



UNIVERSIDAD  
DE LA REPUBLICA  
URUGUAY



# UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

## FACULTAD DE PSICOLOGÍA

**TRABAJO FINAL DE GRADO - MONOGRAFIA**

**Título: *Pensando la primera infancia desde políticas integrales***

Estudiante: Marcia Lagarriga Umpiérrez  
Tutor: Prof. Daniel Parafita  
Fecha de entrega: 30 de octubre de 2014  
Montevideo

## Índice

Introducción.....	4
Cómo se comienza a pensar en primera infancia como política pública (breve recorrido histórico).....	7
El campo de la educación en la Primera Infancia.....	12
Políticas de cuidado.....	16
Políticas públicas por y para la primera infancia.....	18
La perspectiva desde los derechos humanos.....	23
Experiencias en el campo de trabajo.....	28
Para seguir pensando.....	30
Bibliografía.....	32

## **RESUMEN**

El presente trabajo final de grado busca realizar un recorrido por la relación entre Políticas Públicas aplicadas en nuestro país y la primera infancia.

En un primer momento haciendo un recorrido por los acontecimientos históricos que han marcado el camino de la infancia y las políticas hasta llegar al momento actual en nuestro país.

A continuación se toma el tema de la infancia y las políticas, desde un sistema de cuidados, de derechos humanos, la educación y terminando con las experiencias más recientes que se han destacado en Uruguay.

Se realizará un recorrido de carácter general por los postulados de autores clásicos y contemporáneos al respecto, intentando plasmar una sistematización y exposición de dichos aportes, teniendo en cuenta la reciente importancia a lo largo de la historia que se le ha dado a este tema, de inversión y atención a la primera infancia pensada desde Políticas Públicas.

Palabras clave: infancia, Estado, políticas públicas, derechos, educación.

*“(...) es preciso mirar a la infancia de igual a igual. Dejarse seducir por sus inicios. Empezar de nuevo. Sin parar. Sin fin. Desde esa sensibilidad, hacer filosofía con niños puede ser una forma de restaurar un lugar para los niños y con ellos, para la infancia, en la educación, en la filosofía, en la política, en el pensamiento”. Walter Kohan, Infancia y Filosofía.*

*“Si quieres que sean ellos mismos, y no puedes querer sino eso, ponte en medio de ellos sin armas ni coraza, sin castigos ni recompensas”. Fernand Deligny, Permitir, trazar, ver*

## **INTRODUCCIÓN**

Desde mi experiencia laboral de más de 6 años, como educadora en los centros CAIF, es que surge mi necesidad de pensar y realizar el presente trabajo. Contraponer autores, leer y reflexionar, y poder articular los saberes sobre el tema de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia, tomando como marco referencial a Uruguay y Latinoamérica.

El tema de la primera infancia, sus cuidados, la educación en esta etapa de la vida y la importancia en cuanto a todos lo que acontece en el desarrollo del niño es sus primeros años de vida; han sido un tema que con el pasar de los años ha ido cobrando relevancia y diversos estudios se han realizado para llegar al lugar que tiene hoy en día.

En el presente trabajo se muestra como es tomado el tema desde diversos autores que han dedicado sus estudios y escritos para poder desarrollar una idea más global de lo que se pretende trabajar cuando hablamos de infancia, y como los Estados deben de tomar al tema como primordial en la agenda dedicando políticas sociales, públicas y de cuidado que atiendan a las necesidades de la población. En donde el pensar, implementar y ejecutar debe de estar dado desde el gobierno.

En nuestro país la infancia ha sido tema primordial en los últimos años y principalmente después de la crisis del año 2002 en donde los niveles de pobreza se vieron aumentados y los niños más afectados fueron los de 0 a 3 años. Luego des esta etapa y de ver los efectos que se desprendían de la crisis, en donde se daban altos porcentajes de niños con desnutrición, bajo rendimiento en lo escolar, y los mayores niveles de pobreza a lo largo de toda la historia; es que con el cambio de mando en el año 2005 se pone en la agenda del gobierno el atender los emergentes que estaban latentes en el momento histórico en el cual se encontraba el país.

De esto surgió una re organización del Estado en cuanto a las políticas públicas que se querían implementar, el qué cómo y para quiénes. Fue desde aquí que con la reforma del anterior INAME se conforma el hoy en día INAU y de este organismos estatal comienzan a depender las políticas de primera infancia.

Uno de los principales cambio que se fueron dando fue en la estructura del Plan CAIF, ya que el mismo debió pensarse nuevamente con estudios basados en los resultados de este momento, se hizo una re estructura de su por organización y funcionamiento, pasando a ser el mayor plan que atiende hasta hoy en día a la mayor cantidad de población comprendida entre los 0 y 3 años en Uruguay. Desde aquí es que le debió a nuestro país el reconocimiento de toda Latinoamérica como pioneros y ejemplo tomado para el resto del continente en lo que a atención de la primera infancia refiere.

Autores como María Victoria Peralta (1998), Malajovich y Hebe San Martín de Duprat (2011), plantean diferentes etapas por las cuales se ha pasado para llegar a donde se está hoy en día, con cambios en la composición del concepto de infancia, con el valor que se le da y el cómo se atiende.

Flavia Terigi (2012) quien trabajo en los documentos de UNICEF que trabajan en este tema, también plantea la concepción de infancia, de niño y de cómo se debe de atender desde los Estados a las necesidades de la población más temprana en edad, dándole la índole e importancia que tiene para poder pasar en la agenda publica a ser tema de políticas sociales y publicas.

Los sociólogos Damián Bonari, Juan Balasini y Andrés Cappa (2012) quienes siguen la línea de Terigi, basaron sus investigaciones en cómo mejorar y poder aportar desde su lugar a la atención de la infancia. Como pasar que sea un tema y cuidado únicamente de la familia a que pase a ser tema de interés gubernamental y así poder comenzar a trabajar desde ese lugar.

Gabriela Garrido (2011) autora que sigue los mismos lineamientos es Alicia Stolkiner (2012), quien habla de las políticas públicas por y para la primera infancia. En donde primero las define y luego las desarrolla.

Quien toma más un lado psicoanalítico del tema es Fernando Ulloa (2012), quien plantea una teoría del cuidado del niño en los primeros años y de cómo esta esto relacionado en forma directa con los derechos humanos; que ya de por si en su condición de inherentes deben de ser cumplidos.

En el presente trabajo se hace un recorrido desde la historia, de cómo cuando y quiénes comienzan a poner el tema de la infancia y su atención en el tapete, pasando

por políticas de cuidado, del rol de la familia en esta etapa, el rol del Estado, haciendo un recorrido por los derechos humanos y su relación con la infancia y las políticas aplicadas a ella; terminando por los trabajos de campo realizados en Uruguay con respecto a este tema y los resultados de los mismos.

## **CÓMO SE COMIENZA A PENSAR EN PRIMERA INFANCIA COMO POLITICA PUBLICA (breve recorrido histórico)**

La preocupación por la infancia y adolescencia aparece en el Estado uruguayo desde el siglo XIX, desarrollando estrategias específicas dirigidas a ciertos sectores de la población más vulnerables.

En 1934, con la sanción del Código del Niño, se crea el Consejo del Niño y los Juzgados de Menores como organismos especializados, conformando el marco jurídico y administrativo de las políticas públicas de infancia.

En este momento las estructuras administrativas señalan la presencia de diferentes enfoques respecto a la minoridad. Los progresos de la psicología aportaron en este momento histórico grandes ideas al campo de las ciencias; como que la personalidad del niño tiene características diferentes de la personalidad del adulto, que el niño es un ser en formación y desarrollo, a diferencia del adulto quien ya ha alcanzado su completo desarrollo. Siendo esto hoy en día algo que parece obvio en lo que derechos del niño respecta, pero en ese momento fue de gran importancia estos aportes para la creación de un espacio en donde se tuvieran en cuenta las necesidades de los niños y niñas.

Es desde los derechos del niño, inherentes a su condición de tal que todos tienen, que surge la razón fundamental que conduce a la promulgación del Código y la creación de un organismo especializado para su atención.

A los niños se los comienza a visualizar como un grupo social, con derechos reconocidos, como sujetos titulares de derechos y no objeto de derecho.

Nuevos instrumentos legales internacionales (hitos jurídicos) los reconoce como ciudadanos y ciudadanas en pleno derecho y capacidad de participación.

Esto hace referencia a la Declaración de Ginebra de 1924, la Declaración de los Derechos de Infancia de 1959, la Convención de los Derechos del Niño de 1989, el Código de Niñez y Adolescencia de 2004.

El Estado tiene la responsabilidad de proporcionar las condiciones necesarias para asegurar el acceso igualitario a las oportunidades de educación y a la apropiación de los saberes significativos, asumiendo la función educativa garantista en el ejercicio de los derechos de los niños/as.

Uruguay ha iniciado un proceso de adecuación en su normativa para ajustarse a los nuevos paradigmas instituidos en la Convención de los Derechos del Niño. Este proceso busca construir desde el sistema democrático, la extensión de la ciudadanía respetando y garantizando todos los derechos de los niños y niñas de la sociedad.

Se reconoce a los niños y niñas como sujetos de derecho, con necesidades propias, contextualizado por un proceso de evolución sociocultural, donde la centralidad es el interés superior del niño y de la niña, reconociendo la titularidad de los derechos inherentes a su calidad de persona y ciudadano.

Esta perspectiva integral, considera todas las necesidades del niño/a en su desarrollo biopsicosocial, tomando en cuenta los contextos socioculturales en los que se desenvuelven. Esto implica pensar en la creación e implementación de estrategias y métodos que permitan implementar acciones desde la perspectiva de derechos, donde no se puede excluir a la familia.

Desde el paradigma de la protección integral es que las instituciones educativas en la primera infancia deben garantizar la participación de los niños- ciudadanos desde sus particularidades. Es imprescindible pensar que la inclusión supone el desarrollo de la autonomía, reformular las formas de vínculo entre adulto y niño, potenciar los espacios de escucha, que garanticen su voz y la oportunidad de atender las reales necesidades de los mismos.

Garantizar el ejercicio de la ciudadanía plena de los niños/as permite cambiar las concepciones del mundo adulto a nivel familiar como institucional (centro de educación infantil).

Desde esta perspectiva parece imprescindible incluir las redes sociales articulando las acciones institucionales dentro de un encuadre territorial, que tengan como eje de intervención la protección integral de derechos.

En este primer momento histórico hay un importante enfoque médico y jurídico, pero tiene el gran inconveniente de la división por edades y no por problemáticas, lo que suponía un corte en la vida de los menores y modelos diferentes de actuación. El educador tiene un perfil muy similar al de una enfermera o niñera en Primera Infancia; en los internados los criterios que se manejan son represivos y los funcionarios actúan como vigilantes.

En 1967 El Consejo del Niño adquiere un enfoque más técnico, basándose en criterios que intenta contemplar los diferentes problemas jerarquizándolos sobre el criterio por edades ya usado antes. Se realiza una gran revisión de las estructuras y se conllevan grandes cambios en el organismo.

En la década del 70 con el período correspondiente a la intervención (dictadura militar) dentro del Consejo del Niño se producen modificaciones, como la centralización del Servicio Social. Dentro de este momento un período de auge del enfoque preventivo de atención en menores en familia sustituta y se crea el servicio de asistencia

preventiva. Se impone una política de egreso irracional basada en que la familia debe hacerse responsable de sus hijos sin considerar la situación socioeconómica que conduce a la internación o al abandono sin otorgar el apoyo necesario y jerarquizando la adopción como solución. Se cierran indiscriminadamente establecimientos y se abortan experiencias iniciadas en el período anterior, como la Escuela de Funcionarios. Este es un período caótico en cuanto a sus políticas públicas y se intenta trasplantar el enfoque de primaria infancia ya que los niños son llamados alumnos; los funcionarios son auxiliares y sólo ejecutan órdenes.

En 1985 con la vuelta a la democracia aparece una importante reestructura. Se reinicia el programa de Prevención con un enfoque educativo e interdisciplinario; se reabre la Escuela de Funcionarios y aparece el equipo de trabajo como tal en una tarea educativa en el ámbito de la educación informal. Como dificultad se señala una estructura altamente compartimentada, con escasa comunicación entre los Programas que dependen de distintas Direcciones. Surge el enfoque preventivo en la práctica y se constata una gestión principalmente a la asistencia de situaciones ya configuradas a demanda y con un criterio basado más en la urgencia que en el impacto.

En 1988 con la Ley no. 15.977 se crea el INAME (Instituto Nacional del Menor) servicio descentralizado que sucederá al Consejo del Niño. Se fijan sus cometidos y el mismo funcionará de acuerdo a las normas pertinentes de la ley anteriormente mencionada. Algunos de sus cometidos eran:

- Asistir y proteger a los menores moral o materialmente abandonados, desde su concepción a la mayoría de edad.
- Realizar todas aquellas actividades que tengan por finalidad prevenir el abandono material o moral y la conducta antisocial de los menores.
- Contribuir conjuntamente con otros organismos especializados a la protección de los menores minusválidos aun cuando no se hallaren en situación de abandono
- Cooperar con los padres, tutores o educadores para procurar el mejoramiento material, intelectual y moral de los menores
- Controlar las condiciones de trabajo de los menores sin desmedro de las competencias del Poder Ejecutivo
- Ejecutar las medidas de seguridad que disponga la justicia competente a efectos de lograr la rehabilitación y educación de los menores infractores
- Apoyar la acción de las instituciones privadas sin fines de lucro y con personería jurídica que persigan similares objetivos.

Entre 1995 y 1999 los cambios en la realidad social, económica y cultural traen como consecuencia la aparición de familias, niños y jóvenes en situación de alto riesgo social con los efectos negativos que de ello pueden derivarse para toda la sociedad.

En 2005 tras el planteo de una reestructuración que atiende los nuevos emergentes de la sociedad uruguaya, y con el fin de tener una atención más inclusiva, se crea el INAU (en modificación al anterior INAME).

El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En donde su vez el Art. 68 del Código de la Niñez y Adolescencia de Uruguay, ubica al mismo como rector en políticas de infancia, lo cual significa revisar las prácticas y procedimientos establecidos anteriormente y adecuarlos al marco legal vigente.

Dentro de las acciones realizadas por los gobiernos y resumidas anteriormente se le suma la creación en el año 1988 del Plan CAIF, el cual constituye una política pública intersectorial de alianza entre el Estado, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), e Intendencias Municipales, cuyo objetivo es garantizar la protección y promover los derechos de los niños y las niñas desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, a través de las modalidades urbanas y rural. “El Plan CAIF es un servicio de protección social focalizado, dirigido a niños menores de 4 años y sus familias en «situación de riesgo social», desarrollando programas en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, nutrición, promoción de la salud, promoción de la familia y desarrollo comunitario.”(Vecinday, 2009, p.12 ).

Durante los primeros años de existencia el plan está dirigido de manera semanal a madres y niños, en donde la atención es integral y se trabaja con un equipo interdisciplinario. Con el transcurso de los años y las re estructura que se van generando a la interna, se comienza a visualizar otras necesidades de la población y se comienzan a producir cambios.

Es así que en el marco del Plan de Equidad, a partir de Diciembre del 2007 el Plan CAIF comienza un proceso de transformaciones que implica un aumento en la cobertura (se incorpora al presupuesto de INAU a todos los centros que antes eran atendidos por INFAMILIA). Con este ingreso a INAU se reconvierte el convenio y la atención de niños de 2 y 3 años pasa a ser de modalidad diaria.

Se da una mejora de la calidad de atención, aumentado las horas del equipo técnico en los centros, se fortalece el convenio con INDA aumentando las partidas con destino

a alimentación. Se firman nuevos Convenios Intersectoriales (MSP-ASSE, PLAN CAIF-INAU, MIDES, PLAN CAIF-INAU, ANEP).

Por último se dan cambios en los objetivos del plan. Desde el cambio de modalidad y nuevos convenios, CAIF desarrolla una propuesta de atención de calidad, que apunta a la integralidad, a la interinstitucionalidad y a la interdisciplina, con una metodología coherente con los resultados de las investigaciones en relación a la Primera Infancia. Se comienza el abordaje del niño/a y la familia desde la gestación en equipo con los servicios de salud.

Semanalmente el Programa de Experiencias Oportunas dirigido a niños de 0 a 24 meses, promueve el desarrollo integral y el fortalecimiento del vínculo con los adultos referentes. Para los niños de 2 y 3 años, se realiza una propuesta pedagógica basada en las orientaciones definidas en el diseño básico curricular del MEC y el CEIP-ANEP. En articulación con ellos se brinda un programa alimentario nutricional, otro de promoción y cuidado de la salud, y otro dirigido al desarrollo de las potencialidades de los adultos en el marco de sus comunidades. El trabajo en el Centro se complementa con las intervenciones que se realizan en el hogar.

El último programa que se comienza a implementar en nuestro país tomado como política pública, es en el año 2009 y es el llamado Uruguay Crece Contigo, en donde un equipo multidisciplinario trabaja en zonas de contexto vulnerable apoyando y orientando a las familias en lo que a los niños concierne. Se trabaja desde el hogar de las familias generando los vínculos con las instituciones de la zona que los niños deban de estar participando y que ayuden en pos de su bienestar y mejor desarrollo. Hoy en día se está trabajando con este programa en todo el territorio nacional, obteniendo grandes resultados y cumpliendo los objetivos planteados en un primer momento.

## **EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA**

Podríamos decir que la matriz fundante de la educación inicial va de la mano de la reforma vareliana (idea de la minoridad positivista e higienista) y de la doctrina pedagógica de Froebel. En 1892 en Uruguay se inaugura el primer Jardín de Infantes bajo la dirección de Enriqueta Compte y Riquet.

A lo largo de la historia el crecimiento del campo de la Primera Infancia estuvo atado a la cuestión social, a la poca oferta asociada a escasa generación de políticas educativas activas en el área, permitiendo el surgimiento del ámbito privado de instituciones educativas. Desde 1934 a los años 90 se da lo que se podría llamar un estancamiento en lo que a políticas refiere, ya que el crecimiento fue lento y discontinuo, esto debido en parte a la poca importancia que se le daba a la infancia a lo largo de estos años. No es solo en Uruguay que se vive este estancamiento en cuanto a políticas pensadas para la infancia refiere, sino que es un periodo en donde toda Latinoamérica se encuentra, con el correr de los años y las investigaciones que se comienzan a dar por expertos es que la concepción de primera infancia, niño y educación comienza a variar y a tomar una importancia relévale en los Estados.

María Victoria Peralta (1998) habla de etapas que se fueron dando en la educación inicial latinoamericana. Nombra y describe las mismas de esta manera:

- Etapa de instalación de las primeras acciones para la infancia y de educación infantil (época colonial, nacimiento y consolidación de las Repúblicas), fueron en el plano de la salud y protección social con un enfoque de beneficencia.
- Etapa de consolidación de la institucionalidad inicial (comienzos del siglo XX hasta los años 50 aproximadamente). Se instalan los primeros Jardines de Infantes o «Kindergardens», con influencias metodológicas de Froebel, Montessori y Decroly.
- Etapa de atención a las urgencias sociales y de instalación de nuevas alternativas de educación inicial (década de 50-60 hasta los 80 aproximadamente). Se hacen visibles las carencias que padecen los niños y las niñas y se comienza a pensar en programas que atiendan esta realidad. Se implementan programas de estimulación temprana acompañados por instrumentos de evaluación que se estandarizan en la región.

En esta época existe institucionalidad y profesionalización en el área dando lugar a diferentes modalidades de atención, es allí donde aparecen las llamadas “guarderías”.

- Etapa de reordenamiento, afianzamiento y ampliación de la atención, y de mayor valorización de las acciones en este campo (décadas de los noventa e inicio del siglo XXI). Aparece la expansión de la matrícula, nuevas modalidades de intervención

Estado y Sociedad Civil, como apuesta a la calidad. Se visualiza la construcción de currículos y programas específicos para el área.

Al igual que Peralta, también otros han estudiado y han dedicado sus escritos en base a la historia y la importancia a lo largo de los periodos históricos de la infancia.

Dos autores que hablan de ellos son Malajovich y Hebe San Martín de Dupra (2011), quienes plantean que las discusiones a lo largo del siglo XX en torno a la educación inicial, tienen su arraigo en contradicciones que se formulan de la siguiente manera. En primer lugar el niño como responsabilidad exclusiva de la familia versus responsabilidad de la sociedad. Lo que plantean los autores es la responsabilidad que toma la familia en contraposición a la responsabilidad que se le da al Estado en el cumplimiento de las obligaciones y los derechos de los niños, tomando como responsable a uno u otro pero como opuestos y no como complemento.

El rol de la familia en la educación de los hijos versus papel del Estado en la educación, en donde el cuidado y crianza del niño queda en dos polos opuestos. Una postura que lo marca como pura responsabilidad de su familia, en donde el cuidado y crianza del pequeño esta en el núcleo familiar; en donde la figura materna toma un rol más relevante y activo que el resto de los integrantes de la familia. Y la otra postura en donde el Estado como protector y agente que debe de hacer cumplir los derechos de los niños queda como único responsable ante el cuidado y crianza. Ambas posturas tanto sea de un lado como del otro lo que mayormente remarcan es la enseñanza y el cuidado del niño, no tomándolo tanto como un ser que está en pleno desarrollo de todas sus capacidades.

La iniciativa privada versus responsabilidad del Estado, haciendo referencia a políticas de orden público que debe de proponer el Estado en donde el mismo debe de ser abarcativo y debe de contemplar toda la población para su intervención, en contraposición con lo privado. Con lo que se da desde otros entes u organismos que nos son del orden público en una región que deberían.

Y por ultimo plantean a la mujer productora versus mujer reproductora. En este punto lo que toman más en cuenta es el lugar fundamental que tiene el rol materno en la primera infancia, en donde el mayor cuidado y primeros vínculo se dan a través de esta figura materna. Plantean una mujer productora en donde el rol materno como principal y único rol de la mujer queda relegado a un segundo plano, pasando la educación inicial a otros actores que comienzan a tomar relevancia en el cuidado y enseñanza de los más pequeños. En contrario a esto plantean a la mujer reproductora, donde su rol como madre y cuidadora queda en primer plano, haciendo referencia a aquellos niños que su educación y cuidado en los primeros años de vida pasa más

que nada por este rol; pensando en niños que no son escolarizados o lo hacen a más tardía edad.

Estos son los cuatros puntos que ellos toman como fundamentales de donde parten las grandes discusiones y reformas para poder empezar a tomar el rumbo por el cual la idea de educación inicial empieza a ir hoy.

Otra autora que habla del mismo tema y plantea fases o etapas por las que ha pasado la educación en primera infancia es Gabriela Garrido (2010), para quien la educación en primera infancia ha pasado por tres fases.

“Una primera basada en servicio para el cuidado y protección de los niños pequeños, la siguiente fase con orientación más educativa centrada en la preparación para la escuela (años 60-70) y una fase más moderna centrada en favorecer el desarrollo de los niños/as y poner a disposición un ambiente enriquecido que haga posible su expansión experiencia equilibrada.” (Garrido, 2010, p.100).

Hoy en día en el momento en el cual nos encontramos, en nuestro país encontramos diferentes universos de atención a niños de 0 a 5 años: centros administrados o supervisados por el Consejo de Educación Primaria, Centros de educación infantil privados (contemplados en la Ley 16802), Centros del Plan CAIF (INAU), Centros del Programa Nuestros Niños de la IMM y Centros diurnos de INAU. Todos de ellos con planes y planificaciones en base a las necesidades de los niños, pensados para la atención inmediata de la infancia y atendiendo a los emergentes que de ella surgen.

La presencia de las políticas públicas en el campo educativo específicamente en el área de la primera infancia está anclada en las expresiones de la cuestión social, donde el Estado debe hacerse cargo de ellas. Para ello a lo largo del tiempo se comenzó a visualizar la necesidad de una intervención estatal centralizada, coordinada y efectuada por especialistas. El campo de la Primera Infancia exige hoy, al Estado estar al tanto de los avances en torno a la niñez temprana.

Verónica Krisman (2012) con respecto a este tema destaca, la consideración que la Primera Infancia es una construcción socio-cultural, política e histórica. Ella dice que no existe un niño universal, conocible objetivamente y separado de su tiempo y espacio contextual. En donde esta etapa de la infancia aparece como central, lo piensa desde una pedagogía de las oportunidades; tomándolo como un hecho social significativo y un recurso, en donde las investigaciones demuestran que la educación en los primeros años tiene beneficios sociales, educativos y económicos de largo alcance, permitiendo la inclusión social en el logro del bienestar de la existencia humana. Esto se ve reflejado en la Ley General de Educación N° 18437 (2008), que

recoge y contempla por primera vez la existencia de un Área Educativa en Primera Infancia, al mismo tiempo que la delimita y define quiénes tienen competencia y a su vez crea un Consejo Coordinador con competencias específicas. En el Art. 38 Delimitación de la educación en la primera infancia. “Comprenderá el ciclo vital desde el nacimiento hasta los tres años, y constituirá primera etapa del proceso educativo de cada persona, a lo largo de toda la vida.” (Ley 18.437. Poder Legislativo)

En los últimos años se ha reavivado en el Uruguay el discurso en favor de una mejor y mayor inversión en la primera infancia. Esto responde a los recientes aportes de disciplinas académicas, como la Economía y la Neurociencia, que reconocen a esta etapa de la vida como fundamental para el desarrollo del ser humano, por ser la de mayor crecimiento y considerable desarrollo cognitivo y socio-emocional. Sin embargo, algunos de estos enfoques tienden a reducir una visión de desarrollo más amplia.

A menudo se da excesiva importancia al argumento economista, particularmente desde que el premio Nobel de Economía del año 2000, James Heckman (2010), indicó que “no hay ninguna inversión que tenga más alta tasa de retorno que la que se efectúa en la primera infancia” (Heckman, 2010, p. 7); Para sostener tal afirmación Heckman recurrió a datos de retorno financiero.

Estudios de esta índole resaltan que las inversiones tempranas y oportunas “son importantes en sí mismas debido a que abren el camino para toda una vida de mejor salud, desempeño mental, físico y productividad” y que “pueden llevar a minimizar, y aún prevenir, otros problemas económicos y sociales que van desde la delincuencia juvenil hasta la maternidad adolescente y la violencia doméstica y social” (Heckman, 2010, p. 13).

Si bien es cierto que este enfoque evidencia resultados importantes a largo plazo, y estudios longitudinales como el del estadounidense Perry Preschool han relevado el tema en la agenda pública, tiene el peligro de ser muy instrumentalista. Además, puede relegar a segundo plano, como señala Nashieli Ramírez (2009), el argumento que sustenta el desarrollo de políticas públicas de atención a la primera infancia señalando que estas son necesarias porque permiten avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos de los niños pequeños.

Se debe reposicionar en la región la importancia de los primeros años de vida, no como un medio a futuro sino como un fin en sí mismo, en el ahora, en el presente de la vida de los niños pequeños. Porque es ahora cuando se deben cumplir sus derechos a una educación de calidad, a la salud, al juego, a la protección, al bienestar y a la felicidad y así desarrollar el total de sus potencialidades.

## **POLÍTICAS DE CUIDADO**

Es fundamental reconocer que las características enriquecedoras de los ámbitos donde los niños y niñas nacen, crecen y aprenden son fundamentales para su desarrollo. Por ello, los padres, las familias y la comunidad requieren de políticas, planes y programas que, tanto a nivel nacional como local, los ayuden a ofrecer a sus niños entornos estimulantes y favorecedores del desarrollo infantil temprano.

Esto obedece a que la infancia temprana (0 a 3 años, incluyendo el período intrauterino) es un período muy importante en el desarrollo humano. En los primeros tres años, existen momentos críticos en el desarrollo cognitivo, emocional, social y del lenguaje y las ventanas de oportunidad de intervención están claramente identificadas. Lo que se haga o se deje de hacer en ese período tendrá significancia a lo largo de todo el curso de vida. En otras palabras, el período de la infancia temprana puede demarcar la trayectoria en salud, el aprendizaje y la conducta, así como influir en las futuras etapas del desarrollo.

A su vez, las evidencias que han aportado las neurociencias, ciencias sociales del comportamiento y económicas sobre la relevancia del desarrollo infantil temprano, han favorecido el desarrollo de marcos conceptuales así como la identificación y análisis de los determinantes psicosociales involucrados.

Por otro lado, la infancia y su contexto han sido sujetos de políticas públicas sectoriales, conducentes principalmente a mejorar la sobrevivencia y a aumentar la cobertura educacional básica y pre básica. En ese sentido, las características biopsicosociales, así como la importancia del entorno físico en el desarrollo infantil, requieren de políticas integrales, es decir, sin la mirada restringida de un sector como salud y/o educación. Por el contrario, se deben considerar todos los sectores y actores institucionales y sociales involucrados en generar condiciones favorables para el logro del óptimo potencial genético de desarrollo en la primera infancia.

Flavia Terigi (2011) en un encuentro de la UNICEF que tuvo lugar en Argentina en el 2005, plantea que:

“Pensar en la infancia, en los niños y niñas de Uruguay y del conjunto de los países latinoamericanos, requiere reconocer las coordenadas desde las cuales nombramos a los niños. El enunciado que asumo toma como propias las palabras del filósofo catalán Jorge Larrosa cuando nombra a los nuevos, a los recién llegados como aquellos que portan un enigma. En diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt, la infancia es

pensada no sólo como aquella que expresa el milagro del nacimiento sino también como la que abre la posibilidad de la continuidad y la discontinuidad humana. Nombrar a los niños y niñas de hoy requiere pensarlos en una genealogía de herencias y legados que nos permite identificar una deuda; deuda con los que llegan pero sobre todo deuda con los que aún no han llegado. Alojar a la niñez requiere de un enorme movimiento social que la reciba –en especial, a los más pequeños– en un presente que dialogue con el porvenir.” (Terigi, 2011, p. 128)

Es posible afirmar que en Uruguay nos encontramos en un momento histórico donde se puede imaginar que se logrará revertir de manera definitiva la situación que desde las crisis del Estado se produjo que la mayoría de los niños fuesen pobres y que la mayoría de pobres fuesen niños. En el actual momento histórico y político se está tejiendo otra urdimbre social con un Estado protagónico y una sociedad más sensible por lo que acontece.

Por primera vez, en las últimas décadas se abre en el horizonte la posibilidad cierta de achicar la brecha entre la normativa y la legislación vigente, expresadas en las diferentes leyes ligadas a la protección de derechos de los niños, y la propia experiencia social de ser niño/niña en nuestro país.

Las políticas del cuidado y la educación deben ocupar un lugar primordial en la agenda pública. De no ser así, el horizonte se opaca y nos presenta una democracia domesticada, en la cual la relación entre igualdad y educación se neutraliza y se la ubica en el plano de la retórica.

Además, las políticas del cuidado están estrechamente ligadas a las posibilidades de inserción de las madres jóvenes al mundo laboral. La tasa de fecundidad continúa siendo más importante en la franja de 15 a 17 años. Por ello, confluye la necesidad de garantizar la obligatoriedad de la escuela media y la atención temprana de los bebés. Para resolver esta cuestión nada de lo que hay es suficiente. La centralidad de la tarea de quienes gobiernan deberá dirigirse a ponderar las condiciones de vida de los niños y niñas en cada región, distrito, barrio y sobre todo llegar a tiempo.

La primera infancia refiere a una situación de vulnerabilidad particular que hace a una de las características centrales de la cría humana, como dirían en el campo del psicoanálisis, que es la extrema dependencia durante este primer período de la vida de las personas.

Tomando esa característica como punto de partida, se puede pensar en torno a las políticas destinadas a la infancia (y a la sociedad toda) desde el enfoque de derechos y la integralidad.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS POR Y PARA LA PRIMERA INFANCIA**

Damián Bornari, Juan Balasini y Andrés Cappa (2012) sociólogos investigadores, plantean en una de sus obras que la inversión social dirigida a la primera infancia, así como la destinada a la niñez y adolescencia, se enmarcan en un conjunto de acciones emprendidas por el Estado uruguayo que buscan promover y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, la cuantificación y análisis de la inversión social en primera infancia permite superar las limitaciones de los clasificadores presupuestarios tradicionales, facilitando la visualización de los esfuerzos realizados por los diferentes niveles de gobierno orientados a tal fin, por lo que constituye una herramienta esencial para el monitoreo de las políticas sociales dirigidas a este grupo poblacional.

A su vez, este instrumento estimula la coordinación y mejora de las políticas públicas al definirse a partir de una mirada transversal sobre los diferentes actores que intervienen en el proceso de diseño, implementación y monitoreo de las políticas sociales. Del mismo modo, la medición de esta inversión social contribuye a la transparencia del proceso presupuestario, posibilitando la realización de estudios y análisis que contribuyan al debate y a la difusión de información sobre el grado de compromiso y atención del Estado respecto del cumplimiento de los derechos de la primera infancia.

Finalmente, ellos entienden que la niñez temprana es una ventana de oportunidad para la adquisición de capacidades y aprendizaje que si bien podrían lograrse a edades avanzadas, el camino es más difícil, más lento y más costoso. Esto plantea la necesidad de mover el foco de las políticas sociales hacia la familia y la primera infancia, teniendo en cuenta que las intervenciones a edades tempranas promueven mejoras acumulativas, que pueden traducirse en acumulación de desventajas en caso de no invertir.

Por lo tanto, las inversiones en los diversos aspectos que hacen a las oportunidades existentes durante la niñez pueden mejorar las capacidades futuras de los niños de distintas formas; aumentando las posibilidades de vivir una buena vida, ser económicamente productivos y vivir en sociedad como ciudadanos activos.

Es importante dar cuenta de las diferencias entre las políticas públicas de infancia y los programas infantiles de cuidado o las intervenciones sectoriales específicas.

El concepto políticas públicas refiere al marco regulatorio y a las disposiciones institucionales que se establecen para brindar servicios, a nivel nacional o estatal, para asegurar que los niños y niñas de una nación tengan acceso a servicios de calidad.

Los programas de cuidado, en cambio, refieren a intervenciones específicas que pueden variar en cuanto a su objetivo primordial, como mejorar el crecimiento físico o fomentar el desarrollo cognitivo o socioemocional, y su cobertura puede ser a pequeña o a gran escala. Constituyen, además, la manera en que se implementan las políticas públicas.

Hoy la perspectiva desde la que se gestan las políticas públicas de infancia en todo el mundo está virando desde lo asistencial y clientelista hacia un marco de ciudadanía y derechos de la niñez y cuidados de la infancia.

Se plantea como “la política” de infancia o como una de varias políticas particulares o temáticas, a la política como sectorial, que será de carácter universal, donde se debe contemplar lo más urgente y específico, definido por el Estado, dirigida a la infancia con los niños y niñas en calidad de ciudadanos.

En palabras de Jan Vandemoortele (2010) en torno al enfoque de política pública para la primera infancia, “aparte de ser legalmente vinculante, éticamente imperativo, económicamente inteligente y políticamente deseable, la inversión en los niños y las niñas es también una manera poderosa y práctica de promover la equidad –en el sentido de igualdad de oportunidad. Como la mayoría de las inequidades encuentran sus raíces en condiciones iniciales desiguales, dar un buen comienzo en la vida a todos los niños y las niñas reducirá considerablemente el nivel de polarización y desigualdad en la sociedad”. (Vandemoortele, 2010, p. 67).

Como dice el autor, el tema de la infancia y la pobreza puede y así fue dar un cambio en torno a la mirada y actuación que se tenía. Fue clave que el Estado y el liderazgo político le dieran importancia para comenzar a realizar los cambios necesarios. Así se aprecian modificaciones en la formulación de normativas y políticas dirigidas a la primera infancia, con énfasis en la prestación universal de servicios básicos sociales, combinadas con estrategias de protección social especialmente dirigidas a aquellos sectores más marginados y tradicionalmente excluidos.

UNICEF (2012) resalta el ejemplo de Uruguay en atención y cuidado de la primera infancia, como modelo latinoamericano. Remarca que en nuestro país se ha retomado el enfoque institucional hacia la equidad y enfatiza un abordaje “mediado por la equidad”. Esto obedece a su valor instrumental como estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza, pero más importante aún, por su valor intrínseco, por ser un tema de derechos humanos. Los niños y niñas, sin importar edad, género, raza, etnia

o estrato social, tienen derechos y por ende deben tener igualdad de oportunidades desde el momento de la concepción.

Es cierto que la primera infancia, en materia de políticas públicas integrales e intersectoriales, cuenta con los mayores desarrollos en este sentido.

Existen avances significativos en la actualización de normativas y políticas, pero deben hacerse esfuerzos más sustantivos para garantizar un aumento y mejorar la calidad de los servicios y programas que fomentan el desarrollo integral de la población menor de 3 años.

Alicia Stolkiner (2012) es una autora que plantea a las políticas públicas para la primera infancia en un enfoque mucho más amplio que solamente los niños de 0 a 3 años.

La primera infancia refiere a una situación de vulnerabilidad particular que hace a una de las características centrales de la especie humana, como dirían en el campo del psicoanálisis, que es la extrema dependencia durante este primer período de la vida de las personas. En donde el cuidado, protección y mejora de la misma debe de estar en primer lugar de cualquier sociedad.

La autora toma la obra de la demógrafa Susana Torrado (2000), que cuando la década de los noventa terminaba, cerraba su libro sobre la historia de la familia moderna con un párrafo que luego se tomaría para revisar los acontecimientos actuales. Ella decía: “En lo que concierne a la familia, si bien se prolonga la tendencia a una mayor autonomía personal, el aislamiento y el desamparo que produce la virtual confiscación de la seguridad social prevalece absolutamente sobre otras formas de vulnerabilidad”. (Torrado, 2000, p. 117).

En efecto, entre los excluidos, la pérdida de las protecciones sociales favorece diversas formas de fractura del tejido familiar que perversamente refuerzan el proceso de pauperización de quienes ya eran vulnerables antes de la ruptura. El resultado es que entre nosotros el interrogante acerca del futuro de la familia asume una enunciación diferente a la de los países avanzados.

“Se trata de inteligir no ya si la organización familiar será apta para producir la fuerza de trabajo que requiere la acumulación capitalista, sino más bien si ésta última será capaz de compatibilizar algún mecanismo que vuelva a incluir a los vastos contingentes de población, es decir, de familias, que demandan hoy pacíficamente, quizás no mañana, ser aceptados en el banquete de la vida. Un interrogante decimonónico si los hay” (Torrado, 2000, p. 126).

Por otro lado, en el documento sobre la pobreza titulado “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001” hay un párrafo que dice: “Los procesos de ajuste estructurales tienen ganadores y perdedores, entre estos últimos pueden estar los pobres. Es por eso que se aconseja para ello tener políticas específicas” (UNESCO, 2011, p. 39). Se refiere a un modelo de política que volvía a tomar como consigna la idea original de las formas liberales de los Estados modernos, que es la idea de la filantropía.

Liliana Periotti (2011) plantea que las políticas públicas de infancia que han demostrado mayor eficacia son aquellas más holísticas, integrales, multisectoriales y sostenidas en el tiempo. Aunque al respecto vale destacar la complejidad en el trabajo intersectorial y multidisciplinario, ya que la cultura predominante es sectorial y responde a una lógica burocrática. La gran cantidad de actores involucrados pertenecientes a sectores e instituciones con agendas propias y la evaluación de su gestión relacionada con objetivos y presupuesto sectorial son parte de las dificultades a sortear.

Un elemento fundamental a considerar, al diseñar e implementar políticas públicas de infancia, es el desarrollo del modelo de evaluación y monitoreo desde el inicio del proceso. Esto permite incorporar los sistemas de información necesarios así como el diálogo con otros sistemas de información útiles para monitorear el curso de la implementación, los resultados y el impacto a corto, mediano y largo plazo.

Por lo tanto, uno de los primeros puntos principales de las políticas integrales para la primera infancia es una política efectiva de garantía de derechos para todo el conjunto de la sociedad, no sólo para los niños sino para los trabajadores, las mujeres, los diversos, la primera infancia, los grupos familiares, etc.

En segundo lugar, si se centra en una política debe tener enfoque de derechos, una política con enfoque de derechos constituye un límite que dice no. Es un límite que dice no a la objetivación de la vida humana en términos de la producción de ganancia. Esto es esencial, ya que una política social pública basada en derechos no es exclusivamente un enunciado, sino una posición epistemológica y, en todo caso operativa.

Gabriela Garrido (2010) plantea que partiendo del marco conceptual anterior, los Estados (y con esto entiéndase el sector público, junto con el sector privado y la sociedad civil organizada) deben prestar mayor atención a este grupo etario. Para ello se requiere de mejores marcos normativos, políticas y servicios comunitarios amplios, centrados en el niño y basados en sus derechos, que sean integrales y que tengan en

cuentan el ciclo de vida. Esto último implica garantizar enfoques diferenciados según los requerimientos más importantes en cada etapa particular del desarrollo. Se debe ofrecer una serie continua de servicios de atención en salud, educación, protección y desarrollo.

El último texto en torno al cual propongo reflexionar es “Invertir en Salud” del Banco Mundial (1993).

En este escrito se encuentra una fundamentación sobre “la necesidad indeclinable de que las políticas de ajuste signifiquen inicialmente una disminución en el gasto social en salud”; sin embargo, “se aconseja que esta disminución del gasto sea en salarios y no en recursos técnicos o medicamentos”. (Molina, 2006, p.14).

Este discurso no es estrictamente una indicación técnica de formulación de políticas, es una conceptualización global de la relación entre Estado y sociedad. Es una conceptualización global que omite la palabra derechos. Omite el lugar de ese límite que debe ser puesto, en todo caso, a la acumulación de ganancia y que debe ser puesto por aquello que una sociedad enuncia como inaceptable a partir de mantener en primera línea una determinada garantía de derecho para todos sus habitantes.

Las políticas por y para la primer infancia son en última instancia, políticas que se deben dirigir enfáticamente a recomponer una fragmentación de la persona y del cuerpo social que produjeron las políticas neoliberales.

Se debe de comenzar por pensar en derechos, no en el sentido liberal como aquello que termina cuando empiezan los derechos del otro, sino en los derechos como una construcción colectiva en la que profundizar los derechos del otro profundiza los míos simultáneamente. Garantizar la primera infancia, garantizar los derechos de aquellos que están aprendiendo a dar los primeros pasos como sujetos de derecho, reconociendo que su condición de desarrollo es una garantía del desarrollo de los derechos del conjunto de la sociedad.

## **LA PERSPECTIVA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS**

Los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y gozan de protección jurídica.

Son universales y para todos por su condición de sujetos; abarcan la cultura política y jurídica, así como la vida social de toda la humanidad.

La idea de la protección de la dignidad humana es anterior a la aparición del concepto jurídico de “derechos humanos”. Los orígenes de este concepto se hallan en el intento de imprimir al orden social y político un contenido ético, encontrando sus primeras expresiones en el siglo XVIII (teoría del contrato social de John Locke, separación de poderes de Montesquieu, la soberanía popular de Rousseau, todas fuentes del constitucionalismo). La idea del contrato social y de la existencia de una esfera en la vida social de la cual el gobernante estaba excluido, inspiró la Declaración de Independencia de Estados Unidos (1776) y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (Francia, 1789). Con ambas quedó consagrado a nivel del derecho nacional el concepto de los derechos individuales, inalienables e imprescriptibles, como esferas de la vida de los individuos en las cuales el gobierno tiene que abstenerse de intervenir.

Más adelante, la nueva delimitación de fronteras después de la Primera Guerra Mundial produjo la existencia de minorías en los Estados involucrados en ese conflicto bélico. En ese sentido, la protección de las minorías a través de tratados internacionales es también un antecedente importante del reconocimiento de los derechos humanos por el derecho internacional (Tratado de Versalles en 1919, para la prohibición de la esclavitud; Convención Internacional sobre la Abolición de la Esclavitud y del Comercio de Esclavos, en 1926). En un mundo que estaba cambiando, los tratados aseguraban a esas minorías un trato justo e igualitario y el respeto de su lengua, religión y costumbres.

La idea de “derechos que pertenecen a todos los individuos por el solo hecho de existir” tuvo su primera consagración después de la Segunda Guerra Mundial, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. Su objetivo fue diseñar un sistema que previniera la ocurrencia de violaciones como las que se habían producido durante la Segunda Guerra Mundial. De esa manera, la comunidad internacional decidió proteger a los individuos del exceso en el ejercicio del poder por parte de los gobernantes, acentuando el carácter universal de los derechos humanos a través de un sistema de control a cargo de órganos internacionales. Se estimaba que dicho

sistema destruiría de raíz la posibilidad de que en algún Estado se desarrollara una situación de violaciones masivas y sistemáticas que violentaran la conciencia de la humanidad. (Martinez, 2011).

En la actualidad existe consenso en que la responsabilidad primaria de la protección de los derechos humanos recae sobre las autoridades nacionales. Esto garantiza a las personas una protección rápida, en todo momento y en todo lugar. De este modo, los mecanismos previstos en los tratados internacionales solo operan cuando los mecanismos nacionales han fallado.

Vistos como obligaciones por parte del Estado, los derechos humanos son posibilidades, facultades que tienen las personas para hacer cosas, para gozar de situaciones que son reconocidas y protegidas por el Estado. Cuando los Estados violan estos derechos fundamentales de las personas hay una comunidad internacional que reclama.

Un principio fundamental de la teoría de los derechos humanos es el de la igualdad o de la no discriminación: todos los seres humanos deben poseerlos, sin exclusiones. Es un principio que está contemplado en todas las declaraciones y convenios generales. Es allí donde se debe de hacer el hincapié en cuanto a la atención de la infancia, para incluir, promover la igualdad y poder asegurar que los niños sean sujetos de derechos en su pleno ejercicio.

Por todo ello, los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y tienen como garantía la protección jurídica de los tratados internacionales, que son el marco para las obligaciones del Estado. El Estado tiene como función primordial la garantía y protección de todos los derechos para todos los habitantes.

Conceptualmente, desde sus primeros años el niño es un ser social y activo en su proceso de desarrollo, un ser único y en permanente evolución que debe ser reconocido como tal, como sujeto pleno de derechos. Al ser reconocido como un ser con una especificidad personal activa, biológica, social y cultural en creciente expansión, debe ser valorado y respetado desde ese lugar de sujeto. Por tanto, las intervenciones dirigidas a los niños en la primera infancia deben considerarlos como ciudadanos en desarrollo y no como receptores pasivos de asistencia.

Es importante señalar que el proceso de desarrollo integral en los primeros años en su sentido amplio, de desarrollo físico, cognitivo, social y afectivo, es entendido como un proceso multidimensional.

Es decir, no es lineal sino que se caracteriza por un funcionamiento irregular de avances y retrocesos. El desarrollo no tiene un principio definitivo y claro, en tanto que no inicia desde cero, y no tiene una etapa final, no concluye sino que está en constante evolución. Esta concepción más innovadora y compleja a la vez nos señala que el desarrollo no es una secuencia de logros sino un conjunto de múltiples variables y un proceso gradual de adquisición de habilidades y consolidación de competencias. Así lo plantea el organismo UNICEF (2006) en uno de sus artículos.

A pesar de haberse ya celebrado más de 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño y de reconocer al niño pequeño como sujeto de derechos y participante social activo de su desarrollo, continúa de manera generalizada la concepción del niño pequeño como objeto de políticas asistencialistas o que atienden sólo sus derechos de salud y/o educación.

Los niños, niñas y adolescentes deben ser considerados ciudadanos sujetos de derechos desde su nacimiento. Esto significa que el Estado debe garantizar, a través de sus políticas públicas, el efectivo cumplimiento de los mismos.

En ese sentido, para diseñar una política para la infancia desde la perspectiva del pleno respeto a sus derechos debemos conocer cuáles son las condiciones en las que debe crecer un niño para lograr su buen desarrollo.

Este buen desarrollo debe ser integral, por lo que se deben contemplar los aspectos físicos, psíquicos, sociales, cognitivos y espirituales, tal como plantea la Convención. Un hombre sano tiene su base en un niño que inicia su vida con la adecuada nutrición, los cuidados emocionales necesarios y en un ambiente seguro y confortable. Esto es imprescindible para que logre el desarrollo de todas sus potencialidades y se convierta en un adulto protagonista de su vida social con responsabilidad y creatividad. Sabemos que los primeros años de vida constituyen el período crítico para que estas bases se establezcan.

En este período de la vida no sólo se construye su desarrollo psicomotor sino que además se forma su cerebro, sus matrices de aprendizaje, su capacidad de pensamiento y su posterior equilibrio emocional. Los vínculos iniciales determinarán tanto sus relaciones con el mundo como sus aptitudes sociales.

Al nacer, el niño se encuentra en una situación de absoluta dependencia de los cuidados que recibe, que deben garantizar su supervivencia. Esta situación de vulnerabilidad es al mismo tiempo fundante de la condición humana, ya que la madre transmite el aporte de lo acumulado culturalmente por la historia de la humanidad en los cuidados que le brinda.

Es un tiempo sin palabras aún, pero que dejará huellas indelebles en su estructura y desarrollo. El psicoanalista Fernando Ulloa (2012) conceptualizó acerca de “los dispositivos de la ternura”, fundamentando que en este vínculo madre-hijo entra a jugar una instancia inherente al hombre; la capacidad de ternura.

El mismo plantea que es a través de la empatía que el adulto podrá detectar las necesidades de calor, alimento, arrullo, palabra, si lo mira con la amorosa distancia de considerarlo un sujeto, distinto a sí mismo, con necesidades y derechos, bajo su responsabilidad de adulto. Así, a través de la satisfacción de sus necesidades iniciales el niño va adquiriendo la seguridad y confianza en el mundo, y en la bondad de lo que va recibiendo a medida que va aprendiendo a solicitarlo. A partir de esa confianza se estructura una relación de contrariedad con aquello que daña, el sufrimiento. Lo que daña es percibido como algo externo a él, lo que es fundamental para su estructura psíquica, pues este proceso inicia la conciencia de que él mismo puede ser causa de daño para otros.

Es en esta relación de confianza en el mundo por los cuidados que recibe con ternura y en la contrariedad con el daño donde se instala el posterior valor de la justicia. Es decir que la ternura con que se atiende la invalidez infantil hace posible no sólo su buen crecimiento sino que además sienta las bases de lo ético en un sujeto.

Con respecto al tema de los derechos humanos Flavia Terigi (2011) plantea como forma de atención la escolarización como política hacia la primera infancia. Hace tiempo que se cuestionan ciertos ordenamientos propios de la escolarización, de los que no queda exento el nivel inicial, como las críticas a la clasificación cerrada de los contenidos, o la distinción y agrupamiento de niños/as según sus edades cronológicas.

En tanto los niños y niñas ingresan a edades cada vez más tempranas a las instituciones escolares, la idea de que estas toman el relevo de las familias en la socialización se torna anacrónica. Procesos muy básicos de crianza humana, como el desarrollo del lenguaje, encuentran a muchísimos niños y niñas desarrollando parte de sus vidas en el ámbito doméstico y parte en el ámbito institucional escolar.

Se extienden a la escuela aspectos de la crianza: gana terreno la convicción sobre la necesidad de diferenciar las propuestas educativas para la población de 0 días a 4 años, evitando la adopción de modalidades propias de la enseñanza a niños/as mayores (Violante, autor). Y se extienden a la crianza aportes de la escuela: la lectura de cuentos a la hora de ir a dormir es una práctica de crianza que habría sido

impensable en gran escala hace un siglo atrás y que hoy es muy frecuente entre las familias escolarizadas.

## **EXPERIENCIAS EN EL CAMPO DE TRABAJO**

Gabriela Garrido (2010) quien trabaja en el programa Uruguay Crece Contigo, realizó un estudio sobre los riesgos de la mala alimentación en la primera infancia.

El mismo programa Uruguay Crece Contigo, fue pensado e implementado por el Estado uruguayo como un programa enmarcado dentro de las políticas sociales publicas que atienden a la primera infancia. En el mismo hay equipos multidisciplinarios que trabajan con las familias de mayor vulnerabilidad social con menores a cargo, se trabaja desde los ámbitos de la educación y la salud, así como también en las prácticas saludables de crianza.

Garrido marca como primero que cuando el crecimiento físico y el desarrollo cerebral se ven afectados durante el embarazo y/o la primera infancia, los daños pueden ser graves y en gran medida irreversibles, relacionándose con las posibilidades de desempeño educativo y laboral futuros e incluso con las enfermedades crónicas en la vida adulta. Pero también es cierto que las intervenciones que logran mejorar la salud, nutrición y el desarrollo tienen su mejor oportunidad en este período de la vida. Toda intervención que se realice después tiene muchas menos probabilidades de mejorar esta situación (Banco Mundial). Por ello, existe hoy un amplio consenso en reconocer que la desigualdad tiene sus orígenes en las etapas tempranas de la vida y que las intervenciones destinadas a promover el crecimiento y el desarrollo infantil contribuyen de manera significativa a romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

En Uruguay, desde hace más de dos décadas las niñas y niños más pequeños son los más afectados por la situación de pobreza (UNICEF 2012). Al igual que en muchos otros países, la desnutrición también se concentra en los dos primeros años de vida. De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Estado Nutricional, Prácticas de Alimentación y Anemia, en niños menores de 2 años, tanto entre quienes se atendían en servicios públicos como en mutuales, se observa un crecimiento menor al esperado, con prevalencias muy altas de talla baja, que alcanzan al 12,8% de los que se atienden en los servicios públicos y al 9,2% en servicios mutuales. También se aprecia una alta prevalencia de obesidad en ambos grupos, que alcanza al 10% de los niños. Estos fenómenos no son nuevos, ya que no se observaron cambios de relevancia al analizarlos en los últimos 20 años. Tampoco en los últimos años se han registrado cambios en el peso al nacer de los niños: alrededor del 8% nace con un peso inferior a los 2.500 gramos (MSP-MIDES-RUANDI-UNICEF).

La mejora de las prácticas de alimentación en los primeros años de vida puede contribuir a una reducción significativa de la mortalidad infantil y a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Según el resultado de una revisión de la evidencia de intervenciones que podrían reducir la mortalidad en niños menores de 5 años, la promoción de la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y de una alimentación complementaria adecuada están entre las tres primeras acciones, en términos del número de muertes que pueden prevenir. Si bien estas intervenciones se llevan a cabo en la actualidad, no llegan a todas las madres y niños que las precisan (Jones, 2002).

La experiencia en programas dirigidos a esto, ha demostrado que es posible mejorar la nutrición y el desarrollo a través de programas innovadores que se ocupen integralmente de estos problemas y sus factores condicionantes. Estudios longitudinales de programas que incluyen el componente de visitas domiciliarias, que han demostrado resultados positivos para abordar la inequidad. El apoyo a la familia en el hogar ha dado pruebas de producir mejorías en la crianza, en los problemas infantiles de conducta, en el desarrollo cognitivo en grupos de alto riesgo, en la detección y tratamiento de la depresión materna post-parto (Bull, 2001) y en acercar los servicios a los niños y sus familias (Mac Ball, 1999)

Hoy en día en Uruguay el programa Uruguay Crece Contigo, trabaja en red con otros programas e instituciones, habiendo surgido como una idea departamental en Canelones se hizo extenso a todo el país y se convirtió así en una de las principales políticas públicas llevadas adelante por el Estado.

## **PARA SEGUIR PENSANDO**

Es imprescindible asumir que la Primera Infancia constituye un objeto de conocimiento y de construcción sociopolítica, ya que allí se juegan algunos aspectos de la reproducción social.

Adquiere importancia en la medida que supone el acceso a la educación de los niños/as de 0 días a 4 años fundamentalmente, lo que supone hoy la existencia de un campo en lucha entre el asistir y enseñar.

En el discurso teórico existe acuerdos básicos que «educar es cuidar y cuidar es educar», que deberá plasmarse día a día en las prácticas profesionales que se despliegan en las instituciones de la Primera Infancia y en la implementación de programas que aporten para una educación de calidad en esta franja etárea.

Si bien en el Uruguay en los últimos años se han producido importantes avances en la situación de la infancia, fruto de una mejor situación del país y un mayor desarrollo de las políticas sociales (disminución de la pobreza y de la tasa de mortalidad infantil; aumento de la cobertura de la educación inicial y del plan CAIF y de la cobertura del programa Uruguay Crece Contigo), existen aún muchas cosas por realizar que como bien se deja ver en la práctica hay para mejorar y optimizar cada vez mas.

La experiencia acumulada en el Proyecto Canelones Crece Contigo hizo evidente la pertinencia de la estrategia de cercanía para el abordaje del tema. Al mismo tiempo allí se destacó la necesidad de atender los aspectos sociales que están reforzando la exclusión.

En vista de los resultados alcanzados por el proyecto, las autoridades gubernamentales han expresado su interés en que el modelo pueda ser replicado a otras zonas del país.

El desarrollo infantil no es sólo crecer y madurar, es mucho más. Es el producto de la interacción entre esas capacidades y los factores individuales, el ambiente y la experiencia. Es el proceso de cambio mediante el cual el niño aprende a lograr mayor complejidad en sus movimientos, pensamientos, emociones y relaciones con otros. Se caracteriza por la progresiva adquisición de funciones tan importantes como el crecimiento físico, el control postural, la autonomía de desplazamiento, la comunicación, las habilidades cognitivas y de lenguaje verbal así como la interacción social.

Se debe de trascender lo estrictamente metodológico, pensando muchas veces en una caja de herramientas huérfana de marcos teóricos. Esto nos impone reflexionar acerca de los ejes teóricos que explican la realidad con la que trabajamos y articular con coherencia la teoría y la práctica. Sin dejar de lado la necesidad de contar con recursos materiales para dar respuestas a la complejidad de las situaciones que se pretenden abordar.

Se debe de apelar al compromiso ético político de los que trabajan en lo social dentro de su ejercicio profesional, para que el campo de la Primera Infancia sea considerada capital en la construcción de una sociedad más equitativa y abarcativa.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Alvarado, S. V. y Suarez, M. C.(2010). *Transiciones educativas en primera infancia, una mirada desde las políticas públicas: avances y desafíos*. Bogota: CINDE  
Universidad de Manizales

Astori, D. (1984). *Los marginados uruguayos. Teoría y realidad*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2000). *Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En: Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2000). *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

Cerutti, A. y Pérez Castells, M (2007). *Desarrollo infantil y fragmentación social en el Uruguay*. Montevideo: Plan CAIF.

Cousiño, F y Foxley, A. M. (2011). *Políticas Públicas para la Infancia*. Santiago de Chile: Lom Editorial

Dabas. E. (1998) *Redes sociales, familias y escuela*. Buenos Aires: Paidós.

Dodge, D. (2010) *Capital humano, desarrollo de la primera infancia y crecimiento económico*. Chicago: Centre of Excellence

Heckman, J. (2010). *Importancia del Desarrollo en la Primera Infancia*. Chicago: Centre of Excellence

Kaztman, R. y Filgueira, F. (200). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay

Krisman, V. (2009). *Intervención en primera infancia (0 a 3 años). Aportes desde el trabajo social*. Montevideo: Plan CAIF

- Lafuente, A. y Viñuales, V. (2003). *Responsabilidad Social Corporativa y Políticas Públicas*. Madrid: Laboratorio de alternativas.
- Martino, M. y Morás, L. E. (Ed.). (2007). *Desarrollo infantil e integración en la Sociedad Uruguaya Actual. En: Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur
- Montero, M. (2004). *Introducción a la Psicología Comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos*. Buenos Aires: Paidós
- Montero, M. (2006). *La identificación y la jerarquización de las necesidades y de los recursos para satisfacerlas. En: Hacer para transformar, El método en la Psicología Comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.
- Ojeda, R. (2007). *Experiencias Innovadoras en Primera Infancia*. Montevideo: Plan CAIF
- Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: Estudios CEDES
- Peralta, M. V. y Fujimoto, G. (1998). *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. Santiago de Chile: I.B.C
- Pérez, M. y Rodríguez, A. (2009). *El rol del Psicólogo en los centros CAIF. Historia, quehacer y propuestas*. Montevideo: Plan CAIF
- Rodríguez, A. (2006). *Abordaje Comunitario en los Centros CAIF y Participación Comunitaria*. Montevideo: Plan CAIF
- Rodríguez, A. (2006) *Políticas Sociales en el Uruguay: una mirada desde la Psicología Comunitaria en su dimensión política*. Montevideo: Facultad de Psicología
- Rodríguez, A. y Da Silva, M. (2005). *Políticas Sociales: las organizaciones de la Sociedad Civil en la encrucijada. Jornadas de Psicología Social. Facultad de Psicología. Udelar*. Montevideo: Facultad de Psicología.

Kaztman, R. y Filgueira, R. (). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay. Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES)*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay

Ruiz, V. (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de la ciudadanía emancipada*. Buenos Aires: Paidós.

Sapriza, J. y Almirón, G. (2009). *Crece y aprender juntos desde diferentes escenarios. El centro y el hogar. Desafíos y nuevas realidades*. Montevideo: Plan CAIF

Torrado, M. C. (Ed.). (2009). *Retos para las políticas públicas de primera infancia*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales – CES

UNESCO. (2011). *En búsqueda de la equidad y calidad de la educación de la primera infancia en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO.

UNICEF. (2012). *Crece juntos para la primera infancia. Encuentro regional de políticas integrales*. Buenos Aires: Munda

UNICEF. (2010). *La Voz de los Niños y Adolescentes: Los derechos de la infancia y la adolescencia a 20 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en Chile*. Santiago. Recuperado de:  
[http://www.unicef.cl/pdf/La\\_voz\\_de\\_los\\_ninos.ppt#258,1,Diapositiva 1](http://www.unicef.cl/pdf/La_voz_de_los_ninos.ppt#258,1,Diapositiva_1)

UNICEF. (2006). *Participación de niños, niñas y adolescentes. Colección comunicación, Desarrollo y Derechos. Cuadernillo 3. Argentina*. Recuperado de:  
[http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-3\(1\).pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-3(1).pdf)

Vegas, E. y Molina, E. (2006). *Evidencia Internacional sobre Políticas de la Primera Infancia que Estimulen el Desarrollo Infantil y Faciliten la Inserción Laboral Femenina*. Buenos Aires: Oficina del Banco Mundial