OMEP Uruguay

Derechos desde el principio

POSICIONAMIENTO DE OMEP URUGUAY

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO EN PRIMERA INFANCIA

# Índice

**Presentación** ..... **3**

**Infancias en situación de emergencia** ..... **4**

**Construcción de políticas públicas para la primera infancia** ..... **6**

Con perspectiva de derechos ..... 7

Urgentes ..... 7

Participativas ..... 8

Sostenidas en el tiempo ..... 8

Informadas ..... 8

Con seguimiento y evaluación ..... 8

Con presupuesto y financiamiento ..... 8

Focalizadas y universales ..... 9

Integrales ..... 9

Inclusivas ..... 9

**Acerca de la institucionalidad** ..... **10**

**Principios orientadores de las políticas públicas** ..... **12**

Comprender y respetar la especificidad de esta etapa de la vida ..... 12

Concebir la educación y los cuidados como partes de un mismo proceso ..... 13

**¿Cómo hacer realidad estos principios en la vida cotidiana de niñas y niños?** ..... **14**

Calidad de la educación y los cuidados ..... 14

Calidad de la formación inicial y permanente de los equipos ..... 16

Calidad de la propuesta pedagógica ..... 17

**Amenazas a la calidad de las políticas públicas** ..... **18**

La Organización Mundial para la Educación Preescolar (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 casi 80 países. OMEP Uruguay fue fundada en el año 1957, funcionando de forma ininterrumpida hasta el momento actual.

Etapa de la vida que abarca desde el nacimiento a los seis años, tomando como referencia la Observación General N.º 7 del Comité de Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño (2005). En nuestro país así lo definen la Ley de Garantías para la Primera Infancia, Infancias y Adolescencias (GAPIIA) N.º 20.376/24 y así se presentan los datos estadísticos del INE y del SIPIAV.

# Presentación

El presente documento constituye un posicionamiento ético, técnico y político respecto a la situación de la Primera Infancia en general y al derecho a la educación y los cuidados en particular.

Es elaborado en forma colaborativa por integrantes del Comité de OMEP URUGUAY, Organización de la Sociedad Civil comprometida con la defensa y promoción del derecho a la educación y los cuidados de niños y niñas en la etapa comprendida desde el nacimiento a los seis años.

Se propone hacer visibles las principales problemáticas que atraviesa la Primera Infancia en nuestro país con un análisis sucinto de la realidad teniendo en cuenta algunos datos estadísticos oficiales, la normativa vigente y un profundo conocimiento del territorio. Incluye un enfoque reflexivo y propositivo referido a las políticas públicas que es necesario implementar en esta etapa.

Nuestro país ha realizado un sostenido esfuerzo en la ampliación de una cobertura con calidad desde el nacimiento. Pero esa expansión se ha desarrollado con algunas dificultades. En los tramos de menor edad, a pesar del surgimiento de nuevas modalidades de atención generadas a partir de la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) [1] persisten problemas de cobertura y, en todos los tramos, problemas de calidad.

Un modelo de gestión altamente segmentado dificulta un funcionamiento eficiente y articulado, lo que evidencia la necesidad de cambios en la institucionalidad que permitan avanzar en políticas con enfoque de derechos desde una perspectiva integral e inclusiva.[2]

1 Ley 19353/2005 “Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados”.
Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015

2 Uturbey, N. (2025). *Sistematización y análisis de la información disponible sobre educación en primera infancia en Uruguay.* INEED. Disponible en: https://www.ineed.edu.uy/sistematizacion-y-analisis-de-la-informacion-disponible-sobre-educacion-en-primera-infancia-en-uruguay/

# Infancias en situación de emergencia

OMEP URUGUAY comparte la preocupación manifestada por diferentes actores respecto a la situación de vulnerabilidad y emergencia que viven grandes sectores de la infancia uruguaya, especialmente la etapa comprendida desde el nacimiento a los seis años.

A partir del nuevo índice presentado por el Instituto Nacional de Estadística, la pobreza para personas hasta 6 años alcanzó el 32,2% en el 2024. Este índice no considera solamente la pobreza según los ingresos de los hogares; tiene en cuenta otros aspectos multidimensionales, como nivel educativo, condiciones habitacionales, existencia de servicios básicos, protección social y empleo.[3]

Si bien estadísticamente se observa una disminución de la problemática, la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y grave alcanzó el 17,6% en los hogares con integrantes de hasta seis años. La inseguridad alimentaria grave alcanzó el 2,5%.[4]

Durante el año 2024, el Sistema Integrado de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) detectó e intervino en 8.924 situaciones de violencia hacia niñas, niños y adolescentes en Uruguay, lo que representa un promedio de 24 situaciones por día. En este total, el tramo 0 a 5 años representa un 17%.[5]

Es de destacar que esta medición comprende solamente situaciones de violencia detectadas, intervenidas y/o registradas. No se tienen en cuenta las violencias no denunciadas ni las ejercidas en el marco de contextos de criminalidad territorial que han cobrado un número importante de vidas infantiles en los últimos meses.

3 INE, OPP. Disponible en: https://opp.gub.uy/es/noticias/ine-presento-informe-de-datos-acerca-de-lineas-de-pobreza-e-indigencia-de-2024

4 INE. Disponible en: https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/tercer-informe-nacional-prevalencia-inseguridad-alimentaria-hogares

5 SIPIAV. Disponible en: https://www.inau.gub.uy/sipiav

Con relación a la inscripción de niños y niñas en Centros de Educación y Cuidados podemos observar diferencias entre la franja que abarca desde el nacimiento a los 36 meses y la que abarca de los 3 a los 6 años.

La Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Nutrición (ENDIS) cohorte 2023 relevó que, en los últimos 5 años, el porcentaje de niños y niñas de 1 a 3 años que asisten al menos 20 horas semanales a un Centro de Educación y Cuidados aumentó en promedio 13 puntos porcentuales, pasando del 42,5% en la cohorte 2018 al 55,8% en 2023.[6]

Este incremento en los niveles de cobertura se explicaría, en parte, por la expansión de la oferta pública, pero también y, sobre todo, por la baja sostenida en la cantidad de nacimientos que se producen cada año.

## Si se **discrimina** por **edades:**

- los **porcentajes** de niños y niñas **entre el nacimiento a los 36 meses** que tienen una asistencia diaria de al menos 4 horas es la siguiente:
  - **hasta 1 año – 20,9%**
  - **1 año – 38,1%**
  - **2 años a 36 meses – 63,3%**
- los **porcentajes** de niños y niñas **de 3, 4 y 5 años** que asisten a un Centro de Educación y Cuidados es la siguiente:
  - **5 años – 99,7%** (universal)
  - **4 años – 98%** (próximo a universalizarse)
  - **3 años – 75,8%** en 2019 y **83,2%** en 2023 (asistencia no obligatoria)

Estos altos porcentajes de cobertura no se acompañan de una tasa de asistencia continua. En 2024, dicha tasa es de 76%, encontrándose por debajo de los niveles previos a la pandemia.[7] Debe considerarse que en los niveles 3, 4, y 5 años, la matrícula disminuye año tras año, debido fundamentalmente a causas demográficas.

6 MIDES, ENDIS. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Informe%20ENDIS%202023_web.pdf

7 ANEP, CODICEN, DGEIP. Monitor Educativo. Disponible en: https://www.anep.edu.uy/monitor/servlet/portada

# Construcción de políticas públicas de estado para la primera infancia

La Primera Infancia "es un período de la vida que abarca desde el nacimiento a los seis años y comprende dos ciclos con similitudes y especificidades. El primero de ellos se extiende desde el nacimiento a los 36 meses y el segundo desde los 3 a los 6 años de edad. La unicidad de la etapa se manifiesta en los aspectos que están presentes en ambos ciclos: los afectos, el cuerpo, el juego, las sensaciones, los gestos, la imaginación, la creatividad, la expresión, la acción, la simbolización, la representación y las palabras. La prevalencia que adquieren unos sobre otros dota de identidad a cada uno de los ciclos".[8]

## Las Políticas Públicas de Estado para la Primera Infancia:

- están constituidas por el conjunto de iniciativas, respuestas y acciones manifiestas o implícitas implementadas por el Estado en cumplimiento de su indelegable responsabilidad de garantizar el derecho a la educación y los cuidados integrales en la Primera Infancia.
- dan cuenta de la posición, el compromiso y la eficiencia del Estado y su gobierno frente a este tema.

8 *Marco curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos desde el nacimiento a los seis años* (2017, p. 8). OPP, CCEPI, UCC. Disponible en: https://mcrn.anep.edu.uy/sites/default/files/Marco%20curricular%200%20a%206.pdf

## Con **perspectiva de derechos** porque…

- niñas y niños son ciudadanos sujetos de derecho desde que nacen; no deben ser considerados “futuros ciudadanos objeto de tutela” del Estado.

- las políticas públicas en Primera Infancia no constituyen una propuesta generosa destinada a un grupo de «beneficiarios» que tienen necesidades a satisfacer. Son un deber del Estado y sus instituciones, a quienes compete garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de niñas y niños desde el momento de su nacimiento.

  - el **Estado** es el **responsable** de:

    - identificar los factores de riesgo que pueden llevar a eventuales situaciones de vulneración, incluyendo el período de gestación y de lactancia.

    - generar contextos protectores de los derechos de niñas y niños actuando en prevención.

    - aplicar protocolos de identificación e intervención asociados a hojas de ruta de articulación interinstitucional e intersectorial que habiliten respuestas de emergencia para restablecer rápidamente los derechos vulnerados.

    - diseñar y crear servicios territoriales a los cuales recurrir ante la amenaza y/o vulneración de los derechos de niñas y niños informando a familias, comunidades y educadores sobre la existencia, ubicación y respuestas que ofrecen dichos servicios.

## **Urgentes** porque…

- la educación y los cuidados de calidad en Primera Infancia tienen un impacto positivo sobre el crecimiento económico, el desarrollo sostenible, la igualdad de oportunidades y la convivencia social del país.

- los diagnósticos multidimensionales existentes sobre la situación de la Primera Infancia requieren una intervención eficiente del Estado, con soluciones implementadas en tiempo presente para cuidar el potencial que posee cada grupo de niñas y niños que nacen anualmente.

- la Primera Infancia, comprendida entre el nacimiento y los seis años, necesita para su supervivencia del acompañamiento y los cuidados amorosos de personas adultas referentes. Cuando no se satisface esta necesidad y/o se le suman otras de carácter socio-cultural y económico, se generan situaciones de riesgo que el Estado tiene la responsabilidad de prevenir, detectar y resolver.

- la realidad actual y las proyecciones futuras sobre el fenómeno multicausal de la baja natalidad exigen del Estado uruguayo la generación de condiciones para que las familias en sus diferentes formatos, con hijas e hijos en edades tempranas lleven a cabo sus prácticas de crianza bajo las mejores circunstancias. Para ello, entre otras cosas, el Estado debe generar espacios y Centros de Educación y Cuidados de calidad ya que la ausencia y las debilidades de las políticas públicas condicionan las decisiones sobre la maternidad y la paternidad.

## **Participativas** porque…

- las políticas públicas diseñadas en procesos participativos posibilitan una gobernabilidad incluyente y estable que fortalece la democracia.
- las familias y las comunidades son los primeros agentes activos que procuran el sano crecimiento y el desarrollo integral de niñas y niños, por lo tanto, sus opiniones y perspectivas deben ser consideradas en el diseño de las políticas públicas.
- las autoridades deben potenciar el compromiso de toda la ciudadanía en relación con la educación y el cuidado de las nuevas generaciones promoviendo y facilitando su participación.

## **Sostenidas en el tiempo** porque…

- el surgimiento de evidencias sobre el impacto positivo de las políticas públicas y la inversión económica en Primera Infancia trasciende un período de gobierno.
- las políticas de educación y cuidados deben ser implementadas como políticas de Estado con continuidad en el tiempo, con planificaciones de corto, mediano y largo plazo y con metas claramente establecidas.

## **Informadas** porque…

- el éxito en la aplicación de las políticas públicas en Primera Infancia depende en parte del relevamiento de las necesidades específicas de niñas y niños con actualizaciones pertinentes y oportunas que posibiliten una rápida implementación de respuestas interinstitucionales e intersectoriales basadas en información fidedigna.
- una buena gestión de la información constituye la base de una eficaz administración y ejecución de las políticas públicas; permite recopilar, procesar y analizar datos relevantes para la toma de decisiones, analizar el cumplimiento de objetivos y metas, y evaluar el impacto de las intervenciones.

## **Con seguimiento y evaluación** porque…

- el diseño e implementación de las políticas públicas en Primera Infancia debe prever la evaluación continua de su aplicación y su impacto en los niveles macro y micro de intervención realizando a tiempo las correcciones necesarias.
- la existencia de un sistema integrado de información en Primera Infancia permite seguir las trayectorias particulares de las niñas, niños y sus familias por los diferentes programas institucionales, interinstitucionales e intersectoriales por los cuales transitan logrando una mayor eficacia y evitando vacíos y superposiciones.

## **Con presupuesto y financiamiento** porque…

- las políticas públicas de educación y cuidados para el bienestar y el desarrollo integral de niñas y niños entre el nacimiento y los seis años deben ser una prioridad del gasto público, postulado que requiere la asignación de un presupuesto específico, suficiente y visible, tal como lo recomienda la Observación General N° 19 del Comité de Seguimiento de la CDN (2016)[9].

9 Observación General N.º 19 (2016), Comité de Seguimiento de la CDN.
Disponible en: https://docs.un.org/es/CRC/C/GC/19

- es necesario superar una historia de presupuestos destinados a la educación y los cuidados de la Primera Infancia caracterizados por ser escasos e insuficientes, por estar dispersos en diferentes planes y programas e invisibilizados dentro de los presupuestos generales de las diferentes instituciones y sectoriales.

- en setiembre de 2024 el Parlamento aprobó la Ley N° 20376 «Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia (GAPIIA)»[10] que dispone, entre otras cosas el rediseño de la articulación interinstitucional entre organismos del Estado con el propósito de garantizar una buena administración de los recursos ordenando las inversiones, mejorando el control del gasto y su real ejecución dando respuesta a las necesidades detectadas con mayor eficacia y a tiempo. Resulta imprescindible y urgente aplicar dicha ley de manera asertiva.

## **Focalizadas y universales** porque…

- todos los niños y niñas, cualquiera sea su condición, tienen derecho a la educación y los cuidados desde el momento de su nacimiento.

- aunque los esfuerzos estatales focalicen la atención en los niños y niñas en situación de vulnerabilidad, especialmente en contextos de pobreza o coloquen el énfasis en uno de los dos ciclos que constituyen la etapa (nacimiento a 36 meses, 3 a 6 años), se debe avanzar al mismo tiempo en la implementación de políticas universales.

## **Integrales** porque…

- existen multiplicidad de factores que afectan a las infancias y sus familias que es necesario identificar y atender de forma sistémica en toda su complejidad.

- para dar respuesta a las problemáticas existentes en los hogares con hijas e hijos pequeños, las políticas públicas de educación deben articularse con intervenciones desde salud, vivienda, trabajo, desarrollo social, justicia, alimentación, entre otras sectoriales.

- la educación y los cuidados en esta etapa requieren la presencia activa de servicios sectoriales e intersectoriales fortalecidos que cuenten con espacios de articulación interinstitucional para conformar equipos de cercanía con acciones dispuestas en territorio. Deben recuperarse, fortalecerse y expandirse las buenas prácticas desarrolladas por los programas territoriales de cercanía (ejemplo: SOCAT, PMC, entre otros).

## **Inclusivas** porque…

- las políticas de inclusión - en toda su diversidad- implementadas desde la Primera Infancia contribuyen a superar las prácticas sociales de exclusión, favorecen la integración a lo largo de la vida y aportan significativamente a la igualdad de oportunidades desde el punto de partida.

- es en esta etapa de la vida que las dificultades y neurodivergencias se visualizan y detectan. El Estado debe garantizar la detección y atención temprana en cumplimiento de los derechos de niñas y niños y la derivación a especialistas para diagnóstico y tratamiento oportuno cuando sea necesario.

10 Ley N.º 20.376/2024 “Ley de Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia” (GAPPIA). Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20376-2024

# Acerca de la Institucionalidad

Para favorecer el diseño y la implementación de las políticas públicas de Estado en Primera Infancia, los aspectos organizacionales que caracterizan la gestión de los cuidados y la educación en esta etapa de la vida requieren un rediseño de estructuras institucionales y marcos de regulación más ordenados, efectivos y eficientes para avanzar en la calidad, en la ampliación de la cobertura y en el aumento de los horarios de atención.

La educación en Primera Infancia se ha expandido a lo largo del tiempo sin tener en cuenta su unicidad, y continúa haciéndolo, de manera fragmentada en relación con las edades a atender. Comenzó a expandirse por los años cercanos al ingreso a la escuela primaria (5,4,3 años) y lo continúa haciendo progresivamente de forma descendente hacia las edades más tempranas (36 meses, 2 años, 1 año).

Las políticas públicas de educación y cuidados deben basarse en una visión continua de la etapa desde el nacimiento hasta los seis años con acciones planificadas para sus dos ciclos en relación de continuidad (nacimiento a 36 meses y 3 a 6 años). Es necesario revisar lo dispuesto por la Ley 18437/08[11] porque no se ajusta a la visión unificada de la etapa planteada por el Comité de seguimiento de la CDN en su Observación General N° 7[12] ni a las concepciones actuales referidas a este período de la vida, su educación y sus cuidados.

Existe en nuestro país una fragmentación de edades, de administración y de gestión instalada. Cada uno de los dos ciclos dentro de la etapa es gestionado por un organismo del Estado (INAU, DGEIP-ANEP y MEC) a lo que se suman nuevas modalidades creadas por el SNIC-MIDES, donde también intervienen sindicatos y empresas (Centros SIEMPRE) y agentes privados que ofrecen sus servicios en respuesta a la demanda. Esta situación tiene el efecto positivo de la diversificación de la oferta y su adaptabilidad a diferentes situaciones, pero suele ocasionar superposiciones de recursos con fugas presupuestales a lo largo de la etapa. También se producen vacíos en atención y pérdidas de calidad debido a que, al ser varios organismos gestionando, las responsabilidades pueden llegar a diluirse sin que las respuestas lleguen a quienes las necesitan. Además, cada uno de los organismos de gestión de la educación y los cuidados en Primera infancia tiene a su cargo otras tareas, funciones y/o edades a atender lo que les dificulta en los hechos implementar la urgencia de las respuestas.

Las discontinuidades existentes afectan principalmente a niños y niñas al transitar por diferentes formatos institucionales y programas y al pasar de un ciclo a otro en una etapa de la vida que se caracteriza por su vulnerabilidad (3 años). Junto a sus familias cambian de instituciones regidas por diferentes organismos que tienen sus propias normas y estilos de gestión.

11 Ley de Educación N.º 18.437/2008. Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008

12 Observación General N.º 7 (2005), Comité de Seguimiento de la CDN.
Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/pt/node/3206

La Ley de Educación 18.437/08 creó el Consejo Coordinador de Educación en Primera Infancia (CCEPI)[13] con el propósito de favorecer el encuentro y la coordinación de todos los organismos que gestionan y/o están involucrados directamente con la etapa. Constituye un espacio valioso en el cual se ha logrado avanzar significativamente en materia de coordinación desde su creación. Pero presenta ciertas limitaciones, en tanto no es vinculante, no tiene presupuesto propio y la toma de decisiones y las disposiciones del gasto dependen de cada organismo que lo integra.

En referencia a los agentes privados, el Estado es el garante del derecho a la educación y los cuidados en Primera Infancia y tiene la responsabilidad de su implementación, regulación y monitoreo. La educación privada no debe sustituir al sistema público en ninguno de los dos ciclos que conforman la etapa (nacimiento a 36 meses y 3 a 6 años), sino complementarlo. Es responsabilidad del Estado aumentar la oferta pública, establecer los marcos regulatorios de los centros privados, y el control de su cumplimiento con supervisión efectiva. Le corresponde construir y sostener un sistema público universal de Atención y Educación en Primera Infancia (AEPI)[14] orientado al cumplimiento efectivo de los derechos de niñas y niñas que contribuya a la transformación de las desigualdades estructurales.

Resulta imprescindible

- **promover** y facilitar la articulación de los diferentes organismos del Estado, las instituciones, las organizaciones y los actores públicos y privados con el propósito de generar un Sistema de Educación y Cuidados en Primera Infancia mucho más coherente y eficiente para evitar vacíos y superposiciones. Las fronteras entre profesiones, disciplinas, espacios, organizaciones e instituciones deben ser percibidas como lugares de encuentro e intercambio con relaciones de reciprocidad y de interdependencia entre sus intervenciones.

- **superar** las barreras burocráticas existentes a la interna de cada organismo, cada sectorial y en los espacios de coordinación para evitar el enlentecimiento de las respuestas ante las situaciones de vulneración de derechos que viven las infancias.

- **generar** sinergia avanzando hacia una gestión unificada entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales de manera de mejorar el control administrativo, la coordinación de presupuestos, optimizar el uso de los recursos materiales y humanos y lograr la ejecución real de programas y planes considerando las necesidades y características territoriales.

- **consolidar** el rol del Estado como rector de las políticas públicas de educación y cuidados en Primera Infancia, visibilizando y coordinando las intervenciones de las comunidades educativas: familias, organizaciones sociales, sindicatos, empresas, entre otros actores implicados en la educación y los cuidados de niñas y niños desde el nacimiento a los seis años.

- **avanzar** hacia la creación de un Sistema Unificado de gestión de la educación y los cuidados en Primera Infancia que identifique, contemple y respete la diversidad existente garantizando el acceso, la permanencia, la asistencia, la continuidad y la calidad en todas las propuestas, con supervisores técnicos y administrativos que acompañen y controlen su implementación y desarrollo.

13 CCEPI. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/ccepi

14 *Atención y Educación en Primera Infancia* (AEPI), UNESCO.
Disponible en: https://www.unesco.org/es/early-childhood-education/2022-world-conference?hub=70242

# Principios orientadores de las Políticas Públicas

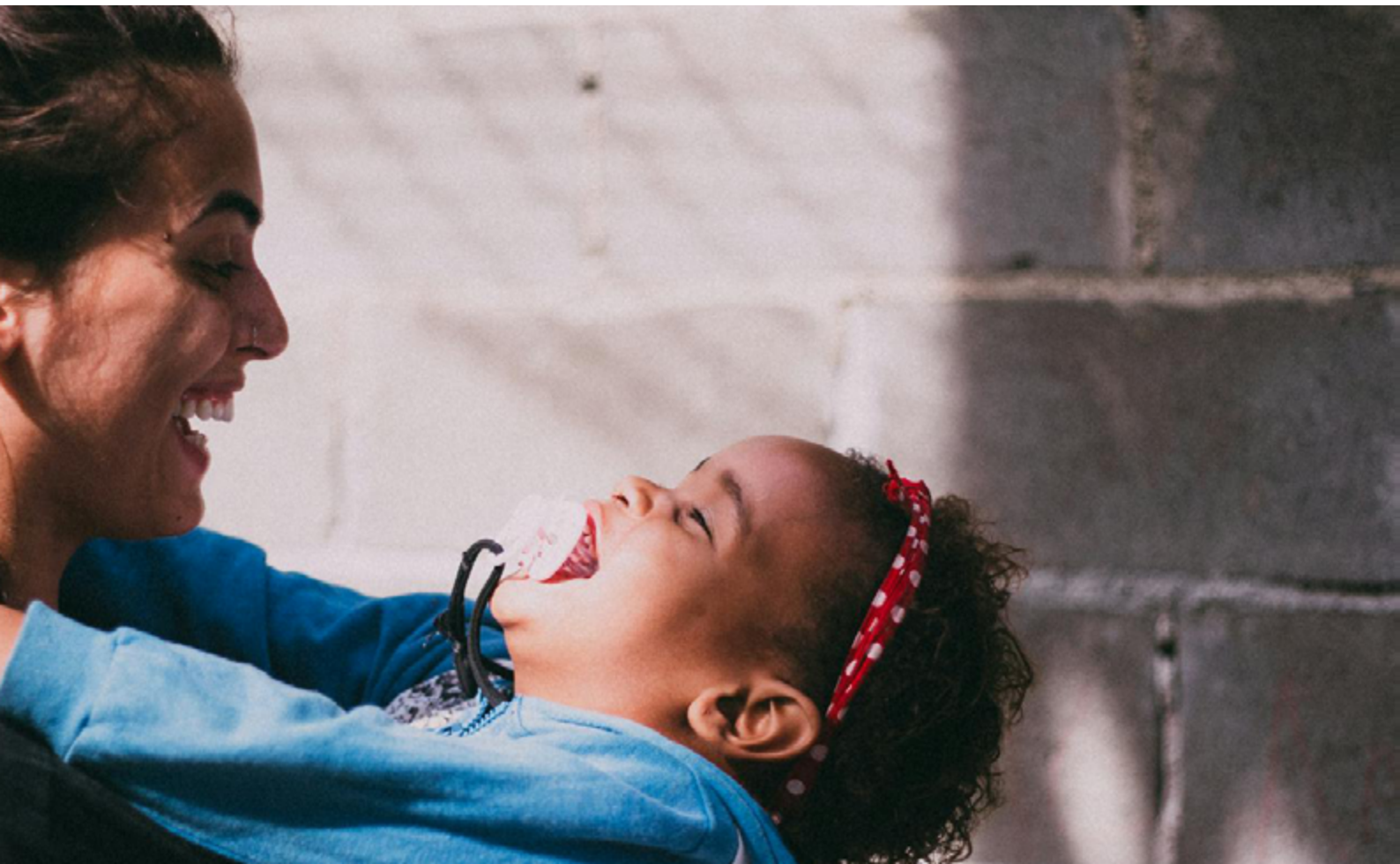
## Comprender y respetar la especificidad de esta etapa de la vida

Resulta imprescindible que quienes toman decisiones a nivel de gobierno, y la sociedad en su conjunto, conozcan y comprendan la importancia y el sentido que poseen la educación y los cuidados en la Primera Infancia.

Desde el nacimiento a los seis años ocurren transiciones continuas y cambios rápidos en el crecimiento, la maduración y el desarrollo. El cerebro posee una gran plasticidad y receptividad siendo capaz de producir importantes conexiones neuronales. Se desarrollan habilidades psicomotrices básicas que resultan fundamentales para la adquisición de otras destrezas más evolucionadas y complejas.

La inteligencia sensorio motriz, característica de esta etapa, es el punto de partida del pensamiento, iniciando un proceso que posibilita la adquisición de nuevos aprendizajes a lo largo de la vida. Desde bebés los niños son seres capaces, proactivos y con iniciativa. La imagen construida culturalmente que los considera seres pasivos y dependientes debe ser modificada.

Los vínculos que se establecen en este período resultan decisivos para el desarrollo socioemocional y las interacciones futuras. Las primeras experiencias de socialización repercuten en la conformación de la personalidad y en la estructuración psíquica de niñas y niños, en el establecimiento de los patrones de apego y en el desarrollo de sus modalidades vinculares.



## Concebir la educación y los cuidados como parte de un mismo proceso

Las características de vulnerabilidad física, biológica y psicológica, unidas al gran potencial para los aprendizajes que poseen niñas y niños, determinan que educar y cuidar formen parte de un mismo proceso.

Educar y cuidar es una práctica social inseparable en la vida cotidiana de las familias y la sociedad, necesaria para que los seres humanos se desarrollen plenamente y desplieguen su máximo potencial desde el inicio de la vida.

En la sociedad actual, las exigencias sobre la implementación de espacios y Centros de Educación y Cuidados desde los 45 días a los seis años son cada día mayores. La creación y ampliación de cupos y la extensión de horarios en estos espacios y Centros ejerce un efecto positivo en la vida cotidiana de las mujeres, las familias y la sociedad en general. Por ello es necesario reorganizar y flexibilizar las propuestas aumentando el tiempo de atención de acuerdo con la realidad de cada contexto. En relación con los niños y niñas su implementación debe contemplar: descanso, alimentación, educación, recreación, juego y tiempos para vivir y crecer en familia con excepciones fundamentadas cuando esto no sea posible. Las políticas públicas destinadas a conciliar trabajo, estudio y crianza deben garantizar plenamente los derechos de niñas y niños.

El Estado no debe basar sus políticas públicas en Primera Infancia únicamente en garantizar la institucionalización de todos los niños y niñas desde los 45 días a los 6 años durante un horario extenso y en ocasiones inapropiado para estas edades. Es necesario implementar otras medidas que faciliten el cuidado y la crianza de hijas e hijos pequeños considerando los espacios y Centros de Educación y Cuidados como un complemento. Entre otras cosas, se deben ampliar las licencias parentales y habilitar la flexibilidad en los horarios de trabajo y de estudio dirigidas especialmente a familias con hijas e hijos en sus dos primeros años de vida.

# ¿Cómo hacer realidad estos principios en la vida cotidiana de niñas y niños?

El efectivo cumplimiento del derecho a la educación y los cuidados desde el nacimiento hasta los seis años admite diferentes modalidades. Durante la Primera Infancia la vida cotidiana de niñas y niños transcurre entre el ambiente familiar y los espacios y Centros de Educación y Cuidados. El Estado tiene la obligación de garantizar las mismas condiciones de calidad en todos los formatos que existen y que se implementen al respecto.

Por tratarse de un concepto polisémico y relativo, es necesario acordar colectivamente qué se entiende por calidad y mantenerse alerta sobre su real presencia en todas las intervenciones dirigidas al cuidado y la educación de la Primera Infancia, evitando desvíos.

En relación con las políticas públicas de Primera Infancia la calidad se evidencia en las "condiciones, procesos y acciones que realizan actores públicos y privados …, con el fin de promover y proteger el desarrollo y los aprendizajes de todos los niños y niñas durante esta etapa de la vida"[15]

## Calidad de la educación y los cuidados

- **a)** en las familias y comunidades
  - **Las políticas públicas han de:**
    - **respetar** el derecho de niños y niñas a vivir y crecer en familia.
    - **fortalecer** la capacidad de las familias y las comunidades para satisfacer las necesidades de la Primera Infancia.
    - **promover** a nivel familiar y comunitario condiciones beneficiosas para la crianza y los cuidados de los niños pequeños.
    - **favorecer** la existencia de ambientes saludables y de bienestar donde niñas y niños se sientan seguros para explorar, experimentar y aprender en un marco de sana convivencia.

- **b)** en los espacios, modalidades y Centros de Educación y Cuidados.

En los espacios, modalidades y Centros de Educación y Cuidados en Primera Infancia, concebidos como continuación del hogar, el espacio físico y el ambiente humano forman un todo inseparable. Esta necesidad de contar con espacios y ambientes específicos justifica y fundamenta la creación y organización de modelos institucionales propios de la etapa (Centros de Educación en Primera Infancia, Jardines de Infantes, entre otras modalidades y denominaciones).

15 *Calidad de Centros de Educación y Cuidados de 0 a 3 años* (2019, p. 21). SNC, MEC, INAU, CEIP, ANEP. Disponible en: https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/indicadores-evaluacion-calidad-centros-educacion-cuidados-0-3-anos

- **El espacio físico**

El espacio físico tiene para la Primera Infancia una especial relevancia por tratarse de una etapa de la vida cuyos aprendizajes son el producto de la interacción vivencial con un entorno que les ofrece confianza y seguridad. Un espacio físico sentido como propio favorece que niños y niñas manifiesten su curiosidad, desarrollen sus potencialidades, actúen y se comuniquen con los demás, lo exploren e investiguen con todos sus sentidos, construyan proyectos y aseguren su autonomía, todo lo cual promueve avances en sus aprendizajes.

- En relación con el espacio físico es **necesario considerar**:
  - ***La estructura edilicia:***
    - funcionalidad, accesibilidad, iluminación, ventilación, acondicionamiento acústico y térmico
    - dimensión acorde a la cantidad de niñas y niños y a su necesidad de desplazamiento y movimiento
    - buena higiene y seguridad que genere confianza y deseos de explorar
    - espacios interiores y exteriores zonificados que posibiliten la realización de diferentes actividades en grupo, en equipos, con familias y comunidad
    - espacios exteriores seguros, organizados en diferentes áreas, entre ellas, una de naturaleza y otra de juego
  - ***El equipamiento:***
    - mobiliario: cantidad, adecuación a las características físicas de niñas y niños, organización, disposición, comodidad, funcionalidad, higiene, seguridad
    - materiales de experimentación, investigación y juego: seguros, al alcance de niñas y niños para que los utilicen en función de sus intereses y motivaciones, procedentes del entorno local, con sentido y significado para el grupo
  - ***La ambientación:***
    - estética, acogedora, motivadora, que genere deseos de exploración e interacción
    - implementada con la participación de niñas y niños con posibilidades de ser transformada creativamente

      con zonificaciones diferenciadas, con áreas o rincones que cuenten con elementos de exploración interesantes y diversos

- **El ambiente humano**

Las experiencias tempranas de integración, participación, cooperación y aprendizaje se sustentan en el tipo de vínculos que niñas y niños experimentan en las relaciones que establecen en su vida diaria. El ambiente humano constituye un factor clave para el bienestar, el desarrollo y los aprendizajes.

- En relación con el ambiente humano es **necesario considerar:**

  - la generación de climas afectivos y sociales acogedores, desafiantes, contenedores, cómodos y confiables; el establecimiento por parte de los adultos referentes de vínculos estables, seguros y sensibles acompañados de una postura corporal y un tono de voz adecuado; la comunicación frecuente, asertiva, verbal y gestual con adultos y pares.

  - la creación de entornos amigables en los cuales niñas y niños sean escuchados, queridos, respetados, protegidos, valorados; donde se comprendan e interpreten sus expresiones en diferentes lenguajes, se consideren sus opiniones, se respeten sus derechos al juego, al movimiento, al descanso, a la educación; donde puedan expresar con total libertad sus emociones y afectos; donde los adultos promuevan y acompañen el desarrollo progresivo de la autonomía.

  - la participación real de las familias en actividades que favorezcan la comunicación humana. El uso de la tecnología, si bien puede ser de utilidad en situaciones excepcionales, no debe sustituir el vínculo presencial entre educadores, familias y/o comunidad.

Para garantizar la seguridad física y la calidad de las interacciones es necesario establecer una relación adulto-niño/a, y niños/niñas entre sí ajustada a la ratio acordada por el CCEPI[16].

**Bebés** (45 días-1 año): **1 adulto** cada **3 niños**
**1 año**: **1 adulto** cada **5 niños**
**2 años**: 1 adulto cada 7 niños
**3 años**: 1 adulto cada 15 niños
**4-5 años**: 1 adulto cada 20 niños

En un grupo que cuente con un número apropiado de niños y niñas y con la cantidad de personas adultas necesarias los contactos personalizados y el vínculo entre iguales se favorece, compartiendo intereses y desarrollando actitudes de cooperación y empatía.

## Calidad de la formación inicial y permanente de los equipos

En los espacios, modalidades y Centros de Educación y Cuidado en Primera Infancia desempeñan tareas equipos conformados por personas con diferentes formaciones y trayectorias. Cumplen un rol mediador y afectivo y de ellas depende en gran parte la calidad en la atención y educación de niñas y niños.

- **El Estado debe:**

  - **garantizar** la formación inicial y permanente, específica para la etapa, a maestras/os, educadoras/es, asistentes técnicas/os, así como la capacitación en servicio de otros agentes educativos (técnicos y profesionales, personal de servicio, etcétera).

  - **crear** los contextos propicios para que las competencias necesarias para educar y cuidar a la Primera Infancia se desarrollen, se fortalezcan y se sostengan en el tiempo. Entre ellas, la disponibilidad física, lúdica y emocional y las altas expectativas en cuanto a las posibilidades de aprender que poseen las niñas y niños en estas edades.

  - **generar** condiciones laborales que eviten el desgaste profesional. La primera infancia necesita personas adultas referentes estables emocionalmente, con disposición para jugar y para establecer vínculos respetuosos y afectivos.

16 Decreto N.º 268/2014. Reglamentación de la Ley N.º 18.437/2008. CCEPI.
Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/268-2014

A nivel público existen actualmente diversas formaciones para maestras/os y educadoras/es, técnicos y profesionales que conforman los equipos en Centros de Educación y Cuidados en Primera Infancia. A esto se suman formaciones a nivel privado. Resulta imprescindible avanzar hacia un sistema articulado de formación, con títulos habilitantes, especializaciones reconocidas y formación continua y específica asegurada por el Estado. Esto implica establecer marcos comunes de calidad, criterios para la habilitación de centros, y lineamientos curriculares compartidos para todos los dispositivos de atención.

## Calidad de la propuesta pedagógica

Los Centros de Educación y Cuidados deben implementarse de acuerdo con la etapa de desarrollo en que se encuentran los niños y niñas, otorgando particular importancia a los espacios y tiempos de juego, a las actividades cotidianas que favorecen el desarrollo progresivo de la autonomía, a los tiempos pedagógicos no estructurados y a las creaciones colectivas. Niños y niñas deben sentirse protagonistas de sus aprendizajes, con tiempos suficientes para explorar, ensayar, equivocarse, reflexionar y rehacer, evitando los cortes abruptos, el cansancio y las situaciones estresantes, alternando las actividades tranquilas con las de movimiento.

En este sentido, en 2014, luego de dos años de intercambios y debates, los organismos que rigen la educación y los cuidados en Primera Infancia llegaron a un acuerdo impulsado por el CCEPI y el Programa UCC[17] sobre las experiencias a favorecer en estas edades. Dicho acuerdo fue plasmado en un documento titulado “Marco Curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos desde el nacimiento a los seis años”. En momentos en los que el gobierno de la educación (ANEP- CODICEN) anuncia la revisión de los Programas de Educación Básica Integrada[18] diseñados desde el nivel 3 años hasta bachillerato, es importante considerar el Marco Curricular desde el nacimiento a los seis años porque respeta la especificidad de la etapa y establece la continuidad entre los dos ciclos con proyecciones hacia 1er y 2º año de la Educación Primaria. Dicho Marco Curricular es de aplicación actualmente en el ciclo que abarca desde el nacimiento a los 36 meses, si bien formalmente se encuentra vigente para toda la etapa (ambos ciclos).

Otro de los documentos que es necesario retomar para diseñar su continuidad en el ciclo que va desde los 3 hasta los 6 años es el IEC 0-3 “Indicadores de calidad de centros de educación y cuidados para niñas y niños de 0 a 3 años” (SNC, 2019)[19]21. Su proyección hacia el ciclo siguiente contribuirá a avanzar en criterios que doten de unicidad a toda la etapa.

17 *Programa Uruguay Crece Contigo*, UCC-MIDES. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/ucc

18 *Programas de Educación Básica Integrada* (2022). ANEP, CODICEN.
Disponible en: https://www.anep.edu.uy/documentos-curriculares/ebi/programas-ebi-2023-2023

19 *Calidad de Centros de Educación y Cuidados de 0 a 3 años* (2019). SNC, MEC, INAU, CEIP, ANEP.
Disponible en: https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/indicadores-evaluacion-calidad-centros-educacion-cuidados-0-3-anos

# Amenazas a la calidad de las políticas públicas

Existen una serie de amenazas que pueden disminuir la calidad de las políticas públicas de Estado en Primera Infancia. Entre ellas:

- la prevalencia otorgada a los cuidados por sobre el componente educativo especialmente en las edades más tempranas (cuidados asistencialistas) y la consideración de la etapa como preparatoria de aprendizajes futuros en la Educación Primaria especialmente en las edades cercanas al ingreso a la escuela (aceleración y primarización). Diseñar las políticas públicas y estatales en Primera Infancia sin considerar la unicidad y especificidad de la etapa trae aparejado el riesgo de que los espacios, modalidades y centros sean percibidos como asistencialistas en las edades menores y como preescuela en las edades mayores. Esto se debe a las diversas concepciones existentes entre quienes toman las decisiones sobre la relación entre cuidados y educación.

- la tensión existente entre el aumento de cobertura (aspectos cuantitativos) y la calidad de la oferta (aspectos cualitativos). Diversos organismos internacionales y autores sostienen que en un estado democrático no puede existir aumento de la cantidad sin calidad.

- la ineficiencia de una gestión que se encuentra fragmentada y regida por multiplicidad de organismos inespecíficos lo que puede generar la descoordinación entre ellos, entre la educación formal y no formal y entre los agentes estatales, comunitarios y privados.

- la búsqueda de soluciones a los problemas detectados en esta etapa de la vida solamente con la participación del sector educativo, sin convocar y responsabilizar a otras sectoriales.

- prácticas instituidas en la formación de maestras/os, educadoras/es, profesionales y técnicos que dificultan la consolidación y/o implementación de una serie de transformaciones urgentes y necesarias

- la implementación de políticas focalizadas sin políticas universales lo que puede traer aparejado un aumento de la participación de los agentes privados. Las familias con capacidad de pago buscarán respuestas en el sector privado en propuestas, muchas de ellas, por fuera de la autoría y la rectoría del Estado.

- la definición de la atención a la Primera Infancia (desde el nacimiento a los seis años) como una prioridad del Estado sin otorgarle a las políticas públicas estatales el presupuesto suficiente.

Organisation Mondiale pour L'Éducation Préscolaire
World Organization for Early Childhood Education
Organización Mundial para la Educación Preescolar

**Comité uruguayo de la**
**Organización Mundial para la Educación Preescolar- OMEP**
**Derechos desde el principio**

www.omep.org.uy info@omep.org.uy @omepuruguay OMEP Uy