



ORGANISATION MONDIALE POUR L'ÉDUCATION PRESCOLAIRE
WORLD ORGANIZATION FOR EARLY CHILDHOOD EDUCATION
ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LA EDUCACIÓN PREESCOLAR
www.worldomep.org www.omep.org.uy

DECLARACIÓN PÚBLICA DE OMEP¹ URUGUAY

La Educación y Atención a la Primera Infancia y la Formación en Educación: El impulso y su freno

Diciembre de 2022

Parafrasear a Carlos Real de Azúa² parece pertinente para describir la situación actual de la Atención y Educación en Primera Infancia en nuestro país. Los lentos avances alcanzados a partir de fines del siglo XX y comienzos del XXI, hoy sufren un innegable retroceso.

El impulso

Los aportes de Juan Pablo Terra en la década de los 90, las investigaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), documentos de UNESCO de la misma época, entre otros, fueron colocando en la agenda pública el tema de la niñez en sus etapas tempranas.

La aprobación por parte de las Naciones Unidas (ONU) de la Convención sobre los Derechos del Niño³ (CDN), ratificada por el Estado uruguayo (Ley N° 16.137) en setiembre de 1990, obliga a gobiernos y sociedad a garantizar las mejores condiciones de vida para el pleno desarrollo de sus potencialidades, especialmente para poblaciones infantiles que viven y crecen en circunstancias adversas.

Desde entonces, el Comité de Seguimiento emite de forma periódica Observaciones Generales⁴ que complementan y amplían lo especificado en la CDN.

En 2005, la Observación General N° 7, que impulsa la «Realización de los derechos del niño/a en la primera infancia», establece que es el período comprendido desde el nacimiento hasta la transición a la etapa escolar y solicita a los Estados Parte que reconsideren “sus obligaciones hacia los niños pequeños a la luz de esta definición”.

En 2008, la Ley de Educación N° 18.437 define el carácter educativo de la etapa cobrando por primera vez relevancia en una norma de esta naturaleza y, aunque no logró visibilizar la importancia de superar la

¹ OMEP es una organización internacional, no gubernamental y sin fines de lucro con Estatus Consultivo en Naciones Unidas y UNESCO, fundada en 1948. Posee filiales en más de 70 países. Defiende y promueve en todo el mundo el derecho de niños y niñas educación y cuidados con accesibilidad y criterios de calidad. OMEP URUGUAY fue fundada en el año 1957. Desde entonces cientos de educadores, técnicos, profesionales y ciudadanos en general dedican su tiempo con un alto compromiso personal para lograr una mejor atención y educación en la primera infancia, entendida como la etapa de la vida que abarca desde el nacimiento a los ocho años.

² Real de Azúa, C., «El impulso y su freno», Ediciones de Banda Oriental, Uruguay, 1964.

³ La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es el tratado internacional adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, que reconoce a todas las personas del nacimiento a los 18 años como sujetos de pleno derecho.

⁴ Las Observaciones Generales son documentos que de forma periódica elabora el Comité de los Derechos del Niño para ayudar a la adecuada interpretación y aplicación de los derechos de la infancia según la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). El Comité es el órgano de 18 expertos independientes internacionales que supervisa la aplicación de la CDN por los Estados Parte.

fragmentación entre las etapas del nacimiento a los 3 años y 3 a 5, y actuar en consecuencia, significó un gran avance.

Se crea además el Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia (CCEPI), presidido por el MEC y conformado por representantes de ANEP, INAU, MSP, de los centros privados y de los educadores.

En forma paralela la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) en sus metas coincidentes con los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas promueve la universalización de la educación inicial desde los 3 años, y sólidas investigaciones originadas en diferentes disciplinas proporcionan pruebas científicas indiscutibles sobre la importancia que posee esta etapa de la vida para el desarrollo de las personas y, por consiguiente, de la sociedad de la que forman parte.

En este marco, que abarca las décadas del '90 en adelante, se fueron alcanzando importantes avances para la franja de edad comprendida entre el nacimiento y los 6 años.

A fines del 2011, a iniciativa del CCEPI, reconociendo la necesidad social de la atención profesional de este tramo etario, se hacen gestiones para instrumentar una carrera específica para el campo educativo en el Consejo de Formación en Educación (CFE). En el año 2013 se concreta e implementa la formación de Asistente Técnico en Primera Infancia (ATPI) y a partir del año 2017 la carrera de Maestro/a de Primera Infancia (MPI)⁵.

A la vez, INAU a través de Centro de Formación y Estudios (CenForEs) ofrece desde 2012 la carrera de Educador en Primera Infancia de carácter terciario para la atención y educación de niños/as desde el nacimiento a los 3 años. Tecnicatura que recoge la experiencia que se desarrolla desde el año 2000⁶.

Ambas instituciones aprobaron un sistema de reválidas entre las formaciones mencionadas.

En 2014, el CCEPI aprueba el «Marco curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos desde el nacimiento a los seis años», producto de un proceso de trabajo conjunto con Uruguay Crece Contigo dependiente, en ese momento, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República en el que participaron maestros, educadores, formadores y técnicos de diversas disciplinas.

Desde el punto de vista del presupuesto nacional, el período 2015-2019 establece como una de sus prioridades la atención de niños/as de la primera infancia de forma de incrementar la atención diaria de menores de dos años y universalizar la oferta para los de tres años de edad. Aumenta exponencialmente la infraestructura en ANEP e INAU, y se crean cargos para atender el crecimiento de la matrícula. Se crea una importante cantidad de centros CAIF y Jardines de infantes.

En 2015, se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), establecido en la Ley N° 19.353, con el objetivo de generar un modelo de responsabilidad compartida de los cuidados entre familias, Estado, comunidad y mercado de trabajo, en atención a la discapacidad, los adultos mayores y la infancia. En principio se pone énfasis en la etapa comprendida desde el nacimiento a los tres años, con un incipiente pero muy fructífero trabajo intersectorial e interinstitucional.

El freno

⁵ La carrera de grado Maestro/a de Primera Infancia habilita el desempeño profesional de atención y educación de niños/as desde el nacimiento hasta los 6 años. Al finalizar el segundo año de esta carrera se obtiene la titulación intermedia de Asistente Técnico en Primera Infancia.

⁶ Cabe señalar que desde el 2000 existe una formación en servicio a la que se suma en 2012 la tecnicatura, en la órbita del CenForEs-INAU.

En nuestro país el mapa del cuidado y educación de la primera infancia da cuenta de un territorio, una arena política, dinámica y compleja, que hoy se ve comprometida en varios aspectos.

En relación a la **cobertura**, un informe del Instituto de la Niñez y la Adolescencia (INAU) del año 2022, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) identifica a 32.200 niños de 0 a 3 años en situación de vulnerabilidad social⁷ que no son atendidos en ningún Centro de Primera Infancia (CPI). La principal causa es la insuficiencia de cupos para menores de un año, dado que hay menos cupos en relación con las demás edades⁸. A pesar del importante aumento de cobertura realizado durante el período anterior, más de 85% de aumento en la franja etaria.

El total de niños y niñas atendidos por INAU en sus diferentes modalidades, CAIF, CAPI (Centros de Atención a la Primera Infancia,) CCEI (Centros Comunitarios de Educación Infantil-Nuestros Niños), Espacios de Cuidado y Educación / Liceos, Casas Comunitarias, Centros SIEMPRE (Sindicatos y Empresas) alcanza los 95.066, señalando que un 25% del total de niños y niñas de los más de 475 CAIF existentes, concurren únicamente una vez a la semana en el Programa de Experiencias Oportunas, acompañados obligatoriamente por un adulto referente⁹.

En el marco de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y su Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP), la cobertura de los niveles 4 y 5 años es casi universal. Sin embargo, la inscripción de niñas/os de 3 años, tras un período de nueve años de crecimiento desciende notoriamente entre 2021 y 2022. También desciende levemente la matrícula de 4 años. Si bien estos datos pueden atribuirse fundamentalmente a variables demográficas, existe un 21,5 % de población de 3 años que no concurre a ningún centro dejando en evidencia que hay márgenes que permitirían incrementar los ingresos en este nivel¹⁰.

En relación a la **inversión presupuestaria**, la opacidad en la distribución del presupuesto para la Primera Infancia genera dudas sobre su priorización. Los 50 millones de dólares anuales presupuestados en 2021 no han sido ejecutados aún¹¹, y la financiación dispuesta en el presupuesto nacional para dar respuestas a las políticas de educación y de cuidados resulta indiscutiblemente insuficiente. La Observación General N° 19 de la Comisión de Seguimiento de los Derechos del Niño referida a Gasto Público y Derechos del Niño señala:

Art. 50 “(...) la falta de inversión suficiente en la primera infancia puede ser perjudicial para el desarrollo cognitivo del niño y puede reforzar las privaciones, las desigualdades y la pobreza intergeneracional existentes.”.

Art. 57 “(...) los Estados parte en la Convención tienen la responsabilidad de cumplir sus obligaciones presupuestarias para hacer efectivos los derechos del niño.”.

Art. 75 “(...) habrán de recabar la cooperación internacional si los recursos disponibles para hacerlos efectivos son insuficientes”.

⁷ Pertenecientes a hogares que perciben Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM – PE) y/o la Tarjeta Uruguay Social (TUS)). Los datos fueron provistos por el Dpto. de Geografía del MIDES.

⁸ Fuente: INAU (2022), Proyecto de ampliación de cobertura de primera infancia (2022-2024).

⁹ Fuente: INAU, Memoria Anual 2021.

¹⁰ Fuente: Monitor Educativo (2021) ANEP–CODICEN-División de Investigación, Evaluación y Estadística. Departamento de Investigación y Estadística Educativa Dirección General de Educación Inicial y Primaria. [www.
https://www.anep.edu.uy/monitor/servlet/informes](http://www.anep.edu.uy/monitor/servlet/informes)

¹¹ La Diaria, 14/10/22, “Tras el aumento de la pobreza infantil, Argimón le pidió a Alfie un seguimiento de la ejecución de las partidas para la primera infancia.

En relación a la **coordinación de políticas sociales asociadas**, a los cambios implementados en la Ley Nº 19.889 se agregan decisiones institucionales en la órbita del MIDES que inciden directamente en las políticas de infancia. La Junta Nacional de Cuidados ha tenido escaso funcionamiento y la coordinación de las políticas de infancia en ese ámbito es prácticamente nula. Se han suprimido servicios prestados en territorio por los Servicios de Orientación Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF), devolviendo responsabilidades a las familias que se encuentran con dificultades para asumir el rol de la crianza, con aumento creciente de situaciones de violencia intrafamiliar.

En relación a la **calidad de la Atención y Educación**, *“tomadores de decisiones a nivel técnico y político, basados en concepciones de infancia parciales y asistencialistas, consideran que la educación se inicia con el ingreso a la educación formal y que la atención brindada anteriormente sólo refiere a los cuidados”* (Ivaldi, 2022)¹². En este sentido las modificaciones curriculares propuestas a partir del nivel 3 años se basan en una lógica —parcialmente superada— que prioriza la preparación para la escuela, desconociendo la identidad del nivel inicial. Desconociendo, así, tendencias regionales y mundiales, basadas en investigaciones que muestran contundentemente los riesgos de primarizar el jardín de infantes.

Estas concepciones a su vez se reflejan en las modificaciones propuestas por la transformación curricular en la **formación de educadores** y en la carrera de MPI donde se erradican asignaturas relevantes, la lógica de secuenciación de contenidos se ve afectada, sin fundamentos, entre otros aspectos negativos. En este orden, la eliminación de la titulación intermedia, de Asistente Técnico en Primera Infancia, además de eliminar una opción de formación que concita gran convocatoria, debilita la calidad de la oferta de atención y educación a la primera infancia, al descartar la integración de equipos y la importancia del trabajo colaborativo. De esta forma, la oferta estatal de formación en educación se ve debilitada con relación a la oferta, y la formación se posiciona como un bien de mercado regulado por la oferta y la demanda.

Las discontinuidades que se evidencian en las líneas de trabajo en Infancia que se venían desarrollando durante las últimas décadas resultan preocupantes. La modificación del Marco Curricular, junto con los cambios propuestos en el diseño de la carrera de MPI con la eliminación de la titulación intermedia de ATPI, atenta contra la especificidad del nivel y, por consiguiente, pone en riesgo la calidad de las intervenciones.

La atención y educación en primera infancia —etapa comprendida desde el nacimiento a los seis años— debe estar entre las máximas prioridades en la agenda de gobierno y requiere una percepción jerarquizada de la sociedad. La efectiva realización de los derechos de esta franja etaria de la niñez uruguaya es de vital importancia y constituye un compromiso ético de las políticas estatales para garantizar educación y cuidados de calidad.

Montevideo, Uruguay - Diciembre de 2022

<http://www.omep.org.uy/> - info@omep.org.uy

O.M.E.P. Uruguay-Colonia 1166, Montevideo, Uruguay

¹² Ivaldi, E. 2022, La Diaria, “Reformas curriculares y Primera Infancia”, 19/10/22.