando las inequidades de género.

Por otra parte, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que realizan niños/as y adolescentes – sobre todo mujeres - al cuidar hermanos, personas mayores o discapacitadas, interfiere en la continuidad educativa, con el riesgo de quedar fuera del sistema educativo.

En la situación de niños/as con alguna discapacidad, el acceso a estos derechos fundamentales se dificulta aún más, por las carencias en servicios de cuidados y acompañamiento en el aula.

En cambio, las familias que disponen de recursos para contratar servicios, o más posibilidades de encontrarlos y/o complementarlos en instituciones educativas públicas, tienen mayor facilidad para equilibrar cuidados y educación con sus horarios laborales.

En todos los hogares, cualquiera sea la condición económica y familiar la presencia de niños/as pequeños demanda tiempos y recursos, su alimentación, cuidados y educación requieren dedicación e inversión económica. Por eso en los hogares pobres, las necesidades de cuidado no cubiertas retroalimentan la pobreza.

Por otra parte, el aumento de la inseguridad y de la violencia en territorios donde viven las familias más vulnerables, afecta el acceso a los centros educativos y de cuidados. Estos ya no son percibidos por las familias como lugares seguros para sus hijos/as. La dinámica interna de los centros se modifica también en detrimento de la calidad y de la variedad de actividades educativas y recreativas, el uso de espacios abiertos implica riesgos.

Cuando se afecta el derecho a los cuidados se pone en riesgo, entre otras cosas, la asistencia y la permanencia del niño/a en un centro educativo, afectando también el derecho a la educación.

Una visión prospectiva: mejorar la articulación entre la educación y los cuidados

Los centros y espacios de educación y cuidados en sus diversas modalidades, Jardines de Infantes de ANEP, Escuelas públicas con Educación Inicial, Centros CAPI y CAIF gestionados INAU y OSC, Centros SIEMPRE, Casas COMUNITARIAS, Centros para hijos/as de Estudiantes de Educación Media creados por el SNIC, por su extensión territorial y sus vínculos con las familias, tienen un rol fundamental para garantizar derechos en la primera infancia (0-6). Por eso se necesitan articulaciones efectivas entre las distintas sectoriales con recursos adecuados y optimizados al máximo considerando el cumplimiento de los derechos como eje de las intervenciones.

La articulación de políticas públicas de educación y cuidados, dirigidas a la franja 0-6 años requiere un diseño integral con enfoques interinstitucionales e intersectoriales, que consideren a los niños/as, sus familias y la comunidad, para revertir situaciones deficitarias, a través de una planificación conjunta entre las diversas instituciones del Estado que aborden unificadamente la toma de decisiones y las problemáticas territoriales.

La situación demográfica del país, con una importante reducción de nacimientos, provoca transformaciones poblacionales que inciden en las políticas educativas y de cuidados, posibilitando mejoras en la calidad. Para intervenir en los grupos en riesgo social es tan relevante conocer cuántos niños nacen como las condiciones y los contextos en los que viven y crecen. Las políticas de género relacionadas a la extensión de una red de cuidados y protección

social asociada a la educación cobran especial significado cuando se trata de garantizar equidad de género, así como bienestar y desarrollo infantil integral.

Para avanzar en este sentido es necesario acordar una serie de criterios básicos y medidas que garanticen un efecto positivo en el desarrollo infantil y en la reducción de las desigualdades, con equilibrio entre necesidades y derechos de las familias y necesidades y derechos de los niños/as.

Entre los criterios y medidas se destacan:

- Coordinaciones interinstitucionales e intersectoriales que garanticen los cuidados y la educación con enfoque sistémico, funciones y responsabilidades definidas.
- Ampliación del presupuesto destinado a la primera infancia (0-6) con monitoreo de su ejecución relacionando el gasto público con las políticas desarrolladas.
- Ampliación de cobertura garantizando el acceso universal y la calidad de los servicios
- Desarrollo efectivo de la inclusión educativa garantizando las mejores condiciones materiales y humanas.
- Ampliación de horarios y tiempos pedagógicos en los centros y espacios de educación y cuidados con propuestas de calidad y articulación entre instituciones
- Creación de modalidades flexibles, con horarios alternativos junto con la sistematización, desarrollo y consolidación de las ya existentes.
- Monitoreo de la calidad de los servicios, unificando criterios y estableciendo las correcciones y los apoyos necesarios que la aseguren.
- Consolidación de un sistema integrado de información que facilite el cruzamiento de datos estadísticos entre los organismos oficiales involucrados.
- Acompañamiento sostenido a las familias con hijos menores a su cargo, especialmente a las mujeres jefas de hogar, con prestaciones que garanticen necesidades básicas y con presencia efectiva de equipos técnicos en territorio para lograr tareas de proximidad.

Conclusiones:

La situación actual de la primera infancia (0-6) nos llama a responsabilidad. Los problemas existentes deben ser abordados con políticas de corto, mediano y largo plazo planificadas, coordinadas, ejecutadas y evaluadas entre todos los organismos involucrados en el cuidado y la educación de la Primera Infancia, al igual que las políticas sociales dirigidas a los hogares con hijos menores a su cargo.

Hoy, la institucionalidad responsable del cuidado y educación de la Primera Infancia es diversa, por lo que es oportuno recuperar las mejores características de cada uno de los modelos, planes, programas y dispositivos existentes para unificar criterios tales como ratios, propuesta

pedagógica, presencia de equipos multidisciplinares, formas y tipo de alimentación, formación de educadores y cuidadores, vínculo con las familias, articulaciones y horarios.

Para superar la actual situación que aqueja a la infancia uruguaya son necesarias medidas integrales y unificadas con políticas articuladas que eliminen la fragmentación existente entre las diversas modalidades.

Bibliografía

ANEP, (2023), Informe Educación Inicial. <https://www.anep.edu.uy/monitor/servelt/informes>

ANONG, (2023), Agenda de Infancia y Adolescencia. <https://www.anong.org.uy/biblioteca/>

INAU (2024), Memoria Anual 2023. <https://www.inau.gub.uy/memorias-anales>

CONSEJO ADMINISTRADOR FONDO INFANCIA, (2024), Ejes de Actuación y Proyectos Ejercicio 2024.

BOGLIACCINI, Juan A. La educación en Uruguay mirada desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible, INEED y UNICEF, Montevideo
https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/InformeODS_v06.pdf

-MIDES (2023), Sistema Nacional Integrado de Cuidados, Informe Anual 2023.
<https://www.gub.uy/sistema-cuidados/institucional/informacion-gestion/memorias-anales/sistema-cuidados-informe-anual-2023>

-UNESCO (2007) Bases sólidas. Atención y Educación de la primera infancia- Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo. Educación para todos.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150518>

Red Pro-Cuidados (2016) – Conceptualización de los cuidados en la Primera Infancia.
<https://www.redprocuidados.org.uy/>
