STRONG POLICIES TO BENEFIT YOUNG CHILDREN

***Education for All Global Monitoring Report* Team**

Citation
Global Monitoring Report Team (2006).Strong Policies to Benefit Young Children, *Journal of Education for International Development 2:3*. Retrieved from http://www.equip123.net/jeid/articles/4/StrongPoliciestoBenefitYoungChildren.pdf on [insert month], [insert day], [insert year].

Abstract
To ensure children strong foundations, early childhood care and education needs to move up the domestic and international agenda. Judging by the figures, however, the case for ECCE is far from universally recognized. *Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*, the new edition of the *EFA Global Monitoring Report* (www.efareport.unesco.org) describes how this can happen through strong commitment, the development of national policy frameworks for children from birth to age 8, more public financing and a better trained workforce.

Judging by the figures, the case for early childhood care and education is far from universally recognized. *Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*, the new edition of the *EFA Global Monitoring Report* (www.efareport.unesco.org), notes that participation at the pre-primary level has tripled over the past three decades but remains extremely low in sub-Saharan Africa, the Arab States and South and West Asia – the three regions farthest from achieving the six Education for All goals set in 2000. The situation for children under age 3 who are at a particularly fragile and vulnerable period, is cause for even greater concern: fewer than half of all developing countries have a single formal program for this age group.

Restating the Case
Policies for early childhood need, first and foremost, to be rooted in the conviction that interventions in the first years of a child's life truly matter. The case is overwhelming, based both on rights – early childhood rights are increasingly recognized – and on reducing poverty: early childhood programs can offset the disadvantages of being born poor or being a member of a social minority, at much lower cost than programs for older children or adults.

Integrated programs that combine health, nutrition and cognitive stimulation can significantly improve a child's immediate well-being. For the most disadvantaged children, in fact, these programs can be a matter of sheer survival. They contribute to the Millennium Development Goals related to child and maternal health. A child born in the developing world has a four-in -ten chance of living in extreme poverty. About 10.5 million children die each year before age 5, most of them from preventable diseases. In short, young children today are under severe threat.

Beyond this, programs smooth the transition to the first grade and improve
Children's chances of doing well in school, thereby improving the efficiency of education systems. In sub-Saharan Africa, over two-thirds of children who start primary school do not reach the last grade much less complete it. This points to severe gaps in educational quality in addition to such perennial obstacles as school fees. Controlling for GDP, the higher an African country's pre-primary enrolment ratio, the higher its primary school completion rate and the lower its primary repetition rate. Gender parity is also advanced through early childhood care and

education (ECCE) programmes: when young children participate in these programs, they relieve their older sisters or female kin of care-giving responsibilities which often prevents them from going to school.

Early childhood programs yield very high economic returns, especially for children from poor families. These findings are not new: the most rigorous study, known as the High/Scope Perry Preschool program, originated in the United States in the early 1960s. In this study, researchers followed a group of low-income African-American children for more than 40 years. The results showed very significant benefits for participants who, compared to the control group, were more successful in schools and enjoyed higher earnings later in life. A growing body of evidence from developing countries points to the high cost/benefit ratios, especially for the most disadvantaged children.

Comprehensive ECCE programmes that support children's right to care, protection and education can make a major difference in reducing hunger, child mortality and other health goals. As such, ECCE programmes are a powerful contributor to reducing poverty, the overarching objective of the Millennium Development Goals.

Key Policy Dimensions

These benefits are not sufficiently recognized in developing countries, nor are they taken seriously by the majority of donors. Countries and the donor community tend to rally behind the goal of universal primary education and to neglect early childhood and adult literacy programs. This is a mistake. The Millennium Development Goals on health, gender quality and education are intricately related to providing quality early childhood programmes because supporting children and their parents during these early years establishes strong foundations for all future learning.

What Is Required To Put Early Childhood On The Policy Map?

First, political commitment at the highest level must expressly recognize that early childhood care and education is an economic and social priority. This is the case in Senegal, for example, where President Abdoulaye Wade has promoted early childhood programs as a lever for improving children's living conditions. He introduced a national program of community-based centres for 0 to 6 year-olds integrating health, education and nutrition. Another approach was taken in Ghana where is basic education is currently being expanded to include two years of kindergarten. The two-fold motivations for this shift include the fact that too many children are still out of school and too many face enormous difficulties, and that the African extended family system is loosing its hold with urbanization and social change. In Chile, President Michelle Bachelet took measures to improve the early childhood protection system soon after her election in early 2006. Under a national plan known as "Chile grows up with you," the country is expanding the coverage of early childhood development programs to offer every child and family access to services such as education, early stimulation, maternity and health care.

Second, broad stakeholder involvement is an indispensable ingredient for designing a national policy for early childhood. The sector is a complex one: it covers children from birth to age six, typically involves several ministries (women's affairs, social affairs, health, education), private sector organizations, non-governmental organizations and communities themselves. The very process of engaging with these various players is a first step towards ensuring ownership of national policies. Involving parents as advocates is a particularly effective way to promote sustainable programmes.

Third, detailed action plans facilitate the implementation of ECCE policies by identifying the division of responsibilities, the allocation of resources and the time-frame for implementation. A

growing number of countries are consolidating responsibility for all forms of ECCE under one ministry to increase policy coherence. Since the late 1980s, the trend has been towards designating education as the lead ministry for children from birth. Regardless of which ministry takes the lead, coordination is necessary across all institutions and sectors involved in early childhood and family issues. Experiences in several countries suggest that an inter-ministerial body can help promote national coordination of policies and actions, provided it is adequately resourced.

Fourth, partnerships with international organizations or aid agencies can generate seed money for projects that can be taken to scale, and also provide technical assistance for national planning. UNICEF has formed partnerships with many countries around the world and assisted a number of governments to elaborate national early childhood policies that cover health, nutrition, education, water, hygiene, sanitation and legal protection for young children. Investment and technical support from the Bernard van Leer Foundation led to Kenya's Preschool Education project focusing on community-based programmes for 3- to 5-year olds.

Fifth, aligning ECCE policies with other national and sector development policies is a strategic means to leverage resources for early childhood. Increasingly, in the poorest countries, development funding is focused on broad poverty reduction strategies and on sector-wide programmes. Ghana, Uganda and Zambia, for example, are integrating early childhood into Poverty Reduction Strategy Papers.

Sixth, strategic use of public campaigns draws attention to early childhood and provides information to carers. Media campaigns about child-care practices and existing programmes and projects are vital to raise awareness among parents, carers and communities.

Financing Choices

The diversity of financing sources for early childhood – and the low overall level of funding for this sector – raises difficult policy choices. Spending on pre-primary is less than 10 percent of public spending on education as a whole. The burden often falls on parents. Even in relatively rich countries the parental share can run as high as 60 percent. The private sector plays a prominent role in sub-Saharan Africa, the Arab States, the Caribbean and East Asia. While a diversity of partners is desirable, public policy must ensure that regulations exist and are applied equally to public and private settings. Otherwise, there is a risk of a two-track system developing with children from more advantaged families attending more expensive and higher quality programmes and less fortunate families resorting to low-cost, lower quality public alternatives, if there are any. As it stands today, across most of the developing world, household poverty is the major barrier to access of early childhood programmes.

The EFA early childhood goal places special emphasis on reaching the most disadvantaged and vulnerable children. These are the children likely to draw most benefit from ECCE programmes yet those with least access to them. This has implications for policy. Developing a universal policy applicable to all children that clarifies issues related to governance, curriculum, pedagogy, expected outcomes and quality assurance offers an overall framework. But in the context of many developing and low-income countries, this policy may best be implemented through a phase-in approach whereby resources are targeted towards the most disadvantaged children, either geographically or by income group. India's Integrated Child Development Services (ICDS), for example, provides a package of services to vulnerable children under 6 in city slums, tribal areas and remote regions. The federal government has recently renewed its commitment to universalize ICDS in light of its positive, if uneven, impact on children's survival, growth and development.

More Spending on Training

Good early childhood programmes can compensate for disadvantage and strongly influence children's development – their health, cognitive and language abilities and social interactions. A particularly interesting and consistent research finding is that the relationship between carers and children is the single most important determinant of quality in these early years, over and above availability of play materials or other 'inputs'. Better training and support to staff – whether in communities or formal centres is imperative. Typically early childhood caregivers receive less training than primary school staff both before they start work and less on-the-job support. A starting point is to work with communities – to empower community members to support and complement the care that children receive at home. In Colombia, the *Hogares Comunitarios* program serves more than one million children in both urban and rural areas. Elected 'community mothers' open their home to as many as fifteen children, giving them three meals a day. Community members can also provide play materials and contribute to building play sites, as in Kenya's pastoralist societies or in Pakistan where parents in poor rural communities become resource people, teaching local songs and stories to young children.

Staffing policies are under review in a number of countries to develop a more integrated system of provision and regulation from birth to school entry. In Singapore, for example, all child care and pre-school personnel now undergo the same training and accreditation, which has increased the pool of trained staff. In Ghana, all 38 Teacher Training Colleges are offering ECCE as a core compulsory subject. Senegal is creating a masters programme in early childhood development. The Early Childhood Development Virtual University (see article in this JEID Issue) promotes leadership development and builds capacity through online and in-person training across Africa and the Arab States. To ease children's transition from ECCE to primary schooling, several countries are implementing strategies for professional continuity, namely joint training for teachers at both levels to encourage connections and coherence in teaching styles.

Finally, the quality of programmes can be measured by the extent to which they promote inclusion. Programmes are more likely to be effective if they are delivered in the child's mother tongue. Countries including Papua New Guinea, Viet Nam, Cambodia and Malaysia have developed effective bilingual early childhood programmes that have influenced practices in the first years of primary education. Programmes should promote positive gender socialization and integrate children with disabilities and other special needs.

Assessing program quality should not only focus on easy-to-measure indicators such as class size and child/staff ratios but also the quality of relationships between carers and children, the inclusion of families and respect for children's diverse cultural backgrounds. Several international instruments exist to assess ECCE quality, and include attention to family participation, teacher-child interaction, health and safety and teaching strategies. Governments need to enforce, not just develop, regulations that promote quality. If resources are insufficient to assure inspection and monitoring, accreditation is an alternative. It encourages programme staff to reflect on their practice and to address any limitations before having their work validated by an external expert.

Boosting International Support

Early childhood is a low priority for international aid. This must change. Most donors allocate less than 10% to pre-primary compared to what they allocate to primary, and these funds tend to be for pre-primary centre-based instruction rather than for children under age 3. Such funding priorities do not necessarily match country needs: less formal and less costly arrangements than centres can often help reach more young children of all ages. Aid to ECCE needs to be considered within the broader aid coordination mechanisms for education and health, including the Fast Track Initiative.

Conclusion

To ensure children strong foundations, ECCE needs to move up the domestic and international agenda. This can happen through strong commitment, the development of national policy frameworks for children from birth to age 8, more public financing and a better trained workforce. For millions of children around the world growing up in extremely difficult circumstances, such programmes are a right and a route out of poverty, leading to improved well-being and a much higher chance of benefiting from educational opportunities throughout life.

The full report, summary report, background papers commissioned for this report and country profiles on early childhood care and education policies are available on the website at www.efareport.unesco.org For more information please contact efareport@unesco.org

INDIGENOUS KNOWLEDGE AND EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT IN AFRICA: THE EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT VIRTUAL UNIVERSITY

Alan Pence, University of Victoria
Jessica Schafer, University of Ottawa

Citation
Pence, Alan, Shafer, Jessica (2006). Indigenous Knowledge and Early Childhood Development in Africa: The Early Childhood Development Virtual University, *Journal for Education in International Development 2:3*. Retrieved from **www.equip123.net/jeid/articles/4/IndigenousKnowledgeandtheECDVU.pdf**. on [insert month] [insert day], [insert year]

Abstract
This paper focuses on the use of indigenous knowledge in development, and especially in early childhood development practices and policies. It examines the Early Childhood Development Virtual University (ECDVU) program, which provides distance education capacity building programs in Africa. In particular, the article describes the generative curriculum model in which students contribute to the learning process by bringing indigenous knowledge and practices into the curriculum. The approach bears on ECD practice and curricula by seeking to better ground programs and policy in local, accepted, successful practices. By integrating indigenous knowledge into higher education addressing ECD, the ECDVU promotes more appropriate cross-cultural curriculum content, which can lead to more effective ECD policies and programs.

Introduction

One of the early Western academic uses of non-Western indigenous knowledge was the medicinal use of plants; the indigenous knowledge of botany served Western medicine and pharmacology. The value of indigenous knowledge has been increasingly recognized in other fields, including early childhood development, as development agencies and institutions of higher learning come to appreciate its contributions.[1] This paper focuses on the use of indigenous knowledge in development, and especially in early childhood development, to reach development goals more effectively, particularly given the failures of technical and technological fixes rooted in Western knowledge frameworks.[2]

---

[1]In the last decades, the World Bank has created an Indigenous Knowledge Program (http://www.worldbank.org/afr/ik/); several journals have been created around indigenous knowledge (http://www.nuffic.nl/ciran/ikdm/; www.indigenouslawjournal.org/, *inter alia*); indigenous knowledge networks and websites have been created (http://www.ik-pages.net/ik-network.html; http://www.africahistory.net), along with a database of best practices using indigenous knowledge (http://www.unesco.org/most/bpikreg.htm).
[2]Robert Chambers (1983, 1994, 1997) has been a champion of this point of view.

Several arguments have favored the use of indigenous knowledge in development practices, ranging from the philosophical and ethical to the utilitarian and pragmatic. Philosophical and ethical arguments see the intrinsic value of cultural diversity and promote the tolerance or celebration of different worldviews and philosophical systems. Indigenous knowledge, with its roots in reciprocal and redistributive cultures, is perceived as providing the basis for an alternative to the dominant economic and moral system of the West, which has been blamed for damaging the planet and compromising the survival and quality of life of future generations (Obomsawin, 1993).

Pragmatic arguments are also given for valuing indigenous knowledge, which is perceived as having helped people survive and evolve in their specific context. Many positive perceptions about indigenous knowledge are based on widely-accepted assumptions about integrated ecological and cultural systems. Indeed, many indigenous worldviews posit a strong connection between humans and the natural world, much as Western ecology focuses on the connections between diverse elements of an ecosystem (*Ecos*, 2005). Indigenous knowledge is integrated in culturally-mediated world views and tends to be holistic (NUFFIC/UNESCO, 1999). Some see parallels between this holism and Western scientific theories such as relativity, quantum physics (Morgan, 2003, p. 39), and ecological theories focusing on interconnectedness.

Pragmatism joins with principle in some arguments: Judith Evans and Robert Myers, key figures in the field of cross-cultural early childhood development, argue that indigenous child-rearing practices and beliefs are important for early childhood care and development (ECCD) because they are both pragmatically sound and intrinsically valuable. Indigenous knowledge is important, they claim, to understand, support, and improve child-rearing; respond to diversity; respect cultural values; and provide continuity during times of rapid change (Evans and Myers, 1994, pp. 2-3).

Similar arguments are raised by Karin Hyde and Margaret Kabiru, who hold that ECD interventions in Africa are more successful when built on local knowledge (2003, p. 32). Alan Pence and his colleagues have demonstrated the effectiveness of including indigenous knowledge in ECD curricula within post-secondary education in Canada and Africa (Ball and Pence, 2000; Pence and McCallum, 1994; Pence and Marfo, 2004).

Many development agencies are thus attempting to design culturally appropriate interventions using indigenous knowledge. UNICEF's recent "Knowledge, Attitude and Practices" studies (see www.unicef.org) and the Bernard van Leer Foundation's "Growing up in Indigenous Societies" initiative (see www.bernardvanleer.org) are two examples. The World Bank's Indigenous Knowledge Program includes components touching on ECD, for example looking at indigenous knowledge related to postpartum maternal health care and child health (see http://www4.worldbank.org/afr/ikdb/search.cfm), as does UNESCO's NUFFIC program (NUFFIC/UNESCO, 1999). The United Nations Convention on the Rights of the Child recognizes a child's right to cultural identity.

Considerable knowledge exists about local cultural child-rearing, education, and socialization practices. It nonetheless remains difficult to integrate this knowledge into capacity-building efforts and development interventions (Ball and Pence, 2006; Dahlberg, Moss and Pence, 1999; Evans and Myers, 1994). In Africa, the legacy of "narrowly didactic" colonial education systems (Lelliott, Pendlebury, & Enslin, 2000, p. 50) and the Westernization of African decision-makers and policy implementers (Okolie, 2003, p. 240) continue to exert their influence; social changes result in the loss or irreversible transformations of indigenous knowledge (Hollos, 2002; Hyde & Kabiru, 2003). Other obstacles include the pressures of cultural and technological globalization; insufficient

contemporary research on indigenous knowledge; conceptual frameworks that remain Western and resistant to indigenous knowledge and "ways of knowing" (Morgan, 2003; Okolie, 2003); and poor training for ECCD teachers and practitioners (Dyer *et a*l., 2004; Hyde & Kabiru, 2003, p. 18). Several scholars of indigenous knowledge have criticized the universities and research centers involved in the "knowledge industry" for their failure to recognize multiple ways of knowing and their consequent tendency to exclude indigenous knowledge from current curriculum and theories (Morgan, 2003; Nsamenang, 2004; Okolie, 2003).

Despite the obstacles, this paper argues that integrating indigenous knowledge into higher education in ECD promotes more appropriate cross-cultural curriculum content, which can result in more effective ECD policies and programs. The generative curriculum model used in the Early Childhood Development Virtual University (ECDVU) is an approach that has the potential to achieve these goals. The term "generative curriculum" was coined by Alan Pence and colleagues at the University of Victoria to describe the process of developing an ECD curriculum jointly with First Nations communities in Western Canada (see Ball and Pence, 1999, 2000, 2001, 2006; Pence *et al*., 1993) that promotes the integration of aspects of indigenous knowledge into ECD curricula and programs without Westernizing or privileging one paradigm over another.[3]

The Creation of the Early Childhood Development Virtual University in Sub-Saharan Africa

The ECDVU program takes a similar approach to the First Nations Partnership Programs, and in so doing, offers an example of an effective way for higher education capacity-building programs to make a real impact on ECD policy and practice by integrating indigenous knowledge into higher education, ECD practice and programming. The program does this in several ways: i) by integrating participants' contributions into program content; ii) by supporting participants to apply their learning within the community; iii) by encouraging the use of this knowledge in policy fora; and iv) by disseminating culturally appropriate ECD approaches at multiple levels from local to international.

The ECDVU was created in response to a recognized need and demand for capacity building in ECD in Africa. The process began in the 1990s when several UNICEF-supported residential seminars were organized in Africa at which participants indicated the need for further capacity building and requested that training be given in a distance education Master's program. At the first African International Conference on ECD, held in Kampala in 1999, the World Bank, which had been involved in one of the international seminars in 1998, announced its commitment to support the development of the ECD Virtual University through the Norwegian Education Trust Fund. Alan Pence of the University of Victoria agreed to spearhead the initiative, in collaboration with international and Africa-based advisory groups that were formed in 2000. An ECDVU International Advisory Group met in Washington in April 2000 to discuss the proposed design of the program and to consider criteria for country and candidate selection. Driving the design was an agenda to build national capacity and to select students showing potential to lead these efforts and who would in turn promote contextually-appropriate ECD policies and agendas in their countries.

The University of Victoria's School of Child and Youth Care was the institutional home for the program. Participants were registered at the university, instructors and supervisors were given an affiliation with the university, and the university granted degrees at the end of the program. Pence

[3]The First Nations Partnership Programs (FNPP) have integrated indigenous knowledge into higher education practice and achieved much in increasing opportunities for culturally appropriate ECD in First Nations communities.

assembled a small team to develop the curriculum and the technology to deliver it, to pursue necessary funding in addition to that provided by the World Bank, and to liaise with African countries with respect to the formation of committees and identification of potential program participants. A three-year pilot program including distance and face-to-face courses began in 2001. The initial cohort included thirty participants from ten Sub-Saharan countries: Eritrea, Kenya, Uganda, Tanzania, Lesotho, Malawi, Zambia, Nigeria, Ghana, and The Gambia.

The Generative Curriculum

The ECDVU took an approach to higher education capacity building that differed in many ways from other graduate and distance education programs and from the African Virtual University (AVU), Africa's most well-known distance education initiative. Where the AVU sought to promote quality in tertiary education in Africa by purchasing curriculum content from prestigious North American institutions and re-packaging it (Donat, 2001),[4] the ECDVU, by contrast, sought to incorporate African resources. The curriculum was based on Western and non-Western authors and research, and on participants' research and information from their communities; the latter being generated during the program. In this approach, students are part of a dynamic knowledge transfer between the university and the larger community.[5]

The innovative process was stimulating as for many ECDVU participants, the idea that the knowledge, traditions, and practices from other social groups within their own countries (particularly those previously deemed "inferior") had value, was relatively new and transformative. Western influences and urbanization have created social and cultural gaps between urban and rural, formal and informally educated, wealthy and poor. African institutions of higher education, governments, and development agencies' knowledge cultures are often removed from rural and overwhelmingly poor Africa. Several participants embraced the notion of indigenous knowledge enthusiastically in their research and subsequently in their programming in the agencies in which they worked and in the ECD networks in which they participated.

Students Selected for Leadership Potential

Student selection also differed from other institutions as students were selected on the basis of their potential to become national leaders in their field by local committees in their own countries whose members are knowledgeable about ECD issues.[6] The committees are composed of members of key governmental and nongovernmental agencies involved in the field of ECD. In some cases, cross-sectoral ECD committees were already in existence and took on the task of participant selection. In countries where no such committee existed, the ECDVU stimulated the creation of a committee as part of the program formation. Some of these committees created for the purpose of selecting candidate(s) for the ECDVU program took on a life of their own and continued to work together on ECD issues outside the direct remit of the program committee. This can be seen as an important "ripple effect" of the program in the wider community. Committees identified a broad agenda for

---

[4]One 'lesson learned' from the pilot was the difficulty of a wholesale transfer of materials from one culture to another, and the reliance on teachers from outside Africa (Juma, 2003, p. 20; Wolff, 2002).

[5]The most influential articulation of the student-centered learning paradigm comes from Carl Rogers (1983). The literature on student-centered learning is extensive; see Brandes and Ginnis (1986) and Gibbs (1992) *inter alia*.

[6]The pilot ECDVU program experienced a few exceptions to this procedure. One participant moved to another country after the program had begun and was asked to create a country committee in the new country through which to set the country ECD agenda and priorities to be addressed during her program activities.

ECD in the country and selected students for the program on the basis of their ability to promote this agenda. The selection process seeks to identify future leaders on ECD policy and practice, and to ensure that there is a national willingness to invest in them. Students remain working within their employing agency while on the program, and their employers must commit to supporting them through material resources, allowing them the time necessary to attend seminars, and giving them flexibility to combine course work with other work responsibilities.

The students – referred to as 'participants' in recognition of their central role – must accept the responsibility to address the ECD agenda, in addition to pursuing their own goals for early childhood development in their country. This approach helps to foster accountability to a local body, as participants are expected to report to their country committees, and to ensure that participants' activities and learning are relevant to the country context. It also means that local knowledge is used to create contextually-appropriate practices, programs, and ultimately policy.

Sources of Indigenous Knowledge

Participants were encouraged to study and critique existing concepts, methods, and approaches in the field of ECD, to contribute their own experiences, and to study the contributions of non-Westerners, specifically by Africans.[7] Participants contributed their research and writing, most significantly in their major project reports which were circulated in written form and posted on the internet. These included studies on "The Status of Coordination and Supervision of Early Childhood Education in Ghana" (Margaret Amponsah); "Coordinating the Development and Implementation of the 2003 – 2013 National Action Plan (NAP) for Children in Malawi" (Francis Chalamanda), "Building Community Leadership for Quality Sustainability in Madrasa Preschools: The Case of Madrasa Preschools Post-graduation Support" (Asha Mohammed Ahmed), inter alia. (See Annex for projects and theses, with contact details). Many channels were used to disseminate the reports: a special issue of the *International Journal of Educational Policy, Research, and Practice* (2004), featuring ECDVU student work, was edited by Pence and ECDVU Professor Kofi Marfo; the ECDVU website; participants' organizations; presentations at conferences sponsored by ECDVU including the 2002 and 2005 African International ECD conference in Asmara, Eritrea and Accra, Ghana. Program participants conducted local, regional and national training sessions; wrote newsletters; formed networks and associations; established resource centers; and shared course materials widely. Participants reported to each other and to their country committees at each phase of the program on the "ripple effects" they perceived of their activities beyond the immediate workplace.[8]

ECDVU participants examined indigenous knowledge about early childhood in many areas, from practices of enculturation to social institutions and health care practices. Story-telling was one of the most valued sources of information about indigenous knowledge and also was used as a vehicle for incorporating culturally relevant information into early childhood development programs. Participants collected indigenous stories (such as folk tales) from Malawi, Lesotho, Nigeria, Uganda and Tanzania and explored the traditions and beliefs that they transmitted. In Malawi, Mary Phiri collected indigenous stories and songs aimed at children for her Major Project.

> *In addition to the innate appeal that songs hold for children, and the opportunities they create for children to improve their language, pitch, and rhythm skills, songs can be used to communicate certain mathematical concepts, hygienic habits and gross motor activities to preschoolers. As children grow up, these sung concepts are translated into applied understanding.* Phiri, 2004, p. 4

[7]Marfo, 1999; Mwamwenda, 1995; Nsamenang, 1992; Swadener *et al*., 2000.
[8]http://www.ecdvu.org/ssa/ripple.asp

In Lesotho, Phaello Ntšonyane investigated the contemporary meaning and values attached to indigenous stories in local culture. He learned from focus group discussions with caregivers and elders of the many advantages of traditional stories (*litšomo*) for teaching young children how to develop their memory, how to acquire pre-mathematical skills, for moral, social and language development, and the propagation of culture (Ntšonyane, 2004). Caregivers and elders alike advocated the use of *litšomo* in ECD centers; caregivers advocated for story books while the elders felt that elderly women should be brought to the centers for storytelling. The alignment of elders with the oral tradition and performance and modern caregivers with a more modern vehicle for transmitting culture requiring a reader rather than a storyteller initially created some tension.

Mgbechikwere Ezirim in Nigeria conducted research on story-telling in the context of Ibo culture. She writes that "Confirming the effectiveness of proverbs in story telling and child rearing in Ibo land, Achebe (1986) noted that proverbs are the palm oil that Ibos use in eating yams (Ezirim, 2004, p. 3).[9] Stories were submitted and analyzed by people of the Umuchigbo community in a participatory activity, which had the added benefit of helping to train ECD caregivers in participatory methodology for group work. Ezirim found that stories generally conveyed strong morals, and that themes differed depending on the gender of the storyteller and the audience (for example, men typically tell stories of bravery while women tell stories of love and care).

In Uganda, participants placed the use of indigenous knowledge high on their agenda for ECD. Ugandan participant Anne Gamurorwa created a competition in a number of districts across the country to encourage people to submit indigenous stories. For her major project, she analyzed the content, themes, and contributions of the stories to early childhood development in order to create ECD programs that incorporate this indigenous knowledge. Gamurorwa used focus group discussions, in-depth interviews, and story content analysis as methods of study. She found that stories typically pertained to identifying and solving problems, and helping children to distinguish between good and evil. The vast majority of themes were lessons in shaping character and promoting children's education in specific social values, such as encouraging resilience, bravery, cleverness and intelligence, care for others, family life, obedience to elders, hard work, while criticizing greed and corruption.

In a variation on the story-telling theme, Leoncia Salakana of Tanzania collected proverbs relevant to ECD and child-rearing practices. Salakana collected 86 proverbs from three cultural groups and identified 25 as holding special relevance for young children. The general themes identified in the proverbs collected were warning, reconciliation, obedience, cooperation, charity, respect, dependence, wisdom, self-reliance, advice, forgiveness, hospitality, patience, appreciation, persistence, solidarity, struggle, and imitation/modeling (Salakana 2004, 57). Other findings were that only one of the three cultural groups had preserved indigenous proverbs to a great extent, and that people over age 45 were more conversant with proverbs than the younger generation.

Other participants looked at indigenous knowledge and attitudes towards psycho-social and cognitive development, and its potential for promoting ECD goals. In his major project, Jenieri Sagnia of the Gambia explored local practices and beliefs around play and psycho-social stimulation of children in order better to understand local perceptions of play.

[9]Proverbs are like the grease that oils the wheels of society and are integral to the culture.

> *In terms of ECD* [in The Gambia], *little is known about what parents and caregivers believe and practice in promoting psycho-social development of their children. Identifying indigenous knowledge and practices supports government and other interested stakeholders' efforts to develop suitable programs that assist communities to address the holistic development of children more meaningfully.* Sagnia, 2004, p. 14

Sagnia took a critical look at approaches to ECD that use a "deficit model" focusing on what parents and communities need to learn rather than on what they already know and do. He reviewed evidence about the effectiveness of ECD programs that devalue indigenous knowledge compared to those that incorporate and build upon it. His research also brought attention to potential conflicts and tensions between "traditional" and "modern" practices, terminology used in ECD circles in The Gambia. He noted the danger of romanticizing indigenous knowledge in families and communities challenged by poverty, unemployment, and dislocation. He raised the important question of how indigenous knowledge and practices relate to gender issues and how they might enhance or impede children's psycho-social development, especially for girls (2004, p. 15).

Several ECDVU participants explored the link between indigenous knowledge and social institutions that affect ECD practice and policies. Felix Agorsah explored the practices of informal caregivers in Accra, Ghana and helped to integrate their knowledge into broader programming within formal ECD institutions. Also in Ghana, Susan Sabaa researched local practices of orphan care and the potential for using these practices to make institutionalized care of orphans more culturally appropriate. In her research, Lydia Nyesigomwe of Tanzania identified the traditional child-care roles of grandmothers and their transformation in contemporary urban contexts, especially in communities heavily affected by HIV/AIDS. She developed ways of supporting grandmothers' contributions to ECD, combining her research with her professional duties in a local non-governmental organization (NGO).

Applying Research to Practice

Several participants began to incorporate what they had learned into ECD programs in their countries, most often by developing curriculum activities for ECD centers based on their findings. Phaello Ntšonyane's major project work in Lesotho included assisting the elders and ECD caregivers at a community center to develop a strategy for incorporating elder participation and indigenous stories into the curriculum. Those discussions became the basis for a program that regularly brought elders into the classroom to speak to children and tell traditional stories in their mother tongue.

Anne Gamurorwa's project similarly focused on traditional stories, using story-telling "competitions" judged by local audiences. This approach proved highly successful and adjacent districts requested support in creating similar events. Gamurorwa found in her research that the culture of storytelling has been dwindling in Uganda with the rise of urbanization and the shift from extended to nuclear family living arrangements, modern cultural influences, the demands of formal education, and family struggles for economic survival. Her work aimed not only to document existing storytelling, therefore, but also to revive interest among the current generation of parents, caregivers and children, creating "awareness among parents and caregivers about the rich indigenous knowledge that can be tapped in promoting holistic development of children, morally, spiritually, intellectually and emotionally" (Gamurorwa, 2004, p. 5). After receiving approval from story tellers, Gamurorwa developed learning modules for pre-school programs based on the stories provided, which then became part of training seminars she conducted for preschool instructors.

Leoncia Salakana's methodology for collecting local proverbs and her strategy for incorporating this information into local program planning were developed to contribute towards meeting Plan International's goal of facilitating communities to develop culturally relevant ECD programs in rural districts of Tanzania. She prepared learning activities using the proverbs and presented them to nursery and preschool teachers, who were asked to adapt and plan lessons based on these materials. She sought feedback on these activities locally, and through presentations to in-service preschool teacher trainees at a training college. Responses from preschool teachers who attempted to implement the learning activities were encouraging. Some of these teachers had been teaching children on themes similar to those identified in the proverbs, but they became aware that they had not connected this teaching to the local cultural context, which would have created a stronger linkage between home and school life. Teachers generally expressed the opinion that the proposed approach would be useful in pursuing their ECD goals. In the future, Salakana plans to use the proverb collection and learning activities to develop a caregivers' handbook to distribute to preschools and other interested ECD stakeholders, which would allow the model to be disseminated more widely and adapted for use in a variety of contexts.

Mgbechikwere Ezirim developed an innovative approach to parent support programs in parts of rural Nigeria by linking her research on indigenous stories to ECD programming by encouraging parents to come to the center to tell stories. She also developed strategies for reintroducing storytelling into annual festivals. A final aspect of her project was to disseminate the outcome to ECD practitioners in the ten states covered by the UNICEF field office in which she works. As a result of her efforts, manuals being developed for training ECD caregivers in these states now include indigenous story telling. In addition, teachers in the first years of primary school are also being trained in story telling and crafting to ease children's transition from ECD to primary school.[10] At the local level, story telling has become an important component of ECD activities in both community-based centers and those linked to primary schools.

In The Gambia, Jenieri Sagnia followed up his research on perceptions of and practices surrounding young children's play with recommendations for UNICEF on the programming implications of this research. He also held a series of local workshops to disseminate findings and assist with the integration of this knowledge into programming. Other project work by Sagnia, stimulated by his learning in the ECDVU program, included the development of a local toy production project using indigenous knowledge and local materials.

An Eritrean participant, Wunesh Woldeselassie, was involved in designing evaluation tools for the Eritrean Integrated Early Childhood Development Project. As part of her ECDVU course activities, she worked on developing indicators for measuring the program's effectiveness. One of the project's goals was to improve beneficiaries' awareness of ECD components. Although many indicators for such programs are derived from externally developed goals and objectives, Woldeselassie included a crucial activity incorporating indigenous knowledge: inter-community visits for the exchange of indigenous knowledge. The aim was not to derive central benefits from extracting indigenous knowledge, but rather to develop contacts between communities and provide space and opportunity for them to learn from each other. A further possible benefit of community-to-community indigenous knowledge exchanges is the strengthening of communities' position in relation to centrally-directed

[10]For literature on the importance of the transition to school, see Alexander and Entwisle (1988); Early *et al.* (1999); Fabian and Dunlop (2002); Kagan and Neuman (1999); Luster and McAdoo (1996); Neuman (2002); Podmore *et al.* (2003); Shepard and Smith (1989).

initiatives. Woldeselassie developed the visits into a discrete program component, which meant that they would receive attention and evaluation. She documented a growing awareness within ECD spheres of the need to bring communities into program evaluations and to include local people in discussions around their own knowledge production and its uses.

Lydia Nyesigomwe's work has had some very concrete "ripples" already. Representatives from the Bernard van Leer Foundation representatives went to Uganda in September 2003 to visit her project and asked her to write a proposal for a three-year program, which was subsequently funded. Community members have also received further training for their ECD work, including community participation, psychosocial support and counselling, using an approach that built on their existing strengths. A group of grandparents was taken for study tours to similar projects in Uganda, Kenya and Tanzania.

From Practice to Policy

ECDVU participants have been active in disseminating their ideas on incorporating indigenous knowledge, their research findings and their practical applications by participating in local, national, and international fora to develop and promote culturally appropriate ECD policy.

These policy-making fora include crucial national committees designing early childhood policies such as the ECD Technical Forum in Uganda (Hilda Nankunda); the Zanzibar five-year ECD action plan (Asha Mohammed Ahmed); the Tanzanian ECD Network's policy development committee (Leoncia Salakana); Zambia's National Resource Group on ECD (Margaret Akinware); the Multi-sectoral Working Group on ECD in the Gambia (Jenieri Sagnia); ECD communication sub-group of the Ministry of Education, Eritrea (Abeba Habtom); Integrated Early Childhood Development Task Force in Lesotho (Edith Sebatane); national policy drafting on ECD in Ghana (Margaret Amponsah, Stelle Etse, Felix Agorsah, Susan Sabaa); national policies on ECD and Orphans and Vulnerable Children in Malawi (Francis Chalamanda, Charlotte Day, Mary Phiri, Chalizamudzi Matola) and the National ECD task force and National Child Rights committee (Chalizamudzi Matola); Kenyan Ministry of Education's Strategic Planning committee (Samuel Ngaruiya); State Plan of Action for Education for All in Nigeria (Rosemary Hua) and other input into Nigerian national ECD policy (Mgbechikwere Ezirim). They have achieved some successes in shaping policies to reflect the importance of indigenous knowledge within ECD.

Participants also disseminated their learning and research and course materials to colleagues within and outside their own agencies. Virtually all (96%) of respondents to a survey noted that the ECDVU participant had shared course materials and shared program resources;[11] 94% noted that participants showed increased initiative and took a leading role in their work. Participants also self-assessed the increase in their leadership and communication skills: 96% noted an above average or significant increase as a result of participation in the course.[12] They are disseminating knowledge and participating in new networks outside their immediate sphere: 86% of colleague respondents reported that the ECDVU participant had improved their organisation's links with other in-country or external

[11]Near the end of the program (late 2003), participants' colleagues identified by the participants were surveyed. These had to include at least one colleague from within and one from outside their organization. Colleagues responded anonymously but were given the option to self-identify; approximately one-quarter of the colleagues did identify themselves. Of 67 questionnaires distributed, 48 were returned, giving an impressive response rate of 71%.

[12]Participants responded to a survey in the final year of the program, assessing the impacts of the program on their knowledge, skills, practices, networks, and overall philosophy of ECD.

networks focused on ECD, 92% felt the same at the country level, and 94% observed an increase in participants' attendance at conferences, forums, discussions and meetings on ECD since the beginning of the course. ECDVU participants have therefore created many opportunities to share their research and to recommend that indigenous knowledge be drawn upon for early childhood development in a variety of contexts.

Program participants were recognized in various ways for their efforts to create innovative, culturally appropriate ECD programming that promotes the use of valuable indigenous knowledge, and for their work to influence their institutions' and countries' agendas for ECD. Colleagues consider them to be a strong force for positive change in ECD by developing new program models to be replicated across the country; disseminating their learning through training and developing informational and instructional materials; improving their organisation's links with other in-country or external networks on ECD; conducting research relevant to the local context, showing respect for local child-rearing practices, and demonstrating a culturally sensitive approach to ECD. In their own assessment, 89% of participants felt their skills in incorporating indigenous knowledge into programming had improved. Importantly, 57% found their work more focused on ECD since beginning the course, thereby increasing their impact on their country's ECD agenda. External recognition of their improved leadership skills is also evident in the fact that fully 62% of the participants had received a promotion by the end of the course.

Conclusion

The Early Childhood Development Virtual University provides an example of an approach to capacity building in early childhood development in Africa that values local and indigenous knowledge. Its curriculum is built with the participation of student-practitioners who draw from local knowledge and draw upon the experience of others to learn and disseminate what they learn, ultimately in order to change ECD practice and policy. Learning becomes a multi-directional process of interaction and exchange[13] that builds the capacity of participants to make new and unique contributions to the body of knowledge on African early childhood development built around these culturally grounded bodies of knowledge. Participants themselves generate new knowledge that starts from a community base and has an impact at the national level. The ECDVU approach brings its cross-cultural philosophy of learning to a pedagogical model that has ripple effects on ECD policy and practice in participants' countries. Ultimately, this approach helps to change the agenda for early childhood development in order to advance the consideration, respect for, and inclusion of indigenous knowledge in early childhood development curricula, programming and policy. The challenge continues to design and promote policy aligned with knowledge about what actually works on the ground.

[13]In this respect, the generative curriculum approach shares elements of Freire's Liberation Pedagogy (see Blackburn, 2000) albeit with some distinct differences as Freire made a stronger push for students' consciousness to arrive at "his place" than does the ECDVU approach.

REFERENCES

Achebe C. (1996). *Things Fall Apart*. Portsmouth, USA: Heinemann Educational.

Alexander, K. L. and Entwisle, D.R. (1988). "Achievement in the First Two Years of School: Patterns and Processes," *Monographs of the Society for Research in Child Development*, 53 (2, Serial No. 218).

Ball, J. and Pence, A. R. (2006). *Supporting Indigenous Children's Development: Community-University Partnerships*. Vancouver, B.C.: UBC Press.

Ball, J. and A. R. Pence. (2001). "A "Generative Curriculum Model" for Supporting Childcare and Development Programs in First Nations Communities." *Journal of Speech-Language Pathology and Audiology*, 25 (2), 114-124.

Ball, J. and A. R Pence. (2000). "Involving Communities in Constructions of Culturally Appropriate ECE Curriculum," *Australian Journal of Early Childhood Education*, 25(1), pp. 21-25.

Ball, J. and A. R. Pence. (1999). "Beyond Developmentally Appropriate Practice: Developing Community and Culturally Appropriate Practice." *Young Children*, March, 46-50.

Brandes, D., and P. Ginnis. 1986. *A Guide to Student-centred Learning*. Oxford: Blackwell.

Chambers, R. (1983). *Rural Development: Putting the Last First*. Harlow, Essex: Longman Scientific and Technical; New York: John Wiley and Sons.

Chambers, R. (1994). *Challenging the Professions*. London: Intermediate Technology Publications.

Chambers, R. (1997). *Whose Reality Counts?* London: Intermediate Technology Publications.

Dahlberg, G., Moss, P and A. Pence. (1999). "Minority Directions in the Majority World: Threats and Possibilities." in G. Dahlberg, P. Moss and A. Pence (Eds.), *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives* (pp. 159-186). London: Falmer.

Dockett, S. and Perry, B. (2001). "Starting School: Effective Transitions." *Early Childhood Research and Practice*, 3(2). Available at **http://ecrp.uiuc.edu/v3n2/dockett.html**.

Dockett, S. and Perry, B. (2002). "Who's Ready for What? Young Children Starting School." *Contemporary Issues in Early Childhood* 3(1): 67-89.

Donat, B. N. P. (2001). "International Initiatives of the Virtual University and Other Forms of Distance Learning: The Case of the African Virtual University." *Higher Education in Europe*, 26(4), 577-588.

Dyer, C., Choksi, A., Awasty, V., Iyer, U., Moyade, R., Neegam, N. (2004). "Knowledge for Teacher Development in India: the Importance of 'local knowledge' for in-service Education." *International Journal of Educational Development*, 24(1), 39-52.

Early, D. M., Pianta, R. C., and Cox, M. J. (1999). "Kindergarten Teachers and Classrooms: A Transition Context." *Early Education and Development*, 10(1): 25-46.

Ecos. (2005). "A Burgeoning Role for Aboriginal Knowledge." *Ecos*, 125 (Jun-July): 10-13. Retrieved 30 March 2006 from: http://www.publish.csiro.au/ecos

Evans, J., Myers, R. (1994). "Childrearing Practices: Creating Programmes Where Traditions and Modern Practices Meet." *Coordinators' Notebook*, 15, The Consultative Group in Early Childhood Care and Development. Retrieved 16 October 2003 from: **http://www.ecdgroup.com/download/cc115aci.pdf**

Ezirim, M. (2003). *Integrating Indigenous Knowledge in Early Childhood Development Training and Services.* Unpublished MA thesis, University of Victoria.

Fabian, Hilary and Dunlop, Aline-Wendy (Eds.) (2002). *Transitions in the Early Years: Debating Continuity and Progression for Children in Early Education*. London: Routledge Falmer.

Gamurorwa, A. (2003). *Major Project for Course CYC 562: Information and Communications Technologies in Support of ECD in the Majority World.* Unpublished manuscript.

Gamurorwa, A. (2004). *Utilizing Indigenous Stories in the Promotion of Early Childhood Development Programs in Uganda.* Unpublished master's thesis, University of Victoria.

Gibbs, G. (1992). *Improving the Quality of Student Learning*. Bristol: Oxford Centre for Staff Development.

Hollos, M. (2002). "The Cultural Construction of Childhood: Changing Conceptions Among the Pare of Northern Tanzania." *Childhood*, 9(2), 167-189.

Hyde, K. A. L. and M.N. Kabiru. (2003). *Early Childhood Development as an Important Strategy to Improve Learning Outcomes.* ADEA Quality Study.

Juma, M.N. (2003). *Kenyatta University - African Virtual University Kenya*. Paris: UNESCO/IIEP.

Kagan, Sharon L. and Neuman, Michelle J. (1999). "Lessons from Three Decades of Transition Research." *Elementary School Journal*, 98: 365-80.

Lelliott, A., Pendlebury, S., Enslin, P. (2000). "Promises of Access and Inclusion: Online Education in Africa." *Journal of Philosophy of Education*, 34(1), 41-52.

Lewontin, R. (1991). *Biology as Ideology: The Doctrine of DNA.* Concord, Ontario: Anansi.

Marfo, K. (1999). "Disability Research in Cultural Contexts: Beyond Methods and Techniques," in B. Holzer, A. Vreede, and G. Weigt, (Eds.) *Disability in Different Cultures: Reflections on Local Conceptions*, (pp. 314-322). Beilefeld: Verlag.

Morgan, D. L. (2003). "Appropriation, Appreciation, Accommodation: Indigenous Wisdoms and Knowledges in Higher Education." *International Review of Education*, 49(1-2), 35-49.

Moss, P., Pence, A.R. (Eds.). (1994). *Valuing Quality in Early Childhood Services: New Approaches to Defining Quality*. New York & London: Teachers College Press & Paul Chapman Publishers.

Mwamwenda, T. (1995). *Educational Psychology: An African Perspective*. Durban, South Africa: Heinemann or Butterworths.

Neuman, Michelle J. (2002). "The Wider Context: An International Overview of Transition Issues," in H. Fabian and A. Dunlop (Eds.) *Transitions in the Early Years: Debating Continuity and Progression for Children in Early Education*. London: Routledge Falmer.

Nsamenang, A.B. (2004). *Cultures of Human Development and Education: Challenges to Growing up African*. Hauppauge, NY: Nova Science Publishers, Inc.

Nsamenang, A. B. (1992). *Human Development in Cultural Context: A Third World Perspective*. London: Sage.

Ntsonyane, P. (2004). *Incorporating Indigenous Stories of Basotho into an ECCD Programme at Leseli Community Centre*. Unpublished master's thesis, University of Victoria.

NUFFIC/UNESCO. (1999). Database of Best Practices on Indigenous Knowledge. The Netherlands Organization for International Cooperation in Higher Education/ Indigenous Knowledge (NUFFIC/IK-Unit) in co-operation with UNESCO's Management of Social Transformations Programme (MOST). Retrieved October 16 2003 from: **http://www.unesco.org/most/bpindi.htm**

Obomsawin, R. (1993). "Culture: Today's Great Unanswered Issue in Development." *Indigenous Knowledge and Development Monitor*, 1(2).

Okolie, A. (2003). "Producing Knowledge for Sustainable Development in Africa: Implications for Higher Education." *Higher Education*, 46, 235-260.

Pence, A. R., Kuehne, V., Greenwood-Church, M., Opekokew, M.R. (1993). "Generative Curriculum: A Model of University and First Nations Cooperative Post-secondary Education." *International Journal of Educational Development*, 13(4), 339-349.

Pence, A.R., McCallum. (1994). "Developing Cross-cultural Partnerships: Implications for Child Care Quality Research and Practice," in P. Moss and A. Pence (Eds.). *Valuing Quality in Early Childhood Services: New Approaches to Defining Quality* (pp. 108-122). New York: Teachers College Press.

Pence, A.R., Marfo, K. (Eds.). (2004). "Capacity-building for Early Childhood Education in Africa." Special Issue of the *International Journal of Educational Policy, Research and Practice*, 5(3).

Podmore, V.; Sauvao, L., Mapa, L. (2003). "Sociocultural Perspectives on Transition to School from Pacific Islands Early Childhood Centres." *International Journal of Early Years Education* 11(1): 33-42.

Rogers, C. R. (1983). *Freedom to Learn for the 80s*. Ohio: Charles E. Merrill Press.

Sagnia, J. (2004). *Indigenous Knowledge and Practices of Parents and Families Regarding the Psychosocial Care for Children in Three Rural Communities in The Gambia: Implications for UNICEF Programming in IECD.* Unpublished MA thesis, University of Victoria.

Salakana, L. (2004). *Traditional Child Care Practices in Tanzania: Supplementing PLAN Training Programs.* Unpublished MA thesis, University of Victoria.

Shepard, L.A. and Smith, M.L. (1989). Flunking Grades: Research and Policies on Retention. New York: Falmer.

Somers, Margaret R. (1996) 'Where is Sociology after the Historic Turn," in Terrence J. McDonald, (Ed.), *The Historic Turn in the Human Sciences*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Swadener, B. B., Kabiru, M., Njenga, A. (2000). *Does the Village Still Raise the Child?* Albany: SUNY Press.

Torkington, K. (2001). *Working Group on Early Childhood Development (WGECD) Policy Project: A Synthesis Report* (Unpublished). ADEA: Paris.

Wolff, L. 2002. "The African Virtual University: The Challenge of Higher Education Development in Sub-Saharan Africa," TechKnowLodgia, April/June: 23-25. http://www.techknowlogia.org/TKL_active_pages2/CurrentArticles/main.asp?IssueNumber=16&FileType=HTML&ArticleID=384 (Retrieved June 2004).

Participants and Research Projects

Major projects and theses written by the pilot cohort are available at www.ecdvu.org. Participants' names and the titles of their research project follow. Please consult the website for contact information.

Felix Agorsah, Ghana: The Development of an Integrated Early Childhood Development Urban Model Training Program for Informal Minders and Community Volunteers in Ghana.

Asha Mohammed Ahmed, Tanzania: Building Community Leadership for Quality Sustainability in Madrasa Preschools: The Case of Madrasa Preschools Post Graduation Support.

Margaret Akinware, Zambia: Pilot Study of the Adaptation of an Established Measure to Assess the Quality of Child Services in a Selected Orphanage in Zambia: The Inclusive Quality Assessment (IQA) Tool.

Olive Akomas, Nigeria: Assessment of the Caring Practices in Two Motherless Babies' Homes in Abia State, Nigeria and the Development and Delivery of a Nutrition Training Program to the Staff of These Homes to Improve Nutrition of Children in Their Care.

Margaret Amponsah, Ghana: The Status of Coordination and Supervision of Early Childhood Education in Ghana.

Francis Chalamanda, Malawi: Coordinating the Development and Implementation of the 2003 – 2013 National Action Plan (NAP) for Children in Malawi.

Charlotte Day, Malawi: A Community-driven Rural Early Childhood Development (ECD) Project, with Emphasis on Culturally and Developmentally Appropriate Exploratory Learning Concepts.

Stella Etse, Ghana: Parents' and Other Caregivers' Perception of Early Childhood Development Needs and Quality: A Study of the PLAN-Assisted Programmes in Bawjiase, Ghana.

Mgbechikwere (Uche) Ezirim, Nigeria: Integrating Indigenous Knowledge in ECD Training and Services.

Anne Gamurorwa, Uganda: Utilizing Indigenous Stories in the Promotion of Early Childhood Development Programs in Uganda**.**

Abeba Habtom, Eritrea: Improving the Quality of Childcare Through Parenting Enrichment and Training of Trainers: The Eritrean Model.

Rosemary Hua, Nigeria: Involving Fathers in Early Childhood Care and Development.

Celestina Ibetoh, Nigeria**:** A Guide for Effective School and Parent Collaboration: A Cooperative Development and Delivery Approach.

George Kameka, Tanzania: Improving Multi-sectoral Cooperation and Coordination in Support of Early Childhood Development Programs in Tanzania.

Chalizamudzi Matola, Malawi: Assessment of Interaction and Stimulation in Single-Mother Low-Income Families.

Benedict Missani, Tanzania: Leadership Skills Training for Administration and Parent Support Training for Caregivers

Monica Muheirwe, Uganda: Professional Associations in Support of Child Well Being in Uganda: Establishment of ECD Newsletter Series.

Hilda Nankunda, Uganda: Policies and Programs in Support of Childcare for Working Families: A Case Study of Data Sets and Current Activities in Uganda.

Samuel Ngaruiya, Kenya: Assessing the Influence of Different Early Childhood Development Models of Pre-School Children's School Readiness in Kenya.

Phaello Ntsonyane, Lesotho**:** Incorporating Indigenous Stories of Basotho in an ECCD Programme at Leseli Community Centre.

Lydia Nyesigomwe, Uganda: Strengthening the Capacity of Grandparents in Providing Care to Children Less than 8 Years Old Affected by HIV/AIDS.

Mary Phiri, Malawi: Using Indigenous Material for ECCD Curriculum in Malawi**.**

Susan Sabaa, Ghana: Development of a Model Framework for Orphans and Vulnerable Children in their Early Years in Ghana.

Jenieri Sagnia, The Gambia: Indigenous Knowledge and Practices of Parents and Families Regarding Psychosocial Care for Children in Three Rural Communities in The Gambia: Implications for UNICEF Programming in IECD.

Leoncia Salakana, Tanzania**:** Traditional Child Care Practices in Tanzania: Supplementing PLAN Training Programs.

Edith Sebatane, Lesotho: Developing an ECCD Teacher Training Curriculum in Lesotho as Part of a College Education Program.

Wunesh Woldeselassie Bairu, Eritrea: Curriculum Development Using Community Resources.

LAS TENSIONES DEL FORMATO ESCOLAR EN LAS NUEVAS CONFIGURACIONES DE LA RELACIÓN FAMILIA/COMUNIDAD/ ESCUELA:

UNA EXPERIENCIA DE EDUCACIÓN INFANTIL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Flavia Terigi, Universidad de Buenos Aires/ Universidad Nacional de General Sarmiento, Ex Subsecretaria de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.
Roxana Perazza, Ex Secretaria de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

Citation
Terigi, F., Perazza, R. (2006). Las Tensiones Del Formato Escolar en las Nuevas Configuraciones de la Relación Familia/ Comunidad/ Escuela: Una experiencia de educación infantil en la Ciudad de Buenos Aires, *Journal of Education for International Development* 2:3. Retrieved from http://www.equip123.net/jeid/articles/4/LasTensionesDelFormatoEscolar.pdf on [insert month], [insert day], [insert year].

Resumen
Mediante el análisis de la experiencia del Programa de fortalecimiento a las iniciativas de educación infantil de organizaciones comunitarias e instituciones dependientes de organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, este trabajo ofrece elementos para comprender la especificidad de los desafíos que implican los cambios en la educación infantil en sistemas con un importante desarrollo institucional del nivel inicial. Se sostiene que las experiencias de base comunitaria que ponen en cuestión la separación familia/ comunidad/ escuela no son sólo un paliativo para la expansión insuficiente del formato escolar, sino una vía para ampliar el carácter público de la escuela pública, para transferir poder cultural hacia sectores tradicionalmente excluidos, y para fortalecer la organización para la reivindicación y defensa de los derechos sociales.

Abstract
This paper analyzes the program of community organizations and institutions created by the local government of the City of Buenos Aires. It provides some insights into the specific challenges of changing early childhood education in education systems that have made significant strides in developing early education. The authors argue that the community-based experience that challenges the separation of family/community/school is not only a paliative for the insufficient expansion of the school setting but also provide a way to expand the public character of public schools, to transfer cultural power to traditionally excluded sectors, and to strengthen the organization for the defense of basic rights.

El formato escolar en el nivel inicial

La historia del nivel inicial ha traccionado a la educación infantil hacia el formato escolar. Este aserto puede resultar extraño y aún enojoso para los docentes que se desempeñan en este nivel y para algunos de sus especialistas, sobre todo si consideramos lo mucho que la tradición pedagógica de la educación infantil ha cuestionado los aspectos del formato escolar que considera más rígidos, como el disciplinamiento de los cuerpos, la diferenciación de los contenidos, la fragmentación de la jornada escolar, la separación juego/ trabajo o el desajuste en las demandas cognitivas de la escuela.

Sin embargo, en los países en los que el Estado asumió tempranamente la expansión de la educación infantil, las instituciones de nivel inicial se han desarrollado como escuelas: esto es, son instituciones cuya organización retoma y expresa los determinantes duros del dispositivo escolar moderno. Recuérdese que, bajo la definición genérica de unos fines pedagógicos, lo que caracteriza a la institución escolar es la particular forma de organizar series de actividades que permitan a los sujetos alcanzar esos fines (Baquero y Terigi, 1997). Trilla propuso en su oportunidad una serie de notas distintivas de la escuela como institución educativa (Trilla, 1985); a los fines de este trabajo, interesa señalar que, en el desarrollo educativo occidental, el formato escolar se fundó en la separación del niño de su familia, y en la reunión ("encierro") de los niños de una misma edad, a la misma hora y en el mismo lugar, para que desarrollen actividades formativas comunes al comando de un adulto.

No sólo la historia institucional del nivel inicial tracciona hacia el formato escolar: también lo hace la historia de sus luchas contra las perspectivas asistencialistas o higienistas de la educación de la primera infancia. El nivel inicial ha trajinado durante todo el siglo XX para definir la identidad de sus instituciones como educativas (y no asistenciales) y para ganarles un reconocimiento público que las diferenciara de las "otras" instituciones para la primera infancia, que considera "no educativas". Es visible que parte de la estrategia para lograr este reconocimiento se ha orientado a homologar las instituciones del nivel al formato escuela. Insistiremos en que, aunque en los jardines de infantes y escuelas infantiles se hayan "ablandado" algunos rasgos rígidos de la escuela, estas instituciones buscan "ser escuela", en el sentido en que lo estamos planteando aquí. Por lo mismo, hoy en día la defensa del carácter educativo del nivel inicial está asociada en el imaginario de muchos de quienes trabajan en él al formato escuela, y las demandas de las familias se orientan en el mismo sentido.
Desde la perspectiva que anima este trabajo, los rasgos del formato escolar (separación familia/ escuela, "encierro", agrupamiento, simultaneidad, entre los principales) no son buenos o malos per se: son los rasgos del tipo de institución que las sociedades occidentales fueron capaces de armar (y luego exportar) para resolver la cuestión de una educación con pretensiones de universalización.

Tampoco son los únicos posibles: la investigación histórico- educativa ha mostrado que llegaron a consolidarse a través de procesos complejos (véase, por ejemplo, el análisis de Querrien acerca del triunfo de la simultaneidad como organización básica de la enseñanza, Querrien, 1979). Ahora bien, independientemente de las valoraciones que pueden hacerse sobre ellos, numerosos estudios han mostrado que estos rasgos tienen consecuencias en el modo en que se organiza la vida cotidiana de quienes asisten a la escuela en calidad de alumnos. Más aún, contribuyen fuertemente a determinar el significado de la experiencia que es posible para los niños en estos establecimientos que llamamos genéricamente "escuelas", según el brillante análisis que realizó Jackson sobre la vida en las aulas (Jackson, 1991).

Nos encontramos en una fase del desarrollo institucional de los sistemas educativos occidentales en la que el formato escuela se encuentra severamente cuestionado. No es menor la discusión acerca de si se lo cuestiona porque funciona mal (como parece suponer la mayor parte de la crítica no especializada, en especial la de los medios de comunicación) o si se lo cuestiona precisamente porque ha triunfado (como sugieren Dubet, 2004, Esteve, 2006, y otros). Dilucidar este asunto está ocupando importantes debates; no pretendemos saldarlos aquí, pero es en este contexto de valoración y a la vez de cuestionamiento al formato escolar que se propone considerar que los niveles del sistema que en los países de América Latina afrontan procesos de expansión (como el nivel inicial o la escuela secundaria, niveles que están lejos de la universalización en la región) tienen una oportunidad de rediseño que vale la pena explorar.

Desde la perspectiva que anima este trabajo, el nivel inicial presenta condiciones favorables para explorar modelos alternativos a la estructura educativa formal. Esta evaluación surge con claridad si se lo compara con el nivel educativo más cuestionado en el presente debido a sus dificultades para adecuarse a sus nuevos públicos: la escuela media (Jacinto y Terigi, en prensa). Como la educación secundaria, el nivel inicial también deberá expandirse en los próximos años; pero, mientras que la imbricación currículo/ puestos de trabajo/ organización institucional de la escuela secundaria se muestra poco flexible a la posibilidad de cambios sustantivos, en el nivel inicial la situación es diferente: su tradición de reflexión pedagógica e innovación, la calificación comparativamente alta de sus docentes, y la estructura de los puestos de trabajo, son tres importantes diferencias entre las que pueden computarse a favor de la mayor adaptabilidad del nivel inicial a los cambios.

El desafío de promover cambios en el formato escolar:

¿En qué direcciones promover el cambio en el formato escolar? ¿Cuáles de ellas son accesibles en el nivel inicial? Uno de los rasgos del dispositivo escolar que mayor revisión amerita para fortalecer el carácter público de la escuela pública es la separación familia/ escuela.[1] Se trata de trascender los límites del afuera y del adentro de la escuela, constituyendo espacios colaborativos que promuevan formas de corresponsabilidad por los progresos de los niños y niñas, y abran el debate pluralista sobre la dirección y los contenidos que deben asumir las propuestas educativas.

Al menos en la educación infantil, debería ser posible comenzar a quebrar la lógica según la cual la condición de la educación escolar es la separación familia/ escuela. Numerosos países como Francia, México, Guatemala, EE.UU., El Salvador, Cuba -por nombrar solo algunos y mostrando la diversidad-, realizan desde hace tiempo esfuerzos por explorar modelos alternativos a la estructura educativa formal para atender a los niños pequeños. Importantes experiencias que han tomado escala nacional (como sucede en Cuba y El Salvador) buscan desencadenar o fortalecer el potencial socio - educativo de las comunidades, transfiriendo poder cultural hacia sectores tradicionalmente excluidos. Estos antecedentes inspiraron aspectos concretos de la política de educación infantil desarrollada en la Ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a través del "Programa de fortalecimiento a las iniciativas de educación infantil de organizaciones comunitarias e instituciones dependientes de organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)" (en adelante, Programa de Fortalecimiento). En ese programa, el Estado decidió basar su acción educativa ya no sólo en instituciones propias, sino también en aquellas organizaciones comunitarias estables (algunas, con trayectoria en el área educativa), que se mostraran con fines e iniciativa propios, que buscaran atender la educación de sus niños y niñas con prácticas diferentes a las que realizan las escuelas, y que pudieran converger para ello con el Estado.

El análisis de este Programa ofrece elementos de interés para comprender mejor los asuntos que es necesario considerar cuando se asume el desafío de promover cambios en el formato escolar en sistemas con un importante desarrollo institucional del nivel inicial. En efecto, administraciones que cuentan con una red escolar expandida en el nivel tienen un margen mucho menor para la reorganización institucional que las que deben promover su expansión: en este último caso, es más factible hacerlo generando al mismo tiempo nuevos modelos organizacionales. En este sentido, el esfuerzo realizado en la Ciudad de Buenos Aires es distinto del que realizaron y realizan en la región países como Cuba, El Salvador o en estos momentos Venezuela, en los que la expansión de la

[1] Una revisión de las bases de datos de la Red Latinoamericana de Investigaciones en Educación (REDUC), realizada por Blanco y Umayahara (2004), revela que en 2004 existían 620 documentos sobre el tema de la relación familia/ escuela en la educación infantil, considerando sólo los producidos en los diez años previos; una cifra que daría testimonio del interés de la cuestión.

atención a la primera infancia es más reciente y puede tener lugar bajo formatos organizacionales diversos.[2]

El contexto

La Ciudad de Buenos Aires[3] tiene una rica tradición en el desarrollo de la educación infantil en el tramo 45 días/ cinco años, tramo conocido en la estructura de su sistema educativo como Nivel Inicial.[4] Desde hace muchos años, la Secretaría de Educación (en adelante, la SED)[5] ha ofrecido educación inicial bajo el formato escolar. En tal sentido, el desarrollo del nivel ha tenido lugar bajo la forma de un plan prolongado en el tiempo que incrementó el número de instituciones del nivel, diversificó las modalidades (incorporando, por ejemplo, la Jornada Completa), amplió los grupos etáreos atendidos (en especial, en el tramo 45 días- 2 años) y expandió territorialmente el servicio.

Como resultado de estas decisiones de política educativa sostenidas a través de distintas gestiones de gobierno, se produjo una importante expansión del nivel con el consiguiente incremento de la cobertura. De acuerdo con los datos censales de 1991 y 2001, la tasa de escolarización de la población de 5 años era del 84% en 1991 (Pascual, 2001), y diez años después había trepado al 95%: de acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, en ese entonces residían en la Ciudad de Buenos Aires 1737 niños/as de cinco años que no asistían a instituciones de nivel inicial, una cifra que constituía el 5% del grupo de edad. Dos años más tarde, la Encuesta Anual de Hogares del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) revelaba que en el 2003 la tasa de escolarización de la población de cinco años ascendía al 98,9% (DIE, 2005), una cifra próxima a la universalización:[6] en números absolutos, si se tiene en cuenta que el grupo de edad asciende a 30.851

---

[2]Así, por ejemplo, el programa cubano *Educa a tu Hijo* –programa que goza de alto reconocimiento internacional- convive con la educación infantil de formato escolar y es tan importante en número como la segunda.

[3]Al lector extranjero le será de utilidad saber que la capital de la República Argentina fue, hasta 1996, territorio administrado por el Gobierno Nacional. El Presidente de la Nación proponía al Intendente Municipal; el cuerpo legislativo propio (llamado Concejo Deliberante) intervenía en un número limitado de asuntos. Con la reforma de la Constitución Nacional, la Municipalidad alcanzó el estatuto de Ciudad Autónoma, sancionó su propia Constitución local y eligió por primera vez sus autoridades, hecho este último que sucedió en el año 1996.

[4]En la República Argentina, el nivel inicial abarca a los niños desde 45 días a 5 años de edad inclusive. Desde la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 (ley que hoy está en proceso de derogación, pues el Poder Ejecutivo ha presentado al Congreso un proyecto de Ley de Educación Nacional), la sala de cinco años (el tramo tradicionalmente conocido como "preescolar") es obligatoria. La prestación concreta del servicio educativo en el nivel inicial se realiza a través de instituciones estatales y privadas que responden a diversos modelos de organización, como los jardines maternales, los jardines de infantes y las escuelas infantiles. Además, en el tramo 45 días- 2 años hay una importante cantidad de instituciones no educativas con fines de lucro que prestan un servicio conocido como "de guardería", y un número menor de organizaciones de base comunitaria que desarrollan propuestas para este grupo de edad cuya intencionalidad y potencialidad educativa es objeto de análisis en este trabajo.

[5]En marzo de 2006, una ley sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires modificó la organización del Poder Ejecutivo de la ciudad, pasando las Secretarías a transformarse en Ministerios. En este artículo preferiremos la denominación *Secretaría de Educación*, en parte porque es la denominación contemporánea de las acciones que se analizarán aquí, en parte porque el reciente cambio de *status* institucional no se refleja aún en el lenguaje usual de la educación porteña.

[6]La obligatoriedad de la sala de cinco años está estipulada en la Constitución de la Ciudad, que en su artículo 24 establece que la educación es obligatoria en su territorio desde los cinco años de edad y hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine. Una ley posterior, la

niños y niñas, eso significa que se habría reducido a 339 la cifra de niños de cinco años que no asisten al nivel inicial. La dinámica demográfica de la Ciudad (que es receptora de población migrante tanto del interior del país como de los países limítrofes) hace oscilar las cifras, pero la tendencia interanual parece clara a favor de la universalización de la cobertura en cinco años y la ampliación de la cobertura en las otras edades.

Junto con ello, se ha desarrollado un interesante proceso de configuración de la identidad del nivel en la Ciudad, con el reconocimiento de la centralidad de su función educativa por sobre otras que se le han requerido históricamente, como la asistencial o la socializadora. El reconocimiento de esta identidad se expresó en la definición de un corpus de contenidos curriculares específicos[7] y en la creciente especialización de las instituciones del nivel.

El reconocimiento de la especificidad de la educación inicial tiene su correlato en la creciente demanda de las familias para que los niños y niñas acceden al nivel a edades cada vez más tempranas. Contra lo que suele afirmarse, esta demanda no se vincula sólo con la necesidad de "hallar lugar" para los chicos mientras las madres trabajan, sino con la valoración de los efectos formativos de la estadía de los niños y niñas en las instituciones del nivel.

En el año 2002, y sin excusar la responsabilidad de seguir expandiendo las instituciones de nivel,[8] la SED abrió una nueva etapa en la configuración de la educación infantil en la Ciudad. El desafío planteado fue el de encontrar unos diseños organizacionales en los cuales participaran con sus respectivos saberes los docentes y también los padres, las madres y los otros adultos significativos para los chicos, en los que se generara un ambiente de corresponsabilidad sobre los progresos de los niños y niñas, en los que se favoreciera el respeto por las características sociales y culturales de la comunidad y por sus potencialidades organizativas. A tal fin, se organizó el Programa de Fortalecimiento, a cuya presentación se destina el apartado siguiente.

El Programa de Fortalecimiento

La SED determinó la creación de este Programa para favorecer la utilización de los recursos disponibles en la Secretaría con tres finalidades:

- Conveniar con organizaciones comunitarias interesadas en ello el inicio o la profundización de actividades educativas destinadas a la población infantil.

---

ley 898 sancionada en el año 2002, extendió la obligatoriedad escolar hasta la finalización de la enseñanza secundaria.

[7]Desde el año 1989, las instituciones de nivel inicial contaban con un Diseño Curricular propio, centrado en el tramo superior del nivel. Ese Diseño fue reformulado en el año 1999, a fin de abarcar la totalidad del nivel bajo un marco curricular común. El *Diseño Curricular para la Educación Inicial* contiene prescripciones específicas para la atención de niños de 45 días a 2 años, para sala de dos y tres años, y para salas de cuatro y cinco años, expresando estas distinciones una organización ciclada de la propuesta pedagógica del nivel.

[8]En el marco de la misma gestión de gobierno, el nivel inicial pasó de 178 establecimientos en el año 2000 (año de inicio de la gestión) a 184 en el año 2003. El incremento en el número de establecimientos no siempre correspondió a nuevas vacantes (en algunos casos se desdoblaron establecimientos existentes para darles una escala organizacional adecuada), pero de los nueve edificios escolares destinados a nuevas instituciones, seis fueron para instituciones de Nivel Inicial, incrementándose en 1500 las vacantes disponibles con respecto a comienzos del 2001.

- Fortalecer el carácter educativo de instituciones que atienden población infantil dependientes de otros organismos del GCBA.[9]
- Explorar modalidades alternativas de atención educativa a la infancia en los servicios propios dependientes de la SED.

A lo largo de su desarrollo, el Programa de Fortalecimiento fue generando distintas líneas de trabajo: Se crearon secciones de nivel inicial en espacios comunitarios o en espacios cedidos por instituciones dependientes de otros organismos del GCBA, para ofrecer servicio educativo a niños de 4 y 5 años que no contaban con vacante en instituciones dependientes de la DAEI. Estas secciones fueron incorporadas a establecimientos existentes de educación infantil, bajo la conducción de sus equipos directivos, y en todos los aspectos se buscó homologarlas al formato escolar.

Se crearon secciones de nivel inicial en escuelas secundarias, para la atención educativa de niños y niñas de 45 días a 3 años cuyos padres asistieran a establecimientos dependientes de la SED (algunos, en turno vespertino o nocturno), contribuyéndose con ello a la retención y reinserción de los padres/madres adolescentes en la escuela media. Al igual que en el caso anterior, estas secciones fueron incorporadas a establecimientos existentes, asignándole su seguimiento a un miembro del equipo directivo cuya carga horaria se amplió para tal fin.

Se fortaleció el carácter educativo de los Jardines Infantiles Comunitarios (JIC)[10] dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social (otro ámbito del GCBA), a través de la inclusión de docentes especializados que desarrollaron tareas tanto con los niños como con los integrantes de la comunidad que colaboran y/o trabajan en las instituciones.[11]

Se amplió la atención educativa de la primera infancia a través de la apertura de Centros Infantiles, que son propuestas destinadas a niños y niñas de 3 a 5 años (escolarizados o no) que tienen como ejes centrales el juego y los lenguajes expresivos de distintas disciplinas: teatro, expresión corporal, artes visuales, música y literatura. Los Centros Infantiles son a la vez una posibilidad para las familias a las que les resulta insuficiente el horario que ofrece el sistema formal, pues funcionan los sábados, días que no integran la semana lectiva en Argentina.

Se desarrollaron iniciativas de fortalecimiento de los procesos de crianza en la primera infancia, mediante la promoción de un espacio en el cual las mujeres embarazadas realizaran junto a otras

[9]Un estudio realizado durante el año 2001 por la Dirección Área de Educación Inicial y la Dirección General de Planeamiento de la SED dio cuenta de que 3986 niños entre 45 días y 5 años eran atendidos en 84 establecimientos de diverso grado de institucionalización que estaban relacionados con o dependían de otros organismos del GCBA, en especial de la Secretaría de Desarrollo Social. DGPL/DAEI (2001). *Estudio de la situación de la población educativa de Nivel Inicial en función de la cobertura total e integral de la demanda de segundo ciclo de Educación Inicial*. Coordinación: Magdalena Chiara. Buenos Aires: SED- GCBA.

[10]Más adelante se referirá a este proyecto como "Docentes en JIC".

[11]Los JIC están generalmente ubicados en barrios de la Ciudad que presentan dificultades habitacionales (como precariedad, hacinamiento y falta de servicios básicos) propias de las villas, inquilinatos, hoteles o pensiones. Una parte importante de estos jardines tuvieron su origen en la crisis hiperinflacionaria que atravesó la Argentina durante 1989. Estos jardines cubren una demanda de cuidado de los niños y las niñas que en algunos casos no obtienen vacantes en los jardines de la red escolar. Al mismo tiempo los JIC atienden a los niños en horarios muy extendidos que, en muchos casos, exceden la oferta horaria de los jardines de infantes que dependen de la Secretaría de Educación (Kaufmann, 2006).

mujeres con niños pequeños actividades tendientes a favorecer el desarrollo integral de los niños, en situaciones que permitieran recuperar experiencias y saberes construidos en algunos grupos comunitarios en cuestiones relativas al desarrollo y la crianza.

Finalmente, se viabilizaron y/o fortalecieron las iniciativas de educación infantil de las organizaciones sociales o comunitarias que se interesaron en conveniar acciones con la SED. El Programa analizó las demandas de las organizaciones, evaluó las características de los ámbitos físicos que ofrecían y otros aspectos relevantes para el cumplimiento de los requisitos para suscribir convenios o acuerdos de cooperación, y proveyó asistencia técnica y recursos para realizar las adecuaciones necesarias. Un aspecto importante de la iniciativa fue la intervención de las organizaciones en la elección de los docentes, dentro del marco de pautas establecidas por la SED que aseguraran la idoneidad del personal. Comunitarios. En muchas instituciones se incorporaron al plantel de la escuelas personas de la comunidad contratadas por el Estado como auxiliares no docentes. Además, en ciertos casos se crearon conducciones itinerantes con sede en las supervisiones escolares, con el fin de fortalecer y acompañar la tarea de los docentes comunitarios.

Decisiones estratégicas y problemas afrontados:
La experiencia del Programa de Fortalecimiento ha sido compleja, en parte debido a la complejidad intrínseca de sus propósitos, en parte debido a la variedad de iniciativas que emprendió. Las líneas de trabajo reseñadas no fueron planteadas todas desde el inicio del Programa; algunas se generaron a medida que fueron acercándose a la SED grupos, organizaciones y movimientos sociales que tenían entre sus objetivos viabilizar alternativas educativas (SED, 2003). Del análisis del desarrollo del Programa surgen reflexiones en torno a los aspectos estratégicos y a los problemas que se presentan cuando se quiere promover cambios en el formato escolar en sistemas con un importante desarrollo institucional del nivel inicial.

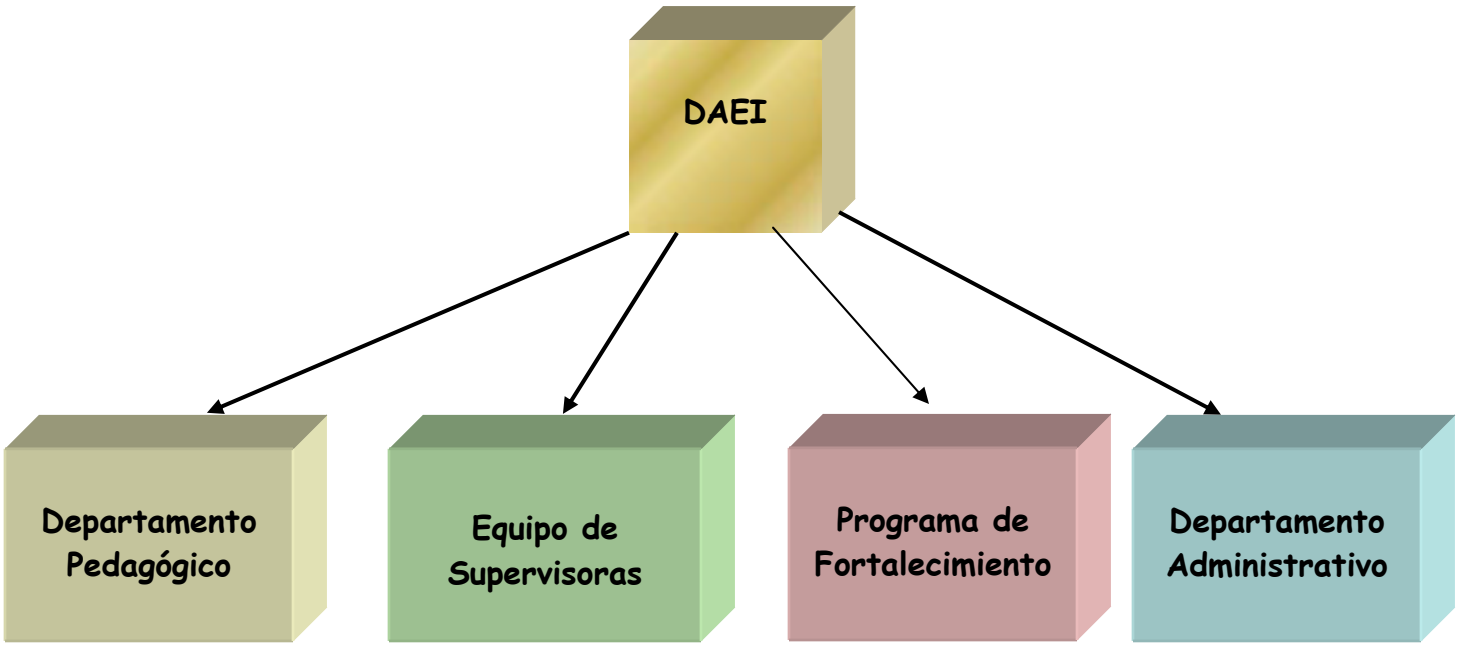
La primera decisión estratégica radica en determinar si un Programa de estas características debe colocarse bajo la dependencia de las instancias tradicionales de gobierno de la educación infantil o debe conservar autonomía. En el caso del Programa de Fortalecimiento, su creación tuvo lugar en el ámbito y bajo la dependencia de la Dirección Área de Educación Inicial (DAEI), el organismo encargado del conjunto de la educación inicial con formato escolar. Esta disposición administrativa fue resultado de una decisión estratégica: se buscaba inscribir un Programa que trabajaría con organizaciones comunitarias y exploraría otros formatos organizacionales, en los propósitos más generales de la DAEI de mejorar la atención educativa que se brinda a los niños de 0 a 6 años, de universalizar la cobertura de la población de 5 años, y de ampliar significativamente la atención educativa en otras edades en las zonas de la Ciudad donde se concentra la población de menores recursos. Mediante esta decisión se buscó además traccionar a la propia DAEI, como organismo encargado tradicionalmente del formato escolar de la educación infantil, hacia la resignificación de las concepciones sobre la infancia y la niñez, y ampliar sus perspectivas acerca del trabajo pedagógico con la primera infancia tanto en ámbito comunitario como en los procesos de institucionalización.

Se trató de una decisión organizacional que produjo grandes tensiones a lo largo del desarrollo del Programa. Un indicio de las tensiones lo da el tiempo transcurrido entre el inicio del Programa (finales del año 2002) y su consolidación normativa (finales de 2005). Durante todo el período intermedio, se desarrollaron discusiones abiertas y tensiones subterráneas a nivel de la Secretaría de Educación, acerca de la estabilidad a reconocerle al Programa. La discusión medular ha sido si el programa era una propuesta “mientras tanto” se seguía expandiendo el nivel y “hasta que” se completara su universalización bajo el formato escolar, o si se trataba de la exploración de nuevas

formas de organización de la educación infantil que interesaba consolidar. Es interesante señalar que la visión de lo "transitorio" del Programa, su consideración como una propuesta complementaria por parte de los equipos de supervisores y directivos, facilitó en algunas situaciones la expansión de las experiencias y su consolidación.

La estructura interna del organismo de gobierno que se hizo cargo del Programa es producto de estas tensiones, pues el Programa aparece en ella como una actividad diferenciada de los Departamentos y equipos tradicionales de la DAEI.

GCBA. Secretaría de Educación. Estructura de la DAEI. Marzo de 2006. FUENTE: GARCÍA (2006), página 4.



En este esquema de la organización de la DAEI, el Programa de Fortalecimiento aparece como una iniciativa paralela al desarrollo tradicional del nivel en la estructura de gobierno de la educación inicial.

Si bien este modo de incluir programas innovadores es usual en sus fases iniciales, y permite dar visibilidad a la intención transformadora, facilita que las áreas tradicionales de la administración permanezcan al margen. Debido al tiempo relativamente breve de desarrollo del Programa de Fortalecimiento, no es posible contar con una evaluación cierta de su articulación efectiva con el conjunto de la política de educación inicial; pero es necesario estar advertidos de que, a mediano y largo plazo, situaciones organizacionales como la presentada a propósito del Programa suelen dificultar la consolidación de las iniciativas.

Un aspecto problemático del Programa ha sido la tensión entre la diversidad de iniciativas y la intencionalidad programática.[12] Las posibilidades que se abren en cuanto a la generación de o la articulación con otras modalidades de educación infantil son muchas, y el Programa se propuso albergar la heterogeneidad de propuestas que pudieran provenir de los diversos actores. Ahora bien, era necesario asegurar que, sin desmedro de la diversidad de acciones, se sostuviera el sentido que las diversas iniciativas debían tener en relación con dos aspectos clave: con la calidad de la acción educadora sobre los niños y con el fortalecimiento del potencial socio- educativo de las organizaciones.

Estos aspectos estuvieron en el foco de las consideraciones en cada eventualidad en la que fue necesario determinar si una propuesta formulada por una organización social o comunitaria podía integrarse al Programa. "Los espacios educativos en las organizaciones sociales tienen su origen en la detección de necesidades de los grupos que las componen, y de la comunidad cercana a ellas. La dimensión educativa surge luego de un tiempo de la existencia de cada movimiento, es decir, que se plantean más bien como parte de la profundización de un proceso, la ampliación de un movimiento, la consolidación de la organización" (SED- GCBA, 2003:2). A lo largo de la experiencia del programa, fue configurándose un criterio que, si bien no fue sostenido con claridad desde el inicio, ya en el año 2005 regía las evaluaciones que la SED hacía para definir convenios con las organizaciones socio-comunitarias: apoyar su potencial educativo no en la perspectiva del mero reconocimiento de su capacidad de gestión, mucho menos de la "prestación de servicios", sino en la perspectiva de fortalecer su potencial para la reivindicación y defensa de derechos sociales. "No es solo la capacidad de autogestión social lo que queremos contribuir a consolidar, sino esa capacidad al servicio de unos fines determinados, que se vinculan con la restitución de derechos" (SED- GCBA, 2003:2).

Un problema que afrontó el Programa se relaciona con la necesidad de construir saberes que contribuyeran a resignificar las concepciones sobre la infancia y la niñez, y a ampliar las perspectivas acerca del trabajo pedagógico con la primera infancia en el ámbito comunitario.

En relación con las concepciones de infancia, hemos argumentado en otra parte (Terigi, 2002) que las prácticas pedagógicas y muchos de los currículos para la educación inicial están saturados de la noción de una secuencia normalizada de desarrollo infantil, y se apoyan en perspectivas sobre los procesos de formación de nociones, conceptos, procesos psicológicos, etc., dentro de los términos de una mirada normalizadora sobre el desarrollo. Esta mirada induce a formular conocimientos sobre los alumnos del nivel y sus actividades que extienden insensiblemente lo que sabemos sobre los niños objeto de investigación (en general, niños de sectores urbanos medios e integrados) al conjunto de la infancia.

De allí que, para fortalecer el carácter educativo de instituciones y organizaciones que se relacionan de diversos modos con el Estado y que atienden población infantil, fue necesario construir un diálogo: entre el corpus de saberes históricamente constituido por el nivel inicial acerca de la educación infantil, y los saberes de los adultos de las organizaciones que día a día asumen un lugar en la crianza de los niños, un lugar por definición diferente del que asume el núcleo familiar, y también por definición diferente del que tienen los maestros y maestras. La reflexión que sigue, tomada de un documento producido por los docentes del proyecto "Docentes en JIC" del Programa de Fortalecimiento, es expresión de ese diálogo:

[12]Desde luego, intencionalidad programática no significa intencionalidad homogeneizadora, pero la homogeneización es un peligro que se cierne sobre esta clase de experiencias.

"Las propuestas de juego heurístico fueron instancias en las que los chicos tomaron contacto con una gran variedad de objetos y elementos. Observábamos el entusiasmo con que se acercaban a esos materiales. La curiosidad con que los exploraban. El dinamismo de un accionar espontáneo que los llevaba a descubrir múltiples combinaciones posibles entre los diversos objetos que se les ofrecían. Este tipo de propuestas no sólo enriqueció el desarrollo lúdico de los chicos sino que también procuró un espacio de aprendizaje tanto para las educadoras[13] como para nosotros. Estar allí junto a ellos, atentas, observándolos. Actuar como facilitadoras de sus juegos sin interferir en su despliegue. Alentándolos a que descubran otras posibilidades" (Kaufmann, 2004: 48/9).

En programas como el que aquí se analiza, resulta necesario que los docentes aporten y estén dispuestos a construir una valoración, un compromiso y un conocimiento profundo de la infancia y de las diversas maneras de vivir la infancia (en este caso, en la Ciudad de Buenos Aires), que provenga de diferentes perspectivas: psicológicas, sociológicas, antropológicas, pedagógicas, políticas, que faciliten conocer y trabajar con niños reales y concretos considerados en el contexto socio-económico y socio-cultural de origen y de pertenencia.

En relación con las perspectivas pedagógicas, la experiencia de educación infantil en contextos que se diferencian del formato escolar conocido trajo la necesidad de volver a pensar prácticas que en el nivel inicial se encuentran muy consolidadas. La rotación de los niños y niñas debida a sus diversos horarios de asistencia y al ausentismo; la condición de "extranjeros" de los docentes en un contexto social que todos los demás conocen, son sólo dos notas que permiten vislumbrar la clase de revisión que fue necesario realizar sobre las prácticas usuales en la enseñanza en el nivel (Kaufmann, 2004). La mirada pedagógica sobre la organización de los grupos, por ejemplo, se enriqueció al constatarse que tanto los grupos homogéneos como los heterogéneos constituyen posibles alternativas de organización en función de las propuestas que se espera desarrollar; ello contrasta con la fuerte clasificación por edades que predomina en la educación inicial de la Ciudad. Con sus logros y con lo que queda por hacer, por pensar y por decir, se buscó generar modos de construcción de un funcionamiento cotidiano en el cual los docentes participaban con sus respectivos saberes, pero también los otros adultos significativos.

Un saldo auspicioso de la experiencia acumulada por el Programa de Fortalecimiento se relaciona el desafío de definir perfiles docentes adecuados y encontrar las personas que pudieran cumplir con la función. Un punto de partida fundante fue la búsqueda de docentes que entendieran y respetaran la función educadora de las familias. Por otra parte, el Programa incluye una cantidad de acciones en diversos niveles (gubernamental, institucional, comunitario, didáctico, entre otros) con destinatarios también diversos (adultos de la comunidad, responsables de las instituciones, niños y niñas, entre otros), y, en consecuencia, se seleccionaron docentes dispuestos a la revisión y expansión de los saberes pedagógicos con que cuentan en virtud de su formación inicial y su experiencia en el formato escolar.

En el desarrollo de su tarea, los docentes que trabajan en programas como el que se analiza aquí deben incorporar sistemáticamente una serie de dimensiones de la acción educadora, como el conocimiento de las necesidades específicas de la niñez, el desarrollo de formas adecuadas de

[13]La población infantil que concurre a estas instituciones es atendida, en muchos casos, por personas de la comunidad que desempeñan esta tarea. La mayoría de ellas no reciben una remuneración fija a cambio de su trabajo y el porcentaje de quienes tienen título docente es muy bajo. En el marco del Programa, se considera a estas personas "educadoras", en reconocimiento de la intencionalidad educativa en sus acciones.

respuesta a esas necesidades en el marco del respeto por la diversidad cultural y de defensa de los derechos de los niños y niñas, los modos de estimular el desarrollo físico, intelectual y afectivo de los chicos, el aprovechamiento de las oportunidades culturales que ofrece la Ciudad, la promoción de los derechos de la sociedad civil. En el caso del Programa de Fortalecimiento, estas condiciones han quedado plasmadas en la normativa de creación del programa. No se trata de una mera formalidad, o de una declaración de principios: la norma estableció una pauta para la selección del personal docente, del personal de conducción y de los celadores en los casos que se los requirió, y habilitó a evaluar requerimientos específicos adicionales según las singularidades de cada uno de los proyectos del Programa.

El debate sobre el formato escolar

Como se anticipó, la discusión medular que ha atravesado la experiencia del Programa de Fortalecimiento giró en torno a las valoraciones que hacían sectores específicos de la administración educativa y de los profesionales del nivel acerca de las alternativas al formato escolar: en tanto algunos entendían que el Programa era una propuesta "mientras tanto" se seguía expandiendo el nivel y "hasta que" se completara su universalización bajo el formato escolar, la intención de la SED era abrir una nueva etapa en la educación inicial en la Ciudad y explorar otras formas de organización de la educación infantil que interesaba consolidar, en la perspectiva de ampliar el carácter público de la escuela pública, transferir poder cultural hacia sectores tradicionalmente excluidos y fortalecer la organización para la reivindicación y defensa de los derechos sociales.

Quienes consideran que la meta deseable de la política para el nivel inicial es su universalización bajo el formato escolar, argumentan –entre otras consideraciones- a favor de que todos los niños y niñas tengan las mismas oportunidades educativas, y albergan el temor de que la exploración de modalidades alternativas de educación infantil se convierta en una coartada para que el Estado deje incumplidos sus compromisos con el desarrollo del nivel.

Una parte de este temor tiene sustento en la azarosa experiencia que vivió el nivel inicial en Argentina tras la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993. La Ley Federal estableció la obligatoriedad de la sala de 5 años. Esta aprobación tuvo un efecto importantísimo: según datos proporcionados por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)[14], comparando el período 1990/2 con el período 2000/3, un 34% más de chicos urbanos de 5 años asisten al nivel inicial, y la cobertura en esta sala ha pasado de casi el 70% a más del 90% del grupo de edad para el conjunto del país. Pero esta expansión tuvo efectos negativos sobre las salas de tres y cuatro años, que tendieron a cerrarse en favor de la posibilidad de expandir las salas de cinco años. Pasados los primeros tiempos de aplicación de la Ley Federal, comenzó un proceso de recuperación paulatina de las salas de tres y cuatro años: en la actualidad la cantidad de ellas se encuentra en niveles similares a los que presentaba el país antes de la Ley Federal de Educación. Pero los profesionales del nivel[15] monitorean desde entonces con preocupación cualquier iniciativa que pueda vulnerar los avances consolidados.

En tal sentido, la idea de explorar modalidades alternativas de atención educativa a la primera infancia no es fácil de aceptar para quienes provienen de la educación infantil en formato escolar. La creencia que subyace es que una propuesta educativa que se aleja del formato escolar (tal el caso de

[14] http://www.oei.es/observatorio.htm (Fecha de consulta: noviembre de 2006).

[15] En Argentina, los profesionales de la educación infantil constituyen un sector con alto grado de organización cuyos miembros comparten aspectos sustantivos de una cultura de defensa de la identidad pedagógica e institucional del nivel.

las propuestas de base comunitaria) es "menos educación" para los niños. Desde la perspectiva que anima este trabajo, que la educación no transcurra en el formato escolar no es sinónimo automático de que se trata de "menos educación", aunque es factible reconocer que no conocemos bien en qué direcciones habrán de llevarnos estas tensiones. El asunto es suficientemente controvertido como para suponer que estará en el centro de los debates en los próximos años,[16] por lo cual nos interesa cerrar este trabajo con algunas consideraciones que puedan contribuir a colocar cuestiones que merecen ser consideradas.

No es intención de este trabajo debilitar la exigencia de que el Estado garantice el cumplimiento efectivo de los derechos educativos de la población; mucho menos lo es minimizar los riesgos en que se encuentra la infancia en la región. Sí se pretende advertir lo extemporánea que resulta la defensa a ultranza del "formato escuela" como herramienta única para realizar los derechos educativos, cuando está siendo objeto de fuertes críticas. En la educación infantil, asemejarse al formato escolar ha funcionado como coartada para muchas instituciones con fines de lucro que también "encierran niños", los agrupan, ponen un adulto a cargo (en ese sentido, parecen escuelas), pero no califican el entorno como entorno educativo; esto es, no cuidan la calidad de las propuestas de enseñanza, ni de las intervenciones con las familias. El borde o límite entre instituciones educativas y asistenciales se hace difuso si el "formato escuela" se convierte en el criterio único de distinción.

Numerosas experiencias en curso en nuestros países parecen coincidir en que las intervenciones destinadas a la primera infancia más eficientes son aquellas en las cuales las familias tienen un rol central en el diseño de la intervención. En contextos de pobreza creciente, como los que caracterizan a muchos países de nuestra región, esta afirmación tiene aún más valor, ya que las madres/padres que participan directamente de la educación de sus hijos pueden convertirse en agentes educativos y sociales referentes para su comunidad; tal la experiencia del programa Educa a tu hijo de Cuba, o EDUCO de El Salvador.

Debe reconocerse, entretanto, que el formato escolar no es particularmente permeable a la participación familiar o comunitaria. Un estudio reciente revela que se encuentran en desarrollo numerosas experiencias de participación de los padres y madres en la educación infantil; sin embargo, el análisis de los programas educativos que los países entregaron como ejemplos de participación de las familias da cuenta de la prevalencia de concepciones limitadas sobre tal participación (Blanco y Umayahara, 2004). En efecto, en una gran parte de los programas la participación de las familias se concreta a través del aporte en trabajo o en bienes materiales, y en general el rol de padres y madres es de receptores de programas dirigidos a ellos y de beneficios o programas dirigidos a sus hijos. Su opinión tiene un escaso impacto sobre las decisiones que se toman en los programas; según las autoras, posiblemente ello se deba a que las concepciones de familia presentes en varios de los programas enfatizan sus carencias sociales, económicas y culturales. En la experiencia del Programa de Fortalecimiento, se trata de una situación complicada de destrabar en especial entre las familias con menor capital escolar, pues los padres/madres tienden a ubicarse en un lugar más conocido (de servir, de reparar materialmente, de limpiar, etc.), y la propuesta que encuentran refuerza estas formas de participación como las únicas posibles.

[16] En el tiempo en que se escribe este artículo (noviembre de 2006), ha entrado en estado de alerta la Rama Inicial en la Provincia de Buenos Aires, una jurisdicción vecina de la Ciudad, cuya población supera los diez millones de personas y cuyo sistema educativo es uno de los más grandes de Sudamérica. A través de la reciente aprobación de una ley (impulsada por la senadora Adela Segarra), el Estado ha legitimado el funcionamiento de las instituciones comunitarias.

La experiencia salvadoreña de EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad) es importante para la cuestión que nos ocupa. En aquel país, el conflicto armado obligó a generar nuevas respuestas educativas; muchas comunidades remotas se organizaron para contratar personas que atendieran las necesidades educativas de la localidad. Aprovechando este capital social, el Ministerio de Educación creó el programa que institucionalizó la organización de base local como política educativa. En la actualidad, EDUCO tiene como finalidad la provisión de servicios educativos orientados hacia la participación de la comunidad, en las áreas rurales más pobres con un elevado déficit en la cobertura educativa.[17] Como observa Midttun (2006), las situaciones de emergencia, si bien no son deseadas, frecuentemente generan oportunidades para cambios que no serían posibles en contextos más estables debido a que, si bien el sistema educativo es más débil, las autoridades educativas pueden estar más abiertas a los cambios. En esa línea de análisis, la crisis del Estado y el déficit prestacional de los servicios convencionales de educación que están en el inicio de EDUCO no autorizan a pensar que, transcurridos tantos años y habida cuenta del crecimiento de la organización local, no se trata de una opción genuina, y tampoco autoriza a reducir el programa a una forma de respuesta transitoria a la insuficiencia de la prestación estatal. Hay un saldo de organización que estas propuestas producen, que cambia la relación escuela/ familia/ comunidad, aún si de formas que todavía no conocemos bien. En nombre de la defensa de los derechos de los niños y niñas, no deberían desbaratarse las experiencias que producen un saldo de organización, que amplían las formas de participación social en educación o que fortalecen a las familias en los procesos de crianza. Junto con ello, resulta necesario que los profesionales del nivel inicial puedan considerar que las familias y las organizaciones de base comunitaria pueden tener (y tienen derecho a tener) demandas específicas en torno a la educación de sus hijos pequeños que no consideran satisfechas por las modalidades convencionales de prestación. Requerimientos de ampliación y flexibilización de los horarios, modalidades de prestación menos escolarizadas, preferencia por la crianza en el ámbito familiar o comunitario por sobre la educación institucionalizada, son algunas expresiones que toman estas demandas. Las decisiones familiares y comunitarias en relación con la educación de los niños pequeños y antes de iniciarse la educación obligatoria no son opciones menores, sino iniciativas de pleno derecho, que deben ser respetadas aún si una adecuada expansión del nivel acerca los servicios escolares a grupos poblacionales hoy no incluidos en la prestación.

Si lo que está en discusión es si se trata de modalidades alternativas en el "mientras tanto", o si se trata de nuevas formas de articulación escuela/ familia/ comunidad, en el actual estado de desarrollo de nuestros sistemas escolares la cuestión debe analizarse y dirimirse caso por caso, con miradas que no predefinan lo que habrá de encontrarse como "menos educación" o "educación desigual", y que tampoco asuman románticamente que toda ruptura del formato escolar es de por sí una ampliación del potencial socioeducativo de las comunidades. Toda la teoría socio- histórica puede ser citada en defensa de la función humanizadora de la crianza y del valor educativo de la participación de los niños y niñas en prácticas sociales.[18] Desde nuestra perspectiva, quienes provienen del nivel inicial están en condiciones de explorar los modos de valorizar educativamente la acción comunitaria, sin poner en riesgo ni la calidad de los aprendizajes a que los niños y niñas tienen derecho ni la presencia de un Estado que garantice las condiciones de enseñanza.

[17] Más información en: http://www.logos-net.net/ilo/195_base/es/init/els_1.htm

[18] Buena parte de los procesos psicológicos que la psicología socio- histórica analiza como específicamente humanos se adquieren por participación en la vida social. La escuela, el "encierro en la escuela", se requiere para algunos de esos procesos, los que suponen dominio experto de los instrumentos culturales.

Bibliografía y documentación citadas

Baquero, R. y Terigi, F. (1996). "En búsqueda de una unidad de análisis del aprendizaje escolar", en Dossier "Apuntes pedagógicos" de la revista *Apuntes*, Buenos Aires: UTE/ CTERA.

Blanco, R. y Umayahara, M. (2004). *Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana.* Santiago de Chile: OREALC / UNESCO, agosto 2004. http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/participacion_familias_educacion_infantil_latinoamericana.pdf Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2006.

DGPL/DAEI (2001). *Estudio de la situación de la población educativa de Nivel Inicial en función de la cobertura total e integral de la demanda de segundo ciclo de Educación Inicial*. Coordinación: Magdalena Chiara. Buenos Aires: SED- GCBA.

DIE (2005). "Los números del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires". En: *Panorama educativo, publicación periódica.* Buenos Aires: Dirección de Investigación Educativa de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Dubet, F. (2004). "¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?". En Tenti Fanfani, E. (comp.) (2004). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO sede regional Buenos Aires.

Esteve, J. M. (2006). "Identidad y desafíos de la condición docente". En Tenti Fanfani, E. (comp.) (2006): El oficio del docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI. Buenos Aires: IIPE-UNESCO sede Buenos Aires/ Fundación OSDE/Siglo XXI Editores.

García, E. (2006). Dirección del Área de Educación Inicial. Informe de gestión. Enero- marzo 2006. Informe presentado a la SED en cumplimiento de la Ley 70 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: abril de 2006.

Jacinto, C. y Terigi, F. (en prensa). ¿Qué hacer ante las desgualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana. En prensa en Editorial Santillana/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-sede París.

Jackson, Ph. (1991). *La vida en las aulas*. Madrid: Morata.

Kaufmann, V. (2006). Proyecto de Fortalecimiento del carácter educativo de Jardines Infantiles Comunitarios a través de la inclusión de docentes de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Presentación al Foro Mundial Temático de Educación Buenos Aires 2006 "Educación Pública, inclusión y Derechos Humanos". Buenos Aires, 7, 8 y 9 de mayo de 2006. Buenos Aires: Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación del GCBA.

Kaufmann, V. (coord.) (2004). *Otra forma de ser maestros: una experiencia de inclusión de docentes en jardines infantiles comunitarios de la Ciudad de Buenos Aires*. Primera edición. Buenos Aires: Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación del GCBA.

Midttun, E. K. (2006). Education and Emergencies. En: *Journal of Education for International Development*, 2:1.

http://www.equip123.net/JEID/articles/2/EducationandEmergencies.pdf Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2006.
Pascual, L. (2001). La cobertura del nivel inicial. Buenos Aires: Dirección de Programación Educativa de la Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación del GCBA.

Pineau, P. (2001), "¿Por qué triunfó la escuela?, o la modernidad dijo "Esto es educación", y la escuela respondió "Yo me ocupo"". En Pineau, P.: Dussel, I. y Caruso, M. (2001), *La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad*. Buenos Aires: Paidós.

Querrien, A. (1979). Trabajos elementales sobre la escuela primaria. Madrid: de la Piqueta.

SED-GCBA (2003). *Atención centralizada de las demandas de Organizaciones Sociales y Comunitarias para el desarrollo de Proyectos Educativos. Estado de Situación*. Buenos Aires: Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, octubre de 2003.
SED- GCBA (2001). Diseño curricular para la Educación Inicial. Volúmenes: Marco General; Niños de 45 días a 2 años; Niños de 2 y 3 años; Niños de 4 y 5 años. Coordinación: Ana Malajovich y Rosa Windler. Buenos Aires: Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Terigi, F. (2002). *Análisis comparativo de los currículos iberoamericanos de educación inicial: procesos, condiciones y tensiones que debemos considerar*. Documento incorporado a la Red de Educación Inicial del Observatorio Iberoamericano de la Educación de la Organización de los Estados Iberoamericanos.
Disponible en www.oei.es/linea3/terigi.pdf

Trilla, J. (1985). *Ensayos sobre la escuela. El espacio social y material de la escuela*. Barcelona: Laertes.

THE BRAZILIAN DOCTRINE OF NATIONAL SECURITY AND THE FIRST NATIONAL EARLY CHILDHOOD CARE AND EDUCATION PROGRAM

Fúlvia Rosemberg, Catholic University of São Paulo and Carlos Chagas Foundation, São Paulo

Citation
Rosemberg, Fulivia (2006). The Doctrine of National Security and the First Brazilian National Early Childhood Care and Education Program. *Journal of Education for International Development* 2:3. Retrieved from http://www.equip123.net/jeid/articles/4/TheDoctrineofNationalSecurity.pdf on [insert month], [insert day], [insert year].

Abstract
The first Brazilian national early childhood care and education (ECCE) program, the Chrysallis Project, was implemented in 1976 by the Brazilian Assistance League (Legião Brasileira de Assistência/LBA). The project reflected the Doctrine of National Security articulated by the Brazilian military governments of the period. The model used by the Chrysallis Project reflected other international trends seeking to expand ECCE at a low cost by involving communities. By doing so, the program reinforced economic and racial discrimination by providing a cheap alternative to primary education.

The first Brazilian national early childhood care and education (ECCE) programs for mass education were strongly influenced by proposals defined by UN multilateral agencies, especially UNICEF. Brazil, like many other underdeveloped countries, has been bombarded with consultancies, recommendations and proposals from international and multilateral organisms which have had considerable impact on implementing social policies in the areas of child care and reproductive rights. These have added to the interplay of tensions, conflicts and coalitions that have characterized Brazilian social policies aimed at poor sectors of the population.

An unfortunate marriage took place in Brazil in the 1970s between multilateral organisms and the military governments in the field of mass education. The marriage was possible because the betrothal took place during the Cold War, and the engagement ring was the key concept of "community participation" for implementing programs aimed at poor children. The tensions, conflicts and particularities of the policy debates were camouflaged by the reliance on community participation.

The Cold War, the Brazilian National Security State and Community Development

The Cold War ideology was the yeast for the production of the social hypotheses and their outcomes that were the basis for both the ideology of the Brazilian Doctrine of National Security (DNS) and the proposals for Community Development. These theoretical bases led to the creation of the Chrysalis Project, the first Brazilian national ECCE program, implemented by the Brazilian Assistance League (Legião Brasileira de Assistência/LBA) in 1976.

The Brazilian military government came to power in 1964, as the result of understanding between military and civil forces abopted the DNS that had been consolidated since 1949 by the Higher War

School (ESG).[1] This government was the first National Security regime in Latin America (Rodrigues, 1986). While based on the thinking of certain theoreticians of eugenics, the military governments incorporated no theory of racial supremacy or any imperial aspirations, nor did it suppose the support of the masses to legitimate the power of the State. It was used, however, to justify the imposition of a system of control and domination over real or virtual opposition (Moreira Alves, 1984, p 20-21).

The Brazilian version of the DNSD constituted a theoretical body with three broad strands: a theory of the geopolitical potential of Brazil and its role in world policy; a theory of war, including domestic subversion, and a specific model of dependent economic development, combining elements of a Keynesian economy with state capitalism (Moreira Alves, 1984, p20)

The geopolitical thesis that sustained the DNS in Latin America was the division of the world into two great political and power blocks, namely, the Christian, democratic West, and Soviet Communist expansionism. Due to the moral superiority of the West, the Brazilian DNS opted for the “best side”, conferring on Brazil a strategic role in facing the Communist threat. It was to be "a stronghold of the free world" and a "citadel of democracy” (Comblin, 1977, p 30).

This Brazilian geopolitical thesis sustained a notion of a Nation conceived as a homogeneous whole endowed with a single will, free from conflicts or diverging interests. "The idea of national interest can easily be seen from this point of view. It is utterly vague and confusing, but seems so clear to our ideologues, because they see it as arising from their personification of the Nation: one interest, one will, one project and one power. All social conflicts then disappear, along with all the problems about internal politics." (Comblin, 1975, p 29). Social differences were attributed to the existence of regions and populations "not integrated" into the national development process.

For the DNS, the Nation has a single will and manifest destiny that is translated into national objectives. It is the State’s responsibility to achieve these objectives. Six objectives were defined by the DNS: i) integrity of the national territory; ii) national unity; iii) democracy; iv) social progress; v) social peace, and vi) sovereignty. The motto for the five successive Brazilian military governments that took power between 1964 and 1985 shed light on these objectives: security and development.[2] Economic planning therefore also aimed at national security and sovereignty (Silva Pinto, 1984, p12).[3] Or, as Marshall Castello Branco, first president of the Brazilian National Security State said in 1967, "the industrial revolution made war much more technical, and this accentuated the importance of economic development as an element of security."
The central position occupied by war in the DNS, and its very conception, are offshoots of the view of a world divided into two blocks, appropriate the Cold War period. The DNS held that those were times of total war between the Christian West and the Communist East. For Brazil, aligned with the West, national objectives were inseparable from the defense of the West and the struggle against communism.

---

[1]There were many civilians among the teachers and students at the Brazilian Higher War School (aproximtely 50% between 1950 and 1967, according to Stepan, 1975, (p129). They participated in seminars and courses on themes related to the various aspects of social life in the Doctrine of National Security, includind pres-school education (see Association of Graduates of the Superior War School in Minas Gerais, 1980).
[2]McNamara, 1967: "Security is development and without development there is no security. [...] Development is economic, social and political progress (cited in Comblin, 1975, p. 65-66).
[3]Luiz Fernando Silva Pinto was most responsible for drawing up and implanting the proposal for the Chrysalis Project.

"The concept of the Cold War makes the distinction between peace and war disappear. As a result, all the consequences of a state of war apply to the present situation." (Comblin, 1975, p. 213). For the DNS, total war was a war without barracks; it was not restricted to the military sphere but encompassed political, economic and cultural life. It was a form of expression of total war, and revolutionary war was seen as the strategy by international communism to penetrate into Africa, Asia and Latin America, especially through the variant of psychological warfare (Exhibit I, Paragraph 5).[4]

Anticommunism constituted the central ideological theme of the Brazilian and Latin-American armed forces in general. "To the extent that American hegemony was threatened in each Latin-American country, it was imperative that internal measures be taken to defeat the enemy that was adopting new forms of confrontation, characterized by internal insurgency. [...] Any and all opposition to these [strategic American] interests] were indiscriminately considered 'internal-enemy,' the agent of internal and militant insurgency of Marxist-Leninist ideology" (Cavagnari Filho, 1994, p. 29).

In the light of the DNS, revolutionary, or subversive, warfare and its variant, psychological warfare, were therefore weapons of international Communism to undermine national morale, win over minds, subvert the population and, finally, attain power by the use of force and violence (Exhibit I, Paragraph 4 and Martins, 1986, pps. 31-32). In the name of anti-Communism, the DNS emphasized internal security which led to abuses of power, arbitrary arrests, tortures, and the suppression of the freedom of expression (Moreira Alves, 1984, p. 27).

The internal contradictions resulting from economic, social and cultural policies were also of concern in the light of the "security and development" approach. For the DNS, true security presupposed a process of economic and social development. The process is "economic because military power is essentially conditioned to the country's industrial and technological bases; and it is social because even a satisfactory economy, if accompanied by excessive concentration of income and increasing social inequalities, gives rise to tensions and struggles that prevent institutions from functioning correctly. In the end, economic development itself and the security of the regime are put in jeopardy" (Marshal Castello Branco, 1967.
Poverty, therefore, can be a threat to National Security, and policies of social aid. among them the Chrysalis Project, are part of the strategies to combat psychological warfare.[5] Action in "pockets of poverty," the so-called "pockets of resentment" was a preventive measure against international Communism (Silva Pinto, 1984, p. 1.1).

---

[4]The documents on which this text is based were taken from several sources. Material on the Doctrine of National Security was obtained partially in those texts cited above. In addition, a study was made at the library of the Higher War School, where Text TG 4-76 was found. It is reproduced partially here as an exhibit. Information on UNICEF guidelines related to child education was obtained from the texts cited. Studies were also done on the Data Base on Early Childhood at the Ana Maria Poppovic Library (Carlos Chagas Foundation), in the UNICEF library in New York (by the author and Thereza Montenegro) and the UNESCO library in Paris (by Lívia Maria Fraga Vieira). A large number of the original documents on LBA and the Chrysalis Project were traced from the Masters' Dissertations of Vieira (1986) and Lima (1994), and from Luiz Fernando Silva Pinto, *O Social Inadiável*.

[5]It was through this channel that themes on social and welfare policies were included in the ESG (Escola Superior de Guerra) curriculum during this period.

Since the end of War World II, this conception of poor populations has also been employed in Brazil to give form to theory and practice of Community Development (CD), using the strategy of participation of the community in implanting social policies.

In her excellent study *Ideology of Community Development in Brazil*, Safira B. Ammann agrees that the Cold War was the source of the community development theory and the idea that the poor are the most receptive prey to international communist propaganda (Ammann, 1982, p. 29). A USAID manual published in Brazil on community education stated it clearly: "In the present ideological struggle, famished peoples are more receptive to international communist propaganda than prosperous nations are". Another passage asserted that "the effort to help peoples achieve a healthier and more economically productive standard of living would eliminate potential sources of Communism" (Scanlon, 1965, in Ammann, 1982, p. 58). This emphasis comes to the detriment of a concept of a social policy based on citizen's rights.

The proximity between the DNS and the Community Development concept results not only from a polarized view of the world but also from a notion of society governed by balance and harmony. In 1956, the UN defined Community Development as a "process by which a people's own efforts are united with those of governmental authorities to improve social, cultural and economic conditions in the communities, to integrate these communities into national life, and give them the capacity to contribute fully to the country's progress" (in Ammann, 1982, p. 25). In this view of society, the existence of social inequalities is explained by processes of circular causation. In other words, the poor are left out of the process of development and to put an end to this situation, consolidated action is needed (in the areas of health, food and education), especially to save children from the destiny that poverty has reserved for them.

This conception of poverty and programs for recovering poor children also seems to have been adopted by UNICEF, at least until 1979, the International Year for Children, as evidenced by the following excerpt from a report on childhood in the Americas. "Inequality and poverty are behind most problems involving children. There are multiple causes, and it is dangerous to oversimplify. It is clear, however, that the majority of these problems are directly or indirectly linked to poverty and thus unequal distribution of the results of development. The mother's age, her educational level, etc., may be factors, but all these elements are due in turn to poverty. Behind the handicap imprinted on each child is the face of poverty, reproducing itself" (UNICEF, 1979, p. 620).

The concept of Community Development found its way into Brazil immediately after the Second World War through rural missions, and it was subjected to regulation by the military government. In 1970, the Center for Coordination of Community Development Programs (CPCD) was set up. The CPCD conceived Community Development as an "instrument for popular participation and a system of work aimed at facilitating joint use of resources from the population and the government, and at improving results from both" (CPCD, in Ammann, 1982, p. 117). In other words, Community Development and community participation were seen at the time as strategies for integrating into society and national populations or regions that had been excluded from development. This is the basis for setting up programs and putting mechanisms in movement, in view of social and regional integration, all with financial support from the community.

Origins of the Model Early Childhood Care and Education Programs

The model for a Brazilian ECCE program for the masses was influenced by concepts put forward by multilateral agencies, especially UNICEF and UNESCO. The longest-lived influence was UNICEF, through Brazilian the National Department for Children (DNCr) which was phased out in 1968.[6] UNICEF, like any other organization, has been reformulating the principles that guide its proposals and actions. During the 1950s and 1960s the conceptual bases were laid down to shape the model of child education put into practice in various countries, including Brazil. The guidelines from the period included (Black, 1989, and Egger, 1985) an emphasis on the participation of the community as a strategy for implanting social policies aimed at poor children; cooperating with the national governments; and incursions education.

Emphasis on Community Participation

During the 1950s UNICEF was still concentrating its efforts on the area of improved health and nutrition for poor children. The organ "was performing true pioneer work to the benefit of African children and mothers. In English-speaking countries, UNICEF contributed to the setting up of advanced care systems that, for the first time, *appealed to the participation of the community*[7] (Egger, 1985, p6, my underlining). "Since then, the difficulties encountered in assuring the participation of the inhabitants" had already been perceived (Egger, 1985, p6). Even so, the principle of "community participation" was systematically included among its guidelines for programs aimed at early childhood. Henry Labouisse, then executive director, in reference to the 1965 report of the Executive Office, underscored not only the need for greater attention to pre-school activities, but the format that should characterize the programs as well. In the same presentation, he emphasized the work with disadvantaged populations, using local funds and “non-conventional” methods, attributing a catalyzing role to UNICEF.

A 1968 UNESCO-UNICEF document on pre-school children insists on the need for special attention to small children and recalls the difficulties of implanting formal programs in the developing countries. It then suggests "a possible solution that some developing countries are adopting in setting up pre-school facilities as annexes to primary schools, using a less elaborate model that is cheaper than [traditional] kindergartens."

Cooperation with National Governments

An internal reformulation in the 1960s recommended that UNICEF "work more closely with governments, in order to better adapt its cooperation programs to the specific needs of each country." This was the "national approach" that led UNICEF in Brazil and elsewhere to concentrate its efforts on the coordination of sectoral activities, insisting on the integration of distinct projects aimed at intensifying the impact of the supply of services in the areas of health, nutrition, sanitation, environment, education and social work (UNICEF, 1980, p. 8). Its action then began to be aimed more directly on national planning, with support from foreign and local consultants, who operated more or less directly with the national organs (in Brazil, especially with the Ministries of Social Welfare and Education).

Involvement in Education

---

[6]DNCr was created in 1940 by the Ministry of Education and Health to be the "supreme coordinating organ of all the activities related to the protection of children, to maternity and to adolescence" (Vieira, 1986, p. 94).

[7]The French term is *villageois.*

This new strategy led to the extension of UNICEF's actions beyond its priorities of health and nutrition. It first become involved in educational projects; later directed its attention to the "transmission of values to new generations," and eventually began concerning itself with the "whole child." This was the context in which UNICEF turned its attention to pre-school education and invested in an area that, until then, had been the responsibility of UNESCO.[8] UNICEF's new proposals for children and youth were drawn up and brought to public attention through studies and publications, international and regional conferences, meetings of the Executive Commission and the work of UNICEF technicians who directly advised national institutions.

A 1965 conference in Santiago, Chile marked an important moment for Latin America. The conference recommended that plans for national development take into account the overall needs of children and youth, including pre-school children. This called for mechanisms to integrate ministries and include the efforts of groups and movements (the community). These new aspects were the basis for the new proposals for mass pre-school education in Brazil (UNICEF, 1968, p. 87-89).

At the Santiago Conference, the DNCr represented Brazil. The DNCr had also been present at the 1965 meeting of the UNICEF Executive Committee in 1965 convened to discuss the broad-scale protection of pre-school children.[9] It reported on the situation of pre-school children in Brazil, and brought back ideas that became the basis of the department's Preschool Children's Assistance Program (DNCr, 1967), presented at the First InterAmerican Congress on Pre-school Education in Rio de Janeiro in 1968. The document contains the basic guidelines for governmental proposals for pre-school children during the 1970s and part of the 1980s.[10]

The 1967 plan is clearly a policy for assistance to pre-school children. It is not an educational policy. This distinction later became lost when programs were denominated as National Pre-school Educational Program. The document describes in sober terms the program as an emergency plan. This sobriety was lost in subsequent proposals in the 1970s and 1980s. The word emergency was replaced by "alternative, non-conventional, or informal", as opposed to "traditional education". What was initially determined by lack of funds went on to be treated as a theoretical ideal.[11]
The DNCr proposed setting up recreation centers. Although no such centers were created at the time, they provided the model for the Chrysalis Project. Its objectives were assistance to and development of the whole child, and it broadened the concept of preparation for mandatory schooling, albeit with a strong preventive connotation: the concept of mass assistance by extending "low-cost" coverage through the use of simple buildings, unused space or community space, plus the use of voluntary or semi-voluntary work by lay persons.

---

[8]The allocation of funds to different programs points to the growing importance of education. Education projects were allocated 1% of the funds in 1961; by 1967 their share had risen to 22.4%.
[9]The Brazilian government's document presented at the 1965 Executive Board Meeting was signed by the Brazilian delegate, Dr. Ronaldo Victor de Lamare, then DNCr General Director (UNICEF, E/ICEF/CRP/65-26, June 14, 1965).
[10]The DNCr document emphasizes the influence of UNICEF, pointing out that the proposal had been drawn up "in consonance with UNICEF's interests." The importance of the plan can be seen by the references made to it in the first bibliographies on pre-school programs published by the Education Ministry at the beginning of the 1970s (Brazil, 1975; INEP, 1976).
[11]See *Alternativas de atendimento ao pré-escolar no Brasil* (Alternatives to care for pre-school children in Brazil), published jointly by UNICEF and the Ministry of Social Welfare (undated).

This ECCE model aimed at being universal. This meant that, when prepared by the federal government, it could be implemented throughout the country and when proposed by multilateral agencies, it could be exported to any poor country. It was thus a centralized model that ignored cultural, political, or even educational national and regional particularities. It nevertheless needed local support from either government or community, without being accompanied by sufficient central funding to function on its own.

The Chrysalis Project

Although the origins of the Chrysalis Project lie in the 1960s, it was implemented only in 1976 during the fourth military government under President Ernesto Geisel, when a federal social assistance program was set up in accordance with the DNS. It was implemented by the Brazilian Legion of Assistance (LBA), a federal social-assistance agency founded by the first lady in 1942 to aid soldiers sent to World War II in Europe and their families) which had implemented a number of other programs for mothers and children, although these were local projects based on volunteer personnel. The LBA was seen as the creator and creature of social service in Brazil before creating the Chrysalis Project.

LBA could implement this project on a large scale for several reasons. It was in line with the DNS, and was an expression of its principles, since it adopted a new discourse of prevention; opened up a direct and visible door for the federal government on the local level without going through intermediate channels of state governments; and was based on public low-budget investments and used the strategy of community participation, thus adjusting itself to the economic model contained in the DNS.

The Discourse of Prevention

LBA's position on assistance to poor children had contained a strong element of prevention ever since it was founded, adapting its style to each historical period. At the end of World War II, the preventive concept, as a justification for assistance to children, appears with a connotation of eugenics. The LBA oriented its activities and resources toward "the defense of our race, taking care of mothers and children, the men of tomorrow" (LBA, *Boletim*, 1946, pps. 10-11). Later, its assistance to children was aimed at "avoiding idleness and begging among children, as these situations are seen as consequences of abandonment and of the moral decadence of society" (LBA, *Boletim*, 1960, p. 15). When the Chrysalis Project was set up, its rhetoric included the theme of national security, because the poor were a threat to national integration. "Poverty, indigence and sub-human conditions, individually and collectively, ‘marginalize’ sectors of society. In practice, being at the margin means that the individual is subject to all the duties imposed by society but is excluded from the benefits. “This singular lack of equilibrium in access to acceptable conditions of quality of life is physically translated into confinement of populations into areas of sub-human conditions, creating the ideal environment for the proliferation of suffering and resentment, its inevitable companions" (Silva Pinto, 1984, p. 1).

The result is that “under the influence especially of the media, these ghettos of poverty begin to aspire increasingly to the advantages that civilization has to offer.” If this population is not provided with the means to achieve what it aspires to, it will be led to turn against society, threatening its security through antisocial action" (LBA, *Relatório Anual*, 1977, p. 7). This project was presented as a "civil defense campaign in times of peace." Social Welfare and Assistance began to be seen as “indispensable factors for the maintenance of Social Peace,” one of the strategies in the psychosocial field to face the total war (ESG, TG4-76, p. 104).

Penetration of the Federal Government throughout Brazil

The Chrysalis Project meant direct contact of the federal government with the population in municipalities all around the country, without the intermediary of the individual state governments. (Table 1). This penetration corresponded to the specific objective of the DNS for integration of the Brazilian territory and maintenance of the military government in power through electoral propaganda. The federal government would make its presence felt by labeling all equipment supplied with the federal government's insignia. The project was thus able to use the type of marketing appropriate for the political situation of the moment. Investment in children meant investment in national securit

Table 1. National Service to Children in Pre-School Day-Care Centers Sponsored by the Lba

Year	Children Assisted	Growth Rate	Number of Centers/ Pre-Schls.	Munici-palities	Direct Admin.	Indirect Admin.
1977	21,280	-	725	243	n.a.	n.a.
1978	149,509	100	4,051	n.a	n.a	n.a
1979	169,139	113	4,362	914	n.a.	n.a
1980	280,591	188	6,307	1,063	28,486	252,105
1981	323,259	216	4,270	1,706	29,179	294,080
1982	467,392	313	4,608	1,835	38,644	428,748
1983	908,302	607	10,386	2,055	136,270	772,032
1984	1,015,037	679	15,132	2,627	166,725	843,312
1985	838,560	561	n.a.	2,706	41,021	797,539
1986	920,336	615	11,920	2,709	31,804	888,532
1987	1,709,020	1,145	21,958	3,107	56,320	1,652,700
1988	2,016,981	1,349	25,171	3,230	26,909	1,990,072
1989	1,933,336	1,293	26,000	3,251	19,333	1,914,003
1990	1,602,261	1,072	23,265	3,286	21,720	1,580,541

Sources: LBA, Annual Reports, in Vieira (1986, p. 208) and Lima (1993, p.50).

Low Public Budget Outlays

The project adopted the same line of social harmony contained in the DNS and in Community Development, giving special attention to community participation in funding the projects, a legitimate argument for keeping costs down. “The LBA [...] plans to carry out the Chrysalis Project with a view to aiding the largest possible number of children at low operational costs. The intention is to mobilize government and private organizations, as well as other community resources. The project will be put into practice throughout the Brazilian territory" (LBA, *Projeto Casulo*, 1977).

There was also an appeal to Brazilian nationalism, very much in fashion during the period of the military governments (who can forget the motto from the 1970’s was: "Brazil, love it or leave it"?). The project was presented as being typically Brazilian.

> *Traditional day-care centers or nursery homes are based on what is considered to be an ideal number of qualified workers, support personnel and material resources. The reality in Brazil, however, is that the sophisticated resources found in developed countries are not available in Brazil, although developed countries have been seen as the standard for the organizations that aim at implementing child assistance projects. Simpler methods must be established, to make the largest number of places/day available for children, in order to face the problem realistically.*
> (LBA, *Projeto Casulo*, 1977, p. 5).

In fewer than four years, the project was giving assistance to almost one million poor children. Initially the federal government invested less than a quarter of the minimum monthly wage at the time. The project grew through a particularly Brazilian strategy of increasing the number of children and reducing the cost per child, thus maintaining the total amount paid out.

The first evaluation of the project was carried out the year after it started, and showed up the structural problems resulting from the low-investment model with community backing. These included lack of qualified personnel, little knowledge of the culture of the families assisted whose educational level was pointed out as responsible for difficulties in carrying out the project, inadequate facilities, water shortages, lack of funds, and shortage of human and material resources and equipment" (LBA, *Avaliação do Projeto Casulo*, 1978, p. 12). In other words, the difficulty of implementing a program supported essentially by resources to be provided by poor communities was already evident at this point.[12]

In 1981, the Ministry of Education and Culture also implemented a national program for pre-school education, targeted at the same population and based on similar objectives of prevention and the same strategy (reducing public money by employing the so-called "informal" model). These projects were the main factors responsible for the great expansion of ECCE in the country during the 1980s.

[12]Since then, various evaluations have been made, usually in reference to a single region. See Lima (1994).

In an evaluation of pre-school assistance, Rosemberg (1991) observed a significant number of children between the ages of 7 and 9, who were not attending primary schools, which is compulsory under the Brazilian Constitution. She also saw that this number was higher in the Northeast, the country's poorest region, and even higher for black children in the Northeast (see Table II above). She concluded that the ECCE for the masses was low-quality assistance for the poor used as a cheap alternative to primary education. She thus concluded that educational programs for children, even when provided as a response to demands from women (as was the case in Brazil), can serve to reinforce existing discriminations and create new discriminations against women, and poor and black children, when they are set up under the so-called "alternative" models destined for the poor. This sequel had already been detected in the pioneer program involving the community, implemented by UNICEF in English-speaking Africa in the 1950s!

REFERENCES

Ammann, S. B. (1982). *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil.* São Paulo: Cortez Editora. Associação dos Diplomados na Escola Superior de Guerra. Delegacia de Minas Gerais (1980) *Educação pré-escolar.* Belo Horizonte.

Black, M. (1986). *The Children and the Nations: The Story of UNICEF*. Sidney; P.I.C. Pty Ltda., Potts Point.

Comblin, J. (1978). *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina.* Rio de Janeiro: Edit. Civilização Brasileira.

Cavagnari Filho, G. (1994). América do Sul: Alguns subsídios para definição da segurança nacional. *Premissas***,** 6, 25-46. Brasil. Departamento Nacional da Criança (DNCr), Divisão de Proteção Social (1967) *Sugestões para um plano de assistência ao pré-escolar.* Rio de Janeiro: DNCr.

Egger, C. (1985). *Principales orientations de Ia politique de I'UNICEF: 1947-1979.* Paris: Paper delivered at the Warsaw Colloquio, September 3 (mimeogr.).

Hobsbawn, Eric J. (1991). *Nações e nacionalismo desde 1780.* São Paulo, Paz e Terra.

Lamare, R. V. (1965). *Reaching the young child: Children from 2 to 6 years of age and their present welfare situation ln Brazil*. New York: UNICEF E/ICEF/CRP/65-26.

Brasil. Legião Brasileira De Assistência (1978). *Avaliação do Projeto Casulo.* Rio de Janeiro: LBA.

Brasil. Legião Brasileira De Assistência (1946). *Boletim da LBA:* Rio de Janeiro: LBA.

Brasil. Legião Brasileira De Assistência (1960). *Boletim da LBA:* Rio de Janeiro: LBA.

Brasil. Legião Brasileira De Assistência (1977). *Projeto Casulo.* Rio de Janeiro: LBA.

Brasil. Legião Brasileira De Assistência (1977). *Relatório Anual.* Rio de Janeiro: LBA.

Lima, M. F. (1994). *Atendimento pobre para pobre: A LBA em Mato Grosso do Sul.* São Paulo: PUC (Master's Dissertation).

Martins, R. R. (1986). *Segurança Nacional.* São Paulo: Brasiliense.

Moreira, Alves, M. H. (1984). *Estado e oposição no Brasil (1964-1984).* Petrópolis: Vozes.

Brasil. MPAS/UNICEF (undated) *Propostas para o atendimento a crianças carentes de 0 a 6 anos de idade.* Brasília: MPAS/UNICEF.

Rosemberg, F. (1991). Raça e educação inicial. *Cadernos de Pesquisa*, 77, 25-34.

Rosemberg, F. (1992). A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. *Cadernos de Pesquisa*, 82, 21-30.

Rosemberg, F. Brazil (1993). in COCHRAN, M. (Ed.) *lnternational Handbook of Child Care Policies and Programs.* Westport, London: Greenwood Press.

Silva Pinto, L. F. (1984). *O social inadiável.* São Paulo: Fundação Salim Farah Maluf.

UNICEF (1968). *Infância e juventude no desenvolvimento nacional na América Latina.* Rio de Janeiro: UNICEF; FUNABEM.

UNICEF (1979). *Situación de la infancia en América Latina y el Caribe.* Chile: Editorial Universitaria.

UNICEF (1980). *UNICEF no Brasil: Ontem, hoje, amanhã.* Brasília: UNICEF.

UNICEF (1967). *Strategy for children: a study of UNICEF assistance policies*. New York: UNICEF.

Vieira, L. M. F. (1986). *Creches no Brasil: de mal necessário a lugar de compensar carências rumo à construção de um projeto educativo*. Belo Horizonte: UFMG, (Master's Dissertation).

O PODER LEGISLATIVO COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

Vital Didonet

Citation
Didonet, Vital (2006). O Poder Legislativo como Espaço de Participação Popular e Controle Social. *Journal of Education for International Development* 2:3. Retrieved from http://www.equip123.net/jeid/articles/4/OPoderLegislativo.pdf on [insert month], [insert day], [insert year].

Abstract
This paper analyzes popular participation in legislative power as a key factor for generating more comprehensive, integrated policies for early childhood and makes very precise recommendations for Brazil, which are also pertinent for other countries in the region.

O poder na democracia: delegação e participação direta

A democracia é a forma mais evoluída de governo que a sociedade já criou do decurso de sua história. Nela, a origem do poder está no povo, que o delega a representantes ou o exerce diretamente.[1] Mas os regimes democráticos ainda não produziram os resultados prometidos de justiça, igualdade, respeito à diversidade e participação cidadã. Esses bens, que devem ser públicos e universais, estão distribuídos diferentemente entre os grupos de poder, econômicos ou políticos. Em alguns países, como o Brasil, além da exclusão social associada à má distribuição da educação, a disparidade na renda chega a ser gritante.[2] Nem o critério mínimo da democracia, proposto por Rousseau – que ninguém seja tão rico que possa comprar alguém e ninguém seja tão pobre que tenha que se vender a alguém – foi alcançado. Segundo Boaventura Souza Santos, "*Se continuarem a aumentar as desigualdades sociais entre ricos e pobres ao ritmo das três últimas décadas, em breve, a igualdade jurídico-política entre os cidadãos deixará de ser um ideal republicano para se tornar uma hipocrisia social constitucionalizada.*" [3] As desigualdades econômicas são o maior atestado de que o poder, que provém do povo, não é exercido com justiça e igualdade em favor de todos.

A delegação do poder por meio do voto implica que os representantes exerçam em favor de todos o poder que receberam. A experiência histórica em demonstrado que a democracia apenas delegativa é

---

[1]Constituição Federal, art. 1º, parágrafo único. Nesse texto, usamos as expressões delegação e representação com o mesmo significado, não entrando na distinção possível de que o delegado tem que cumprir estritamente o mandato que recebeu enquanto o representante tem poder de interpretar, ressignificar, contextualizar e decidir desde que dentro do quadro de princípios e objetivos em que foi eleito.

[2]1% das pessoas mais ricas do Brasil abocanha uma fatia de renda igual ao total que se encontra distribuído entre os 50% mais pobres e aproximadamente 20% da população mais pobre recebem apenas 2% da renda. Cerca de ¼ das pessoas da América Latina dispõem de apenas US$ 2,00 por dia para viver. Em números absolutos, 50 milhões de pessoa nessa região vivem apenas com o equivalente a um dólar por dia.

[3]http://cartamaior.uol.com.br/ Debate Aberto, 6 de setembro de 2006.

passível de desvios em benefício dos próprios eleitos e de grupos privados que defendem, como vem sendo desvelado nos últimos anos. Os "Anões do Orçamento" são filhos e netos de outros anões que não foram denunciados e seus próprios netos foram apelidados, recentemente, de "sanguessugas". Para avançar na construção de uma sociedade mais democrática, é preciso fortalecer os mecanismos de participação popular, que inclui o controle do manejo do poder delegado. A participação direta visa, entre outros objetivos, a acompanhar, requerer, esclarecer, explicitar a vontade popular em cada momento e em cada matéria de interesse, bem como controlar os atos de quem governa.

Observa-se uma relação direta entre o grau de democracia no exercício do poder do Estado e o uso de diferentes formas de participação popular. A combinação dos mecanismos tradicionais de participação indireta, por meio dos representantes eleitos (pelo voto) com a participação direta (conselhos com representação paritária, instâncias de debate, apresentação e defesa de propostas por organizações da sociedade civil) contribui para passar da democracia eleitoral para a democracia real.

Participação popular no Poder Legislativo

Também no âmbito do Legislativo o poder é exercido por meio de representantes e diretamente pela sociedade, segundo estabelece a Constituição Federal. "A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e *aos cidadãos*..." (grifo do autor).[4] Mas essa participação direta não se restringe à apresentação de projetos de lei. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados dedica seu Título VIII à participação da sociedade civil, indicando outras formas institucionalizadas de a colocar em prática. São elas:

- projetos de lei de iniciativa popular,
- petições, reclamações e representações de pessoa física ou jurídica contra autoridades ou entidades públicas e deputados,
- pareceres técnicos e propostas,
- audiências públicas,
- credenciamento de entidades para acompanhar as matérias e prestar esclarecimentos
- credenciamento da imprensa para informar o público sobre as matérias em tramitação

Neste texto vamos comentar três desses mecanismos: os projetos de lei de iniciativa popular, as audiências públicas e o credenciamento de entidades junto à Câmara dos Deputados e acrescentar mais dois, dado seu uso freqüente: as manifestações e as reuniões técnicas.

Projetos de Lei de iniciativa popular

O § 2º do art. 62 da Constituição Federal fixa os requisitos para o recebimento de projetos de lei originária dos cidadãos: serem subscritos por no mínimo um por cento do eleitorado nacional distribuído pelo menos por cinco Estados com não menos de três décimos por cento de cada um deles e serem apresentados à Câmara dos Deputados.[5] O processo é disciplinado pelo Regimento Interno dessa Casa, no seu art. 252. Em síntese, cidadãos individualmente ou entidade da sociedade civil podem iniciar a coleta de assinatura dos eleitores em formulário padronizado pela Mesa da Câmara. A entidade pode, também, patrocinar a apresentação, responsabilizando-se, inclusive, pela obtenção das assinaturas. Ele é protocolizado na Secretaria-Geral da Mesa, da qual recebe a distribuição às respectivas Comissões e segue a mesma tramitação dos projetos originários do Parlamento. Esse projeto será defendido oralmente nas Comissões ou em Plenário pelo primeiro signatário ou a quem

[4]Constituição Federal, art. 62, caput.
[5]Constituição Federal, art. 62 § 2º.

este houver indicado quando da sua apresentação. O primeiro signatário indica, também, o deputado que irá relatar a matéria, devendo essa indicação ser respeitada pela Comissão.

Em lugar das Comissões, o projeto pode ser debatido e votado no Plenário, transformado, para esse caso, em Comissão Geral.

Durante a Assembléia Nacional Constituinte (ANC), o Movimento Criança e Constituinte patrocinou uma Emenda Popular ao texto da nova Constituição que propunha a inclusão dos direitos da criança no texto que vinha sendo apresentado para a nova Constituição Federal. O Fórum DCA, igualmente, apresentou uma Emenda sobre os direitos da criança.[6] Em ambos os casos, a mobilização foi intensa em todo o País. Centenas de entidades e milhares de pessoas, inclusive crianças, coletara, as assinaturas nos mais diversos ambientes sociais, de reuniões e de trabalho, cercadas de faixas, cartazes e conversas sobre as razões do que estava sendo proposto. Essa ação estava inserida num processo amplo de debate sobre a criança na sociedade brasileira, a história da infância no Brasil, a situação de vida e desenvolvimento e os direitos da criança. Ambas as emendas foram defendidas no Plenário da Assembléia Nacional Constituinte pelos representantes das entidades patrocinadoras e receberam tão entusiastas manifestações de apoio dos constituintes, que ficou claro para todos que a nova Constituição brasileira acolheria suas propostas. E assim aconteceu. Quando chegou o texto preliminar da Convenção da ONU sobre os direitos da criança para o Governo e o Poder Legislativo se manifestarem, a matéria tramitou com celeridade, porque nossa Constituição já contemplava o que a Convenção estava propondo.

Em síntese, a participação popular, durante a ANC, por meio do Movimento Nacional Criança e Constituinte, não só foi uma extraordinária experiência de debate e mobilização nacional sobre a infância e seus direitos, como registrou na Constituição o sonho da sociedade civil de determinar um outro olhar para a criança no Brasil. O art. 227 e vários outros dispositivos daquela Carta são a expressão quase literal das propostas do Movimento e estabeleceram as bases que sustentaram, em seguida, a elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Não é por nada que nosso arcabouço jurídico sobre os direitos da criança e do adolescente foi considerado por diversas entidades, entre as quais o UNICEF, como o mais avançado do mundo. Inspirados nesse movimento e em nossa legislação, alguns países da América Latina desencadearam processo similar e aprovaram lei semelhante ao nosso ECA.

Cabe a pergunta: as emendas populares – sob a forma de projeto de lei de iniciativa popular – sobre os direitos da criança tiveram algum efeito na Assembléia Nacional Constituinte? A força delas estava, em grande parte, no movimento social que as gerou e defendeu. Na campanha à eleição dos constituintes o Movimento, já articulado, promoveu debates com os candidatos, estimulou-os a defender os direitos da criança, subsidiou-os no conhecimento da situação de vida e desenvolvimento da infância no Brasil e procurou orientar os eleitores para votarem naqueles candidatos que se comprometiam em defender a criança e incluir seus direitos na nova Constituição. Mas era possível que, diante das inúmeras demandas e visões diferentes sobre tantos temas que a ANC devia analisar, o assunto "criança" não recebesse a devida atenção. Estávamos em 1986/1987... antes da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, numa época em que ainda muita gente e algumas instituições governamentais olhavam para os filhos da pobreza com pena ou medo e falavam em "menor", associando essa palavra a delinqüente, menino-de-rua, pivete, futuro marginal e assaltante. Teriam nossos representantes na ANC clareza suficiente e força necessária para mudar essa visão e instituir outro olhar, com novos compromissos da Nação com suas crianças? Era um risco que não podíamos

[6]As emendas têm o mesmo caráter de projeto de lei.

correr. A participação popular direta, por meio das emendas e sua defesa, além de várias outras formas de presença no espaço democrático conseguido no Congresso Nacional, que deram vitalidade às emendas populares, certamente foi decisiva.
Não é o fato em si de ser um projeto de lei originado na sociedade que lhe dá força capaz de transformar-se em lei, mas a mobilização, a participação nos debates e a reivindicação que acompanha o processo de coleta de assinaturas e a tramitação do projeto no Legislativo.

Esse mecanismo da iniciativa popular de projeto de lei, no entanto, não tem sido bastante usado, pela dificuldade de obtenção das assinaturas (cerca de 1,5 milhão) com pelo menos 0,3% dos eleitores de pelo menos cinco Estados. Em 16 anos de existência da Comissão (até 2004), apenas três projetos foram apresentados.

O desejo do Poder Legislativo federal de aproximar-se mais dos cidadãos encontrou outro meio de interlocução: a institucionalização de uma Comissão Permanente destinada a receber sugestões de entidades da sociedade civil: associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas (exceto partidos políticos).

Em 2001 foi criada na Câmara dos Deputados a Comissão de Legislação Participativa (CLP), como espaço para a sociedade civil propor sugestões de

- projetos de lei
- requerimentos para audiências públicas
- convocação de Ministros
- solicitação de informação
- sugestões para as leis sobre o orçamento: PPA, LDO e LOA.

Nos três primeiros anos de existência, a Comissão recebeu 283 sugestões, das quais 88 foram transformadas em proposições (projetos de lei, requerimentos etc). Dessa forma, a população consegue com mais rapidez e amplitude exercer diretamente o poder na elaboração de leis e no controle tanto do Legislativo quanto do Executivo. Suas sugestões podem ser convertidas em projetos de lei pelos membros da Comissão sem a exigência daquele elevado e distribuído número de assinaturas.

Essa iniciativa gerou desdobramentos. O Senado Federal acrescentou à Comissão de Direitos Humanos a atribuição e o nome de Legislação Participativa. Cerca de 45% das Assembléias Legislativas e 1% das Câmaras de Vereadores também tiveram iniciativa semelhante.[7]

A presidência e a secretaria da CLP da Câmara dos Deputados acolheu o pedido de apoio do Movimento Fundeb pra Valer, conseguiu espaços e horários, fez convites aos deputados para participarem das manifestações em defesa do Fundeb na Casa. Esse tipo de ação se encaixa nos objetivos da Comissão de aproximar o Legislativo da população, nesse caso, de um significativo grupo de entidades que defendiam 11 milhões de crianças de 0 a 3 anos de idade ameaçadas, por uma proposta de emenda à Constituição, de ficar fora do financiamento da educação básica, ou seja, das condições financeiras que tornem possível esse direito.

[7]Por exemplo, na AL de Minas Gerais foi criada, em 2003, a Comissão de Participação Popular. Comissões de Legislação Participativa foram criadas na AL de Santa Catarina, em 2004; na CV do Município de São Paulo, em 2002, na CV de Conselheiro Lafaiete/MG, na CV de São Bernardo do Campo (esta recebe também sugestões para encaminhar à Câmara Federal).

Audiências públicas

As Comissões técnicas permanentes ou especiais realizam audiências públicas para ouvir a sociedade sobre matérias que se encontrem em tramitação ou mesmo para tratar de assunto de relevante interesse, mesmo que não seja objeto de projeto de lei. Essas reuniões podem ser propostas pelos membros da Comissão e por entidades da sociedade interessadas no assunto. A proposta tem que ser aprovada pela Comissão, bem como os nomes dos convidados a apresentar e debater o tema. Quando se trata de matéria polêmica ou sobre a qual haja divergências, é norma que os diferentes pontos de vista sejam expostos e debatidos. Autoridades governamentais, dirigentes de organizações sociais, especialistas, pesquisadores, estudiosos e trabalhadores da área são convidados. Os convidados podem contar com assessores para esclarecer pontos específicos ou mais especializados, buscar e fornecer dados que venham a ser necessários na hora. Esses têm que ser credenciados e autorizados pelo Presidente.

Muita atenção deve ser prestada pelas organizações sociais que se ocupam do assunto para assegurar que, em função do jogo de forças políticas dentro da Comissão, suas opiniões e argumentos não sejam excluídos dos debates. O jogo democrático exige que haja equilíbrio na apresentação das diferentes propostas sobre a matéria, condição para que os legisladores a possam avaliar melhor e votar com mais conhecimento.

É possível realizar audiência pública conjunta de duas ou mais Comissões, quando vêem conveniência em analisar articuladamente os assuntos das respectivas competências.

As audiências podem influir decisivamente no rumo dos debates, no interesse dos membros da Comissão e na conquista de adeptos para as propostas. Argumentação consistente, objetiva, centrada no tema e com dados ou informações esclarecedores têm conseguido esses resultados. Ao contrário, discursos genéricos, falas superficiais, afirmações sem justificação, imprecações contra os pontos de vista contrários são inúteis, cansam os parlamentares e não suscitam debate. Tem produzido perceptível impacto, também, distribuir, antes ou durante a exposição, folheto com argumentos e dados aos membros da comissão, pois alguns deles se baseiam no que ali está escrito para questionar, aprofundar, pedir esclarecimentos ou reforçar os argumentos do convidado.

Algumas entidades comparecem com faixas e cartazes ou trazem grupo de pessoas diretamente interessadas no assunto que está sendo discutido (por exemplo, crianças, idosos, empregadas domésticas, estudantes, aposentados, pessoas com necessidades especiais, trabalhadores rurais, prefeitos...). Às vezes esses grupos fazem alguma manifestação rápida, para chamar a atenção sobre o problema que enfrentam e cujo projeto em debate visa resolver ou pode agravar. Outras vezes, a simples presença já é eloqüente e se torna motivo de referência oral daquele(s) parlamentar(es) que defende(m) a causa.

Na tramitação da LDB várias entidades da sociedade civil atuaram no Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados, na defesa de princípios que queriam presentes na nova lei de diretrizes e bases da educação. Participaram de diversas audiências públicas, nos vários momentos do processo legislativo da Lei. Um dos mais conhecidos foi o Fórum de Defesa da Escola Pública. Defensor ardoroso, a ele se devem, em grande parte, a presença na lei dos princípios da responsabilidade do Estado na educação pública, a destinação exclusiva dos recursos públicos à educação pública, autorizada excepcionalmente no caso do art. 213 da CF, os requisitos técnicos para a iniciativa privada exercer o princípio da liberdade de iniciativa na educação, os itens definidores do conceito de MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino, art. 70 e 71 da LDB). A defesa da

educação infantil, na Comissão de Educação do Senado Federal foi feita com veemência por entidades ligadas à área, como a OMEP – Organização Mundial para a Educação Pré-escolar, uma vez que a primeira fase, a educação do nascimento aos três anos, estava sendo caracterizada, pelo Relator, como puericultura. Além da participação nas audiências públicas, no entanto, o contato pessoal, uma conversa franca ou uma audiência particular ou de grupos no gabinete dos deputados e, principalmente, do Relator, são muito importantes para analisar e precisar melhor as questões.

No debate da PEC 536/1997, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dirigentes e representantes do Movimento Fundeb pra Valer assistiram a todas as audiências públicas na Comissão Especial, acompanhando os argumentos dos apresentadores e dos membros da Comissão, bem como os debates para orientar sua própria ação e diálogo com os deputados e deputadas. Numa dessas audiências, a OMEP e o MIEIB entregaram ao Presidente da Comissão uma sugestão[8] de emenda à PEC com mais de 60 mil assinaturas, determinando a inclusão da creche[9], ou seja, a educação infantil na sua integralidade, do nascimento aos seis anos de idade. O Presidente não só a recebeu como a assinou, encarregando-se de defendê-la. Houve uma audiência específica sobre a educação infantil com os dirigentes das entidades: CONANDA, OMEP, MIEIB e CNTE, em que foram apresentados argumentos legais, técnicos e científicos sobre a necessidade da inclusão da educação de 0 a 3 anos no Fundeb. A inclusão da creche era a principal bandeira do Movimento. Os textos que orientaram as falas dos convidados foram solicitados pela Relatora e passaram a fazer parte dos documentos da Comissão. Esses documentos foram estudados pelos consultores legislativos que assessoravam a Relatora.

Na audiência pública com o Ministro da Fazenda, para debater os aspectos financeiros, especialmente a participação da União nos recursos do Fundeb, um grupo de mães trabalhadoras, com filhos pequenos no colo, compareceu a convite do Fundeb pra Valer, e despertou a atenção da imprensa, principalmente quando uma mãe se aproximou do Ministro e este pegou seu filho no colo. Os organizadores tiveram o cuidado de não "usar a criança como objeto para despertar a sensibilidade dos políticos"; a presença de mães e bebês era uma fotografia viva da dicotomia direito-de-ser-mãe e direito-de-trabalhar fora de casa, ou seja, do conflito da mulher trabalhadora, e que é do pai também, quando não há creche. Quando a mãe não encontra uma creche, ou o direito de trabalhar deixa de ser exercido, ou o direito da criança ao cuidado e educação desde o nascimento não se cumpre. Certas realidades só se tornam visíveis e movem decisões quando sacodem a rotina do olhar e tocam no sentimento. A presença viva de grupos populares no espaço legislativo tem esse sentido e é uma das mais fortes expressões de participação nas deliberações.

---

[8]Não era uma proposta de emenda nos termos de "projeto de lei de iniciativa popular", mas uma expressão da vontade popular, com argumentos jurídicos, científicos, pedagógicos, políticos e sociológicos que demonstram a necessidade de incluir a educação nos três anos iniciais da vida no fundo que iria financiar a educação básica.

[9]A primeira proposta de criação do Fundeb, debatida pelo MEC com o Consed e a Undime e algumas entidades, englobava a educação básica em todas as suas etapas. O texto encaminhado pelo Governo ao Congresso Nacional excluía a educação de 0 a 3 anos, ou seja, a creche. As entidades que compuseram o Movimento Fundeb pra Valer trabalharam para conseguir essa re-inclusão, no âmbito do Poder Legislativo, obtendo pleno êxito, apesar das resistências da área fazendária federal e estadual e de algumas entidades que diziam entender que os três primeiros anos de vida são da responsabilidade da assistência social, bastando garantir às crianças cuidados de saúde, alimentação, higiene e bons hábitos.

Credenciamento de entidades
Entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil têm o direito de credenciar junto à Mesa representantes para prestar esclarecimentos às Comissões, às Lideranças, aos Deputados e aos Relatores dos projetos sobre matérias de suas especialidades. Esse expediente é pouco usado pelas organizações não governamentais sem fim lucrativo, por não disporem de recursos para manter um representante no Legislativo, sendo mais conhecido e utilizado o credenciamento de representantes governamentais, dos Ministérios e de entidades da administração federal indireta. Tem sido, em alguns casos, adotada a solução de contratar uma empresa de assessoria legislativa que atende a várias instituições a um custo individual acessível. O Movimento Fundeb pra Valer contou, no Congresso Nacional, com a experiência e a atuação da ÁGERE – organização sem fins lucrativos destinada a auxiliar organizações da sociedade civil na implementação de políticas e a prestar assessoria em *advocacy*.

Outras formas de presença
Além das formas regimentais acima referidas, há outras maneiras de a sociedade expressar a preocupação, o interesse ou a exigência sobre um determinado assunto ao qual o Congresso Nacional como um todo ou cada uma de suas Casas deve pronunciar-se.

Manifestações
A presença de movimentos, grupos, entidades nos corredores, em frente às salas das Comissões, na entrada do Plenário, chama a atenção e pode exercer um grande impacto. O Congresso Nacional é chamado "a casa do povo", portanto, lhe é próprio ser aberto à expressão, desde que ordeira, pacífica e respeitosa, das diferentes correntes de pensamento, problemas ou necessidades da população, mormente aquelas que dependem de medidas legais ou sobre as quais o poder legislativo tem competência de agir, como é a de acompanhar e controlar os atos do Poder Executivo, seja da administração direta, seja da indireta.

Essa presença, às vezes, é acompanhada de apitos, distribuição de folhetos, colagem de *botons* na lapela dos deputados, breves discursos. Geralmente ela é apoiada por parlamentares que defendem a mesma causa e se tornam porta-vozes de suas reivindicações, nas instâncias de debate e decisão legislativa.

Durante a ANC, o Movimento Criança e Constituinte realizou três expressivas manifestações: uma quando crianças com necessidades especiais entregaram às autoridades e constituintes um documento sobre seus direitos; a segunda foi por ocasião da entrega, no auditório Petrônio Portela, de um documento com 1.200.000 assinaturas, colhidas em todo o país, pedindo aos constituintes que incluíssem os direitos da criança no texto constitucional. O Ato foi presidido pelo vice-presidente da ANC e contou com o comparecimento de cerca de 80 constituintes, muitos dos quais usaram da palavra em defesa da proposta. À medida que o representante de cada um dos Estados era chamado para levar à frente os volumosos pacotes de assinaturas, o plenário abarrotado explodia em aplausos e as câmeras dos cinegrafistas e fotógrafos lutavam por espaço para a melhor tomada. O Jornal da Constituinte e a imprensa, em geral, estamparam, no dia seguinte, a foto das de pilhas de papel com as assinaturas chegando quase ao teto do auditório e a vibração dos representantes das crianças. A terceira foi quando os dirigentes nacionais e estaduais do Movimento, acompanhados de centenas de crianças, foram recebidos no Salão Negro pelo Presidente da ANC e lhe entregaram o documento síntese com as propostas sobre os direitos da criança a serem incluídos na nova Constituição. Esse documento estava redigido em linguagem jurídica, com artigos, incisos e parágrafos, ao molde dos

textos preliminares que vinham sendo divulgados da nova Constituição. Ele foi distribuído a todos os constituintes e comentado em reuniões posteriores.

O acompanhamento da tramitação da PEC do Fundeb é, também, um expressivo exemplo de participação popular no Poder Legislativo. O ponto de partida, no recinto do Congresso, foi a *Carrinhata* de bebês e o *Fraldas Pintadas*. Dirigentes e membros das entidades participantes do Movimento Fundeb pra Valer, senadoras, deputados, deputadas, mães com crianças pequenas no colo ou empurrando carrinhos de bebês reuniram-se em frente ao Congresso, subiram a rampa, atravessaram o Salão Negro e seguiram até o hall da Taquigrafia. Portando faixas com dizeres sobre a inclusão da creche no Fundeb, dando entrevista à imprensa, sendo abraçadas por senadoras, deputadas e deputados, as crianças e as mães fizeram um ato pela inclusão da creche no fundeb de cerca de uma hora. Nesse percurso, vários parlamentares foram tomando conhecimento do assunto, receberam folhetos, juntaram-se aos manifestantes e se comprometeram a defender a causa.

Na seção do Plenário da Câmara dos Deputados que discutiu e votou a Proposta de Emenda Constitucional que cria o Fundeb, vários deputados e deputadas portavam o *boton* do Fundeb pra Valer – uma criança com fralda, numa expressão de grito exigente querendo atenção em creche. Um deputado, mesmo dizendo-se insatisfeito com alguns pontos da PEC, entre as quais a insuficiente participação financeira do governo federal com a educação, que deveria ser a prioridade das prioridades, disse que votavam *sim* pela criança que, no *boton*, pedia educação e cuidados.

Reuniões técnicas

As Comissões, tanto as permanentes e quanto as temporárias, podem realizar reuniões técnicas, não deliberativas, com seus membros e com especialistas convidados para estudar, analisar e debater matérias envolvidas em projeto em tramitação. Tais reuniões são recursos técnicos importantes para ampliar o espaço de participação popular no Legislativo. Sejam suficientes, para exemplificar, três diferentes momentos, escolhidos em função da experiência e participação do autor.

Durante a ANC o Movimento Nacional Criança e Constituinte conseguiu espaço e horário no recinto do Congresso Nacional, para várias reuniões, às quais eram convidados os deputados e senadores constituintes. Os diversos direitos das crianças eram debatidos com base em análises técnicas feitas por especialistas. Essas reuniões conseguiam reunir até cinqüenta, sessenta constituintes por duas ou mais horas.

O Relator do Projeto de Plano Nacional de Educação – PNE realizou várias reuniões técnicas abertas com especialistas, professores, pesquisadores e técnicos para analisar temas específicos sobre os quais desejava aprofundar a análise e melhorar as propostas. O(a) Presidente da Comissão de Educação participava ou franqueava seu gabinete para tais reuniões.

Na tramitação da PEC 536/1997, o Presidente da Comissão Especial convidou a Campanha Nacional pelo Direito à Educação para expor e debater, numa reunião técnica com os membros da Comissão, o tema custo/aluno/qualidade com base num estudo realizado pela Campanha. A novidade da pesquisa despertou grande interesse de alguns deputados e deputadas, por ser uma fonte inestimável de dados para definir o valor aluno ano no Fundeb nas diferentes etapas e modalidades da educação básica.

EDUCACIÓN FAMILIAR PARA LA VIDA

Juan Pablo Bustamante, UNICEF Ecuador

Citation
Bustamante, Juan Pablo (2006). Educación Familiar para la Vida, *Journal of Education for International Development* 2:3. Retrieved from http://www.equip123.net/jeid/articles/4/EducacionFamiliar.pdf on [insert month], [insert day], [insert year].

Resumen
La situación de los niños y niñas menores de 6 años en Ecuador representa un drama humano. Cada uno de estos niños es injustamente afectado por una sociedad caracterizada por la inequidad, la exclusión y la mala calidad los servicios sociales básicos. Cada uno de estos niños es motivo para que los adultos nos avergoncemos y tomemos medidas inmediatas para lograr la restitución de sus derechos. El artículo a continuación hace un balance sintético del importante papel que está jugando el programa **Nuestros Niños**, en un momento de tanta inestabilidad y dificultades como el que ha caracterizado la historia reciente Ecuador.

Abstract
Ecuadoran children under the age 6 are unjustly affected by social inequality, exclusion and poor quality basic social services. This article describes the important role being played by the Our Children program to restore the rights of children at a time of ongoing instability and difficulty in Ecuador.

Un buen comienzo en la vida para los niños y niñas del Ecuador
18 niños y niñas menores de 6 años mueren diariamente en el Ecuador, cerca de ochocientos mil viven en la pobreza, trescientos mil son desnutridos, uno de cada cuatro nace sin atención médica especializada, uno de cada cuatro niños menores de cinco años sufre de desnutrición crónica y, sólo el 19% de ellos tiene la oportunidad de acceder a un programa de educación inicial y/o desarrollo infantil.

Cada una de estas cifras representa un drama humano. Cada uno de estos niños es injustamente afectado por una sociedad caracterizada por la inequidad, la exclusión y la mala calidad los servicios sociales básicos. Cada uno de estos niños es motivo para que los adultos nos avergoncemos y tomemos medidas inmediatas para lograr la restitución de sus derechos.

Un buen comienzo en la vida……un asunto de derechos humanos
Porque todos los ecuatorianos, desde su nacimiento son sujetos de derechos y por lo tanto merecen el apoyo de la familia y las instituciones del Estado para tener un buen comienzo en la vida. Esto implica construir una voluntad política, jurídica, fiscal e institucional clara para erradicar toda forma de exclusión, inequidad y marginación. Nuestras leyes, desde la firma de la Convención de los Derechos del Niño, pasando por la constitución del país, el Código de la Niñez y adolescencia aprobado en el 2003 y las leyes sectoriales han realizado avances importantes en este sentido. Sin

embargo, en el país todavía hay que trabajar mucho para que la realidad se ajuste a la axiología y los acuerdos suscritos se hagan realidad.

En la actualidad se impulsan con fuerza y decisión el Plan decenal de la Niñez y Adolescencia liderado por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y el Plan decenal de Educación que considera entre sus políticas la universalización de la educación inicial. Estos son procesos de concertación social, definición política y técnica que paulatinamente crean condiciones para avanzar en el cumplimiento de los derechos, teniendo por horizonte la indivisibilidad de los mismos y la centralidad del sujeto. Una síntesis muy gruesa de las metas de derechos humanos para la primera infancia nos permite afirmar que el país no debe descansar hasta lograr que todos estén saludables y bien nutridos, todos aprendan y todos se encuentren seguros.

Esta responsabilidad recae en primer lugar en las familias y apoderados directos de los niños y niñas, pero también es mandataria para el Estado ecuatoriano.

La cooperación de UNICEF en Ecuador ha impulsado en los últimos años la creación de un Índice de Derechos de los Niños que utiliza indicadores de infancia para evaluar la situación de la niñez en Ecuador. Se han creado tres índices, para cada ciclo de vida. En el primer ciclo de vida se han utilizado indicadores de mortalidad infantil y materna, desnutrición, escolaridad de la madre y oportunidades de desarrollo intelectual y educación inicial de los niños. Como resultado de este monitoreo social de los derechos podemos afirmar que el país sigue perdiendo el año aunque se han realizado avances importantes. El índice es calificado sobre un total de diez puntos. En la actualidad el país ha obtenido un puntaje de 4.3 sobre 10. Este índice de derechos ha permitido al país visualizar las distancias que todos debemos recorrer para lograr las metas propuestas, pero también, es una herramienta poderosa para poner en evidencia la inequidad social y la desigual distribución de esfuerzos y recursos empleados. El cuadro adjunto pone en evidencia la situación de los derechos de los niños en cada provincia del país. Así, si bien el promedio nacional es de 4.3 sobre 10, tenemos provincias como Chimborazo y Cotopaxi que ni siquiera alcanzan 2 puntos sobre 10. Un abordaje de políticas públicas sustentadas en los derechos humanos y orientadas por resultados exige del país el mejoramiento urgente e inaplazable de estos indicadores, empezando por las provincias más deficitarias. Coincide que las provincias con más bajos índices son aquellas donde existe predominancia de población indígena y afrodescendiente.

Para lograr impactos duraderos en el mejoramiento de los índices debemos comprender que hay tareas pendientes en el sector social y en el frente económico. El bienestar de los niños se realiza por la existencia de servicios sociales básicos universales y la definición de políticas económicas que prioricen la generación de empleo y mejoramiento de los ingresos de las familias.

Un buen comienzo en la vida…¿para qué?

La pregunta es de Perogrullo. basta con preguntar a una madre ¿para qué cuida a su hijo? Y ella responderá con la mayor naturalidad ¨para que crezca sano, para que tenga mejores oportunidades en la vida, para que sea feliz,….¨. Pero lo que naturaleza da, muchas veces se nos olvida en la vida pública:

Un buen comienzo en la vida es también una condición necesaria para un proyecto de país, para la construcción de una sociedad democrática y la convivencia ciudadana, para lograr el éxito y mejores niveles de desarrollo y competitividad, para lograr que cada individuo marque la diferencia y pueda construir su proyecto de vida, desarrollando todas su potencialidades personales.

En el amor de una madre se expresan el interés privado y el interés público y como consecuencia de ello, la realización de los derechos del niño menor de 5 años responde a una agenda familiar y nacional.

Un buen comienzo en la vida,….un asunto de aprender a sumar

Nos quejamos de la mala calidad de la educación y que los niños en primaria no saben sumar ni restar. En realidad, nosotros los adultos y nuestros países tampoco sabemos sumar ni restar. La inversión social en Ecuador es de las más bajas del continente (ver cuadro adjunto) . Si los adultos supiéramos sumar y restar, entenderíamos perfectamente que a mayor inversión social, mayores probabilidades de tener un país estable, pacífico y competitivo.

Un análisis más detallado nos impulsa a afirmar que se invierten aproximadamente 50 Us $ por niños menor de 5 años al año en el país. Esto contradice todas las recomendaciones realizadas por organismos internacionales y el más importante de los sentidos: el sentido común.

Estudios realizados por varios organismos señalan que por cada dólar invertido en un niño de en sus primeros años de vida, el Estado recupera de 7 a 17 cuando esta persona ha alcanzado los 30 años de edad. De igual forma, basta con tener conocimientos precarios de aritmética para comprender que por cada dólar que no se ha invertido en un buen comienzo en la vida, tenemos que gastar de 7 a 17 dólares en ¨paliativos¨ y soluciones ¨curativas¨ en lugar de ¨preventivas¨ como lo son bonos de pobreza, subsidios al desempleo, más guardias y armas, más cárceles y hospitales. Invertir en un buen comienzo en la vida es el mejor negocio que un país se puede plantear.

¿En qué hay que invertir para garantizar un buen comienzo en la vida de todas y todos los niños del Ecuador?

En salud y nutrición materno infantil, identificando los mecanismos para acoger a las madres durante el embarazo y a los niños en sus primeros años de vida. En Ecuador tenemos la Ley de Maternidad Gratuita que obliga a todo centro de salud a brindar atención gratuita. Esta política tiene un costo anual de 18 millones de dólares y por el momento se estima una cobertura del 66%. También se plantean programas de complementación y educación nutricional como PANN 2000 que beneficia a aproximadamente 200.000 madres del país. El Programa Mundial de alimentos, en alianza con UNICEF y varios gobiernos locales han impulsado durante el 2006 una estrategia de entrega de alimentos a cerca de 20.000 madres que participan de procesos de alfabetización.

En educación inicial y desarrollo infantil, el país sufre de una gran dispersión institucional y una baja inversión. En el 2004 se invirtieron 77 millones de dólares con una cobertura inferior al 20% de los niños. En el campo educativo se han realizado importantes avances gracias al trabajo del movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación, el cuál desde hace tres años ha impulsado una agresiva estrategia para empujar al país hacia la universalización del primer año de educación básica (pre-escolar). Esta política tiene un costo aproximado de 14 millones de dólares anuales y es de estimar que para el 2008 el país podrá expresar orgullosamente que todos los niños han tenido un buen comienzo en la vida escolar. Entre los aportes realizados por UNICEF cabe destacar un paquete didáctico destinado a las maestras parvularias y madres educadoras que tiene por eje prioritario los derechos y la interculturalidad (ver portada del módulo en gráfico adjunto)

Estimaciones gruesas nos permiten aseverar que con pocos recursos es posible ampliar significativamente las coberturas de desarrollo infantil y educación inicial, utilizando modalidades adecuadas y contextualizadas a las realidades culturales, geográficas y socio económicas de las

familias ecuatorianas. Con 80 millones de dólares anuales las coberturas pueden aumentar radicalmente hasta sumar a más de un millón y medio de niñas y niños menores de 5 años.

¿Cómo invertir para garantizar impacto, eficiencia y eficacia?

Es incuestionable que la familia es el mejor espacio para un buen comienzo en la vida. La educación de los adultos y sobretodo de la madre es probablemente una de las intervenciones más efectivas y menos costosas que se puede emprender. La cooperación de UNICEF ha trabajado con organismos de la sociedad civil e iglesias para lograr materiales bajo una metodología muy sencilla llamada 1-1-1. Es decir, Un tema, en una Hora, en una Hoja. Esta metodología es altamente flexible y puede incorporarse a diversas formas organizativas de la sociedad como lo son las iglesias, asociaciones de mujeres y madres beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano, gobiernos locales, escuelas y áreas de salud.

Sin embargo, conocemos las condiciones de vulnerabilidad de la mayoría de los ecuatorianos (cerca de la mitad vive en la pobreza) y por tanto se hace necesario que el Estado intervenga para lograr una mejor protección de las familias más pobres, incluyendo medidas económicas y mecanismos de equidad y transferencias monetarias condicionadas a la atención en salud y escolaridad de sus hijos. Pero también es relevante y de alto impacto generar políticas de educación familiar y cuidado infantil temprano para todos los niños pequeños. La clave del éxito no consiste en pretender sólo la institucionalización temprana en los centros de desarrollo infantil, sino, explorar políticas de educación de la familia bajo modalidades flexibles. En este sentido el país ha realizado importantes avances gracias a la acción de instituciones como el Instituto Nacional del Niño y la Familia, que ha transitado de la prestación de servicios mediante guarderías ¨ a programas de fortalecimiento de la familia como el programa Creciendo con Nuestros Hijos, diseñado bajo las luces del programa educa a tu hijo vigente en Cuba y que ha permitido logros tan importantes en su cobertura.

El Programa Nuestros Niños y en la actualidad el fondo de desarrollo Infantil (FODI) impulsan en la actualidad cuatro modalidades de atención: Centros de desarrollo infantil, Centros de recreación y aprendizaje, Wawakamayu wasi y Creciendo con Nuestros Hijos.

En Ecuador se han realizado importantes exploraciones en la búsqueda de modalidades acordes a su diversidad cultural. La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe ha reformado su currículo señalando que la educación básica inicia con la concepción de los niños., El modelo de Educación Infantil, Familiar y Comunitario (EIFC) es el primer tramo del Modelo de Educación Intercultural Bilingüe. La estrategia consiste en fortalecer las escuelas de un solo maestros (que son la mayor parte) con un a segunda maestra/o que tengan por competencia la dinamización cultural de la comunidad en torno a la atención, cuidado y crianza de los niños y niñas menores de 5 años. Esto implica, en lugar de crear “guarderías”, desarrollar un importante trabajo comunitario, realizar seguimiento a las familias y establecer vínculos sistemáticos entre las organizaciones de base y los servicios de salud y educación. Son objetivos del modelo de trabajo el sostenimiento de las lenguas originarias, el desarrollo de destrezas y habilidades, la revolarización de las prácticas culturales a la luz de los derechos de la niñez y la agenda de los derechos colectivos de los pueblos indígenas , formar en salud y nutrición.

En la actualidad existen los conocimientos y experiencias en el país para avanzar en la construcción de una política Nacional con enfoque de derechos humanos.

Dentro del Plan decenal de Educación está previsto generar los estándares e indicadores de calidad pertinentes al ciclo de vida y el ministerio de educación potenciará su reciente dirección de educación

inicial fortaleciendo modalidades de atención mediante la organización de grupos de madres educadoras. Esta política permitirá generar un tránsito organizado entre la educación inicial y la educación básica.

Si bien podemos ser optimistas con el futuro, es necesario reconocer que no sólo se requiere incrementar los montos de inversión pública, sino que se deben mejorar y ajustar sus mecanismos para garantizar una buena calidad de la inversión social. El país ha utilizado con mucha frecuencia al frente social para promover mecanismos de privilegios, potenciar los clientelismos políticos y en pocas ocasiones ha logrado establecer programas y políticas de carácter duradero y sostenible. Una de las claves para encontrar la punta del hilo de semejante madeja, consiste en apoyarse en los principios de los derechos humanos y en especial los principios de universalidad y participación.

Un buen comienzo en la vida ….. se hace con la participación de todos

Podremos afirmar que existe una política pública de derechos humanos para la primera infancia cuando todos los niños de un territorio determinado se encuentren en igualdad de oportunidades para tener un buen comienzo en la vida. Esto demanda de la existencia de un gobierno (nacional y local) garante del derecho, la asignación e inversión sistemática de recursos públicos para el logro de las metas , la definición flexible y adaptable de las modalidades de prestación de servicios que garanticen resultados mínimos para todos y, la participación ciudadana para fortalecer los vínculos entre los intereses privados y públicos, y su movilización en la exigibilidad de los derechos, la vigilancia y evaluación social de resultados.

Si bien Ecuador ha definido en su constitución de 1998 que deberá emprender un proceso de descentralización, los avances han sido caóticos y pobres. Por esto, es parte de la agenda de los próximos años generar y promover espacios de interlocución entre el gobierno nacional y los gobiernos locales para la definición de competencias, recursos, responsabilidades y articulaciones entre el sinnúmero de instituciones existentes.

También es un desafío pendiente la instrumentación del Código de la Niñez y Adolescencia mediante la constitución de los Consejos Cantorales de la Niñez y adolescencia y sus juntas de protección de Derechos. Estos Consejos tienen por misión definir las metas y estrategias de política de niñez y adolescencia en el territorio y constituirse en orientadores de la acción pública. Es un organismo de representación paritaria entre el Estado y la sociedad civil. Los Consejos Cantonales serán vigilantes de la implementación de las políticas.

UN PROCESO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE PRIMERA INFANCIA EN HONDURAS

Fadua Kattah B., CINDE, Bogotá

Citation
Kattah, Fadua B. (2006). Un Proceso Para La Construccion de una Politica de Primera Infancia en Honduras, *Journal of Education for International Development* 2:3. Retrieved from http://www.equip123.net/jeid/articles/4/PrimeraInfanciaenHonduras.pdf on [insert month], [insert day], [insert year].

Resumen
Durante el segundo semestre de este año y como consecuencia del renacimiento del interés de los países de América Latina por su Niñez, la Primera Infancia y sus familias, y de la decisión del Comité de la Redes de Educación de Honduras COMCORDE y UNICEF Honduras, se acordó un Convenio con el Centro internacional de Educación y Desarrollo Humano CINDE, para la realización de una investigación diagnóstica acerca de la situación actual de la Niñez en Honduras y de los programas existentes para atenderla, y para prestar apoyo al COMCORDE en la organización de un proceso de concertación y movilización para construir una política para la Primera Infancia en el país.

Abstract
This paper is part of the investigation into the reality of the condition of children in Honduras and of the current programs to improve their situation. The study was carried out by CINDE after consultation between the Consultative Network for Education in Honduras, the Comcorde, and UNICEF Honduras. Comcorde has been working with the government of Honduras to design a new policy ECD framework and strategy that provides and guarantees a quality education for all children.

Durante el segundo semestre de este año y como consecuencia del renacimiento del interés de los países de América Latina por su Niñez, la Primera Infancia y sus familias, y de la decisión del Comité de la Redes de Educación de Honduras COMCORDE y UNICEF Honduras, se acordó un Convenio con el Centro internacional de Educación y Desarrollo Humano CINDE, para la realización de una investigación diagnóstica acerca de la situación actual de la Niñez en Honduras y de los programas existentes para atenderla, y para prestar apoyo al COMCORDE en la organización de un proceso de concertación y movilización para construir una política para la Primera Infancia en el país.

El Comité Coordinador de las redes de educación COMCORDE de Honduras, surgió en el marco de las nuevas estrategias y políticas de la Secretaría de Estado de Educación en el año 2003, con el objetivo de contribuir a garantizar una educación de calidad para todos. Actualmente se ha consolidado una agrupación de treinta organizaciones no gubernamentales que ha logrado impulsar una movilización importante por la ampliación de coberturas y generación de estrategias innovadoras en el campo de la estimulación temprana y de la educación preescolar. Este Comité está trabajando con cuatro líneas estratégicas en incidencia, promoción de la investigación, comunicación y fortalecimiento institucional.

Situación de la Primera Infancia en Honduras

DATOS DEMOGRÁFICOS

Menores de 18 años: 3.567.712

0 a 4 años: 845.184

5 a 9 años: 1.012.845

el 70 % de la población total está bajo la línea de pobreza: 4.504.830

Alrededor de 1.300.000 niños entre 0 y 9 años son pobres

DERECHO A LA SUPERVIVENCIA

SALUD

Atención prenatal 92% atendido por profesional de la salud

Atención de parto 95% atendido por profesional de la salud

Parto institucional: 69%

Tasa de fecundidad general.: 116 x 1000 mujeres en edad fértil

Tasa bruta de natalidad: 26.7 nacimientos por 1000 habitantes

Tasa de mortalidad materna: 108 por 100.000 nacidos vivos

Esta última se da por causas prevenibles y evitables

Inmunizaciones

BCG: 98%- DPT: 93% - Antipolio: 88% - Sarampión: 85% (de los niños entre 12 y 23 meses).

El nivel de coberturas es muy alto, sin embargo se reportan zonas en el Distrito central con coberturas del 40%

Lactancia materna exclusiva en < de 6 meses: 29.7%

Desnutrición global en menores de 5 años: 11%

Desnutrición crónica: 25% (7% condiciones de severidad)- Niños mayores de tres años: 30%

Desnutrición aguda: 18.4% (ENESF 2001)

Desnutrición en primer grado de escolaridad: 36.2 (PRAF)

Los más pequeños de Honduras todavía padecen altos niveles de desnutrición

AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO

Para el 2001: 26.5% de la viviendas tenían llave dentro de la vivienda y el 47.8% fuera de la vivienda; el 10.6 % se abastecía de fuentes naturales

Servicios sanitarios: Un 78% de la población cuenta con algún sistema

A pesar de los avances, los niños y las niñas siguen estando expuestos a ambientes poco sanos, inseguros y en hacinamiento

(ENCUESTA NACIONAL DE DEMOGRAFÍA Y SALUD 2005-2006)

DERECHO AL DESARROLLO

EDUCACIÓN

O a 3 Años: No tienen acceso a la educación inicial salvo aquellos que hacen parte de programas de ONGs con modalidades de estimulación temprana con participación de padres, madres y comunitaria. Esto representa una cobertura mínima.

3 a 5 años: Los niños de esta edad están contemplados en los programas de prebásica oficial que legislativamente es considerada como no obligatoria

5 a 6 años: 169.784 niños y niñas asisten a un centro escolar es decir el 41.96% del total de niños en edad (INE-EHPM septiembre 2005)

Avances 2005-2006 - CCEPREB PREPI: Año 2005: 21,673 niños y niñas y año 2006: 25,026.

(Fuente: FEREMA)

Hay alrededor de 230.000 niños y niñas por fuera del preescolar

DERECHOS DE PROTECCIÓN

CUIDADO

La oferta oficial: IHNFA - Guarderías del IHSS - Centro de cuidados infantiles, hogares infantiles y guarderías

El crecimiento demográfico, las migraciones y la población económicamente activa femenina en el campo se duplicó. Eso significa aumento de la demanda de cuidado a los hijos de madres trabajadoras y padres ausentes. La oferta es particularmente deficiente en coberturas y calidad.

NIÑEZ ABANDONADA Y EN ADOPCIÓN: aumento de la orfandad y abandono infantil por migración de los adultos y el VIH-SIDA. (No hay datos confiables)

Maltrato y abuso infantil: Bajo nivel de denuncia. (No hay datos confiables y procesados)

DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

Registro de nacimientos:

Promedio de inscripción en las 18 cabeceras departamentales 88%. Registro de nacimiento en zonas rurales alejadas: inferior al 10%

Derecho de participación:

En esta etapa de primera infancia el derecho de participación se concreta en el respeto a las expresiones y las necesidades de los niños y las niñas manifestada en la participación real y efectiva de los padres y las madres en los procesos de atención integral a los niños y en la educación a los padres y madres en el paternar con responsabilidad. Esta es muy baja en Honduras.

Las cifras estadísticas hondureñas más recientes que se recogen en este cuadro introductoria sobre la situación de la Primera Infancia en Honduras, muestran avances en los temas de mortalidad materna, atención institucional del parto, mortalidad infantil y en los índices de desnutrición; igualmente presenta logros en el derecho al desarrollo y la educación, con respecto a la cobertura del grado de preparatoria del Programa de Prebásica, gracias a las innovaciones metodológicas propuestas por la ONGs y a la colaboración de los Alcaldes del país para apoyar estos centros educativos en sus localidades. Y aparecen mejores indicadores en la disponibilidad de agua y elementos de saneamiento básico.

Sin embargo y mas allá de la disminución de los índices, el estado real de la situación de la Primera Infancia, es precario y su atención está lejos de ser prioritaria, mucho menos integral, y de cubrir todas las necesidades de esta etapa; además de plantear serios interrogantes sobre la calidad de la atención existente, en la medida que las causas de las situaciones críticas sigue siendo las mismas y siguen siendo evitables.

Así, las madres siguen muriendo durante el parto y el puerperio por hipertensión y

hemorragia, los neonatos por malformaciones congénitas y problemas en el parto, por IRA y EDA; todas ellas causas prevenibles. La desnutrición se mantiene en índices altos, planteando no solo el aspecto de baja promoción de la lactancia materna, sino el de escaso acceso a los alimentos necesarios. Un 25% de los niños padece desnutrición crónica y el 7% en condiciones de severidad está desnutrido.

Aunque hay mejoras en el acceso de los hogares al agua potable, el ambiente y las viviendas para los niños y niñas hondureños mas pobres es precario, hay hacinamiento, falta de servicios sanitarios, deficientes condiciones de higiene y de seguridad.

Los niños más pequeños no son visibles sino en el ámbito privado del hogar, no son reconocidos. Los niños de 0 a 3 años no cuentan con una oferta oficial de atención integral y educación inicial, y sus padres no tienen apoyo educativo para una crianza positiva. En el programa de educación prebásica, hay alrededor de 230.000 niños fuera del preescolar, y se cuestiona la calidad de esta oferta educativa.

La investigación

El objetivo de esta Investigación Diagnóstica fue el de mostrar el estado actual de la primera infancia (0 a 6 años) en Honduras, para generar lineamientos para la formulación de una política que lleve a la unificación, racionalización, gestión de los recursos del país con el fin de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de atención a la Primera Infancia. Esta investigación apuntó a identificar las percepciones, valoraciones, expectativas e intereses de las comunidades y de los actores involucrados en estos procesos sociales; a identificar las respuestas programáticas e institucionales, formales y no formales existentes en su radio de acción; precisar los elementos más pertinentes de un estado de situación de la población y la problemática objetivo; hacer una revisión de los recursos, en sentido amplio, disponibles en el contexto estudiado y crear espacios de análisis, reflexión y concertación de los cuales deriven elementos de conocimiento que funden sugerencias potenciadotas de los procesos investigados, y asesorar el proceso de movilización social alrededor de la política para la Primera Infancia.

La información base de esta investigación fue recolectada a través de la selección de 50 documentos sobre políticas marco nacionales, políticas y planes sectoriales, legislación y normatividad del país, institucionalidad y políticas, planes y programas de atención a la primera infancia, con énfasis en educación y salud; por la entrevista realizada a 46 expertos en las mismas áreas; y a través de la información suministrada por la encuesta autoaplicada a 317 agentes educativos de los programas y modalidades de educación inicial, y heteroaplicada a 25 agentes educativos y de salud.

El análisis de la información se orientó, a través de las categorías de indagación que dan cuenta de los aspectos administrativos, técnico pedagógicos, operativos y de gestión, del trabajo intersectorial y participación de los padres de familias y de la comunidad. Estas categorías de análisis se establecieron con base en los componentes en los que internacionalmente hay acuerdo sobre los criterios de la calidad de los programas de atención a la Primera Infancia.

A lo anterior se suman para el análisis de la información, todos los referentes contextuales del país que aluden a los antecedentes de la atención de la primera infancia en Honduras, la institucionalidad vigente para operativizarlas, los aspectos presupuestales y de financiación, el estado de los programas, las modalidades y proyectos existentes, la formación de talento humano, los espacios institucionales y de concertación para la construcción de la política, los actores relevantes para ser agentes significativos en el proceso y las acciones consideradas prioritarias que surgen de la experiencia acumulada, para la elaboración de un plan concertado que organice y estimule el proceso que ya está en marcha.

Para analizar el funcionamiento, fortalezas, vacíos y debilidades de la educación inicial en Honduras se seleccionaron para el ejercicio de la encuesta las siguientes instituciones y programas:

- Secretaría de educación, Programa de prebásica
- IHNFA, Programa de Bienestar, Centros de atención integral
- Secretaría de salud, AIN-C
- Programa de prebásica interactiva Secretaría de educación/FEREMA
- Alcaldía municipal San Pedro Sula – Guarderías /Jardin
- Agrotor – Prebásica interactiva con financiación de la empresa privada
- CCF- H Programa de Estimulación temprana
- PLAN INTERNACIONAL Centros de Orientación Familiar
- PROACPIN Proyecto piloto UNICEF – CRS – Cruz Roja Americana

En el desarrollo del proceso de la investigación y asociado a la recolección de información acerca de la situación de la primera infancia y de las características de las modalidades y programas para atenderla, y de la socialización de los resultados, se apoyó en el proceso la sensibilización de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, de la academia, las asociaciones a favor de la niñez, de los actores sociales pertinentes, para su participación activa en esta iniciativa. Dentro de esta dimensión del proceso se apoyó al COMCORDE para la realización de talleres y otras estrategias complementarias por niveles territoriales para, contribuir a crear espacios para la promoción de la iniciativa de construir una política nacional para la primera infancia, y en general para la movilización por la Primera Infancia.

La investigación se diseño desde el marco teórico trazado desde la claridad de la importancia de la atención integral e integrada a la Primera Infancia, surgido del acuerdo Internacional, que han permitido, la investigación y la experiencia de los países desarrollados y en vías de desarrollo, con respecto a la importancia fundamental de la promoción del desarrollo infantil.

La atención a la Primera Infancia se justifica desde los derechos humanos, en la medida en que el derecho a la supervivencia y el desarrollo son la base para el desarrollo del potencial humano y por lo tanto, para los demás derechos, por los ahorros en gastos futuros y por las contribuciones de los niños cuando sean adultos; pero sobretodo, por que son condición para su realización en el presente como actores sociales y sujetos de derechos; el compromiso legal de los estados y los ciudadanos; la posibilidad de la transmisión de los valores morales y sociales a sus niños y niñas, y del cambio y o cuestionamiento de los valores predominantes.

Porque las neurociencias demuestran la trascendencia de atender la niñez desde la gestación, especialmente a los menores de tres años. En el primer año postnatal el cerebro crece más del doble. La calidad de la interacción y la experiencia acumulada del niño y la niña (salud, nutrición, atención y estimulación) durante los primeros dieciocho meses conduce a resultados de desarrollo, cuya carencia conduce a deficiencias irreversibles.

Económicamente por cuanto la inversión en la infancia ahorra costos posteriores en salud, educación y protección, al tiempo que potencia la contribución de los sujetos al bienestar de la sociedad en su conjunto -en el presente y en el futuro. Generando sinergias en la articulación con otros programas de atención social, modificando positivamente los ambientes que rodean a la niñez, promoviendo procesos de desarrollo social con mayor impacto y mejor uso de los recursos; contribuyendo a la creación de capital social, porque la promoción del desarrollo infantil genera movilización social, fortalece los diversos tipos de familia y las articulaciones con las instituciones.

Pero sobre todo porque contribuye a la inclusión y a la integración social, al garantizar "un comienzo justo" contribuyendo a sentar bases para la superación de las inequidades socioeconómicas, regionales, de género, generacionales, étnicas y culturales, rompiendo el círculo vicioso de la pobreza.

Las circunstancias sociales y demográficas han cambiado y las familias también; la población ha crecido, el aumento de supervivencia de la niñez en condiciones de vulnerabilidad, la diversificación de las formas de familia, la migración, la irrupción de la mujer al mercado laboral y otros cambios sociales, demandan la atención a la infancia, que no solo mejora la calidad de vida de esta sino que intersecta las necesidades de las mujeres y atiende las necesidades de los padres.[1]

La atención a la Primera Infancia es la base para construir democracia y ciudadanía. Los niños y niñas son sujetos actuales, que se construyen en el presente y cuyo futuro no puede ser preparado sin su participación y el apoyo de los adultos en, la familia, la comunidad y las instituciones del Estado. Y genera desarrollo local y nacional en la medida que el bienestar de los hijos es una poderosa razón para la movilización. Así se construye una demanda educada, que propicia la diversificación de servicios y hace más eficientes y transparentes a las instituciones que los prestan, legitimándolas, y articulando el Estado con la sociedad civil; contribuye a la integración social, hace más competitiva a la sociedad y hace que el proceso de desarrollo sea viable y sostenible.

La investigación se desarrolló teniendo en cuenta que Honduras está en los últimos años pasando por una etapa clave en su historia.

Eventos como la condonación de la deuda externa y el proceso de consulta y concertación para trazar la estrategia de reducción de la pobreza; la transición democrática de los últimos gobiernos del país; las formulación de las metas del milenio, las de la ERP y las de Educación para Todos; la participación ciudadana en los procesos de formulación de los planes y estrategias para alcanzar esas metas; la conformación de espacios de concertación y articulación de la sociedad civil, como el Fondo Nacional de Convergencia FONAC, CONEANFO, la Comisión de Redes de Educación COMCORDE, COIPRODEN y la Alianza por la infancia, adolescencia y juventud; el énfasis del gasto social en el presupuesto nacional; la formulación de los Planes Sectoriales de Educación y Salud; el diseño del currículo para la educación prebásica, que inicia su implementación, y la construcción de los estándares correspondientes; las reformas emprendidas en el sistema universitario; la realización de investigaciones sobre la atención a la niñez y la primera infancia por iniciativa de las instituciones del estado, la banca multilateral o la sociedad civil, enmarcan la iniciativa para promover un proceso de construcción de política pública de atención a la Primera Infancia en Honduras.

Al mismo tiempo, estos avances están acompañados por un deterioro en la calidad de vida de un número importante de niños, niñas y sus familias, en Centroamérica y en Honduras. La diversificación de las formas de exclusión, generadas a partir de la crisis de los 80, los procesos de reforma en los 90, y las consecuencias de los factores estructurales y coyunturales, el alto nivel de pobreza en la población que alcanza un 70%, el desastre causado por el huracán Mitch, afectan el ejercicio de la ciudadanía por parte de importantes volúmenes de población, lo cual impide la construcción de procesos de desarrollo sostenibles. En éste sentido la garantía de derechos para la niñez exige que sean promovidos de manera

[1]Myers, Robert. (1993). *Los Doce que sobreviven*, Fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el Tercer Mundo. Copublicación: Organización Panamericana de la Salud-UNICEF.

integral. Desde los argumentos del marco conceptual y desde la realidad del contexto hondureño, la investigación se plantea la pregunta sobre la ruta a seguir para promover su atención, cuidado y educación; de una manera articulada, integral y sostenible que esté garantizada para los pequeños de hoy y de las generaciones futuras. Esa ruta es la formulación de una política poblacional para la primera infancia y para la niñez; una política pública.

Las etapas de la construcción de la política van desde la demostración de la viabilidad de la atención integral a la niñez, la visibilización de los niños y las niñas y la necesidad de su atención, pasando al proceso de participación para la construcción de la política, su formulación y luego su implementación. Una última etapa de ese proceso debe lograr que las políticas de Niñez y de Primera Infancia sean un eje de las políticas generales de un país.[2] Honduras ha avanzado en la primera fase, en la medida que tiene experiencias valiosas y costo-efectivas que demuestran que es posible atender de forma integral e integrada a la Primera Infancia.

La construcción de esta política pública se impone como el camino, porque en general los dirigentes de los países no son conscientes de las dimensiones de las necesidades de la niñez, porque no hay información integrada de ellas. Los responsables de las naciones en desarrollo tienden a enfocarse sólo en las circunstancias que afectan la supervivencia y desarrollo infantil, desde el período de embarazo hasta los ocho años de edad. Los niños y niñas que viven en la pobreza que son la mayoría en los países en vías de desarrollo, no tienen padres preparados para una crianza positiva, no tienen acceso a la estimulación infantil, al cuidado, a una crianza apropiada ni a la educación preescolar; no tienen atención primaria en salud y atención nutricional; no viven en ambientes sanos, higiénicos, ni seguros y no reciben preparación para lograr éxito escolar. Honduras es un caso más, en nuestra región. Por eso el Cuidado y Educación de la Primera Infancia es visto ya como una estrategia efectiva para reducir la pobreza y superar la injusticia social, en la medida que atiende sus causas desde el inicio.

Las recomendaciones de la investigación realizada, se dieron desde los enfoques propuestos por Emiliy Vargas –Barón[3] para una política pública de Primera Infancia, que propone: un enfoque integral que contemple el desarrollo infantil abarcando todas las áreas del crecimiento: perceptivo, físico, mental, lenguaje, emocional y social. Un enfoque de ciclo de vida en la planeación de políticas de Primera Infancia que considere el período prenatal y perinatal (Reducir la mortalidad infantil, disminuir tasas de bajo peso, mejorar desarrollo, reducir la pobreza, y los costos de salud), el de cero a tres años (Etapa de rápido crecimiento del cerebro. La educación y el apoyo a los padres son esenciales, especialmente de los padres de niños vulnerables), y de tres a seis años (Énfasis en Cuidado infantil y educación preescolar).

Al tiempo que debe propender por el aumento de la inversión para la infancia, el enfoque participativo de las políticas, y la alineación de las metas marco de las políticas del país.

Otro de los soportes conceptuales de la investigación, fue el tema de las condiciones de la calidad[4] de la atención integral a la Primera Infancia, que depende de la feliz conjunción de

---

[2]Acosta, Ayerbe, Alejandro. (1999). Notas para el programa de educación inicial rural en Cundinamarca. CINDE, Bogotá, sin publicar. Acosta, Alejandro, Kattah, Fadua. (2002). Hacia la Construcción de una Política Pública de Infancia y Adolescencia. Fundación Restrepo Barco, Grupo Desarrollo Infantil y de la Alianza por una Política de Infancia, Adolescencia y Juventud. Bogotá.

[3] Vargos Barón, Emily. (2006). Planeación de políticas para el desarrollo de la primera infancia: Guías para la acción. UNICEF-CINDE-ADEA.

[4] Myers, Bob. (2002). Notas Sobre la "Calidad"de la Atención a la Infancia. Revista Revista del Doctorado en Ciencias Sociales Niñez y Juventud, del Convenio Universidad de Manizales y CINDE. (Este artículo es una adaptación y extensión de una trabajo presentado en El IV Encuentro

aspectos administrativos que se definen por la disponibilidad de recursos, con los aspectos técnico-pedagógicos, basados en un perspectiva de derechos -los enfoques, currículos pertinentes, interactivos y que promuevan la participación de los niños y niñas y de los padres, madres, cuidadores y de la comunidad; y de los aspectos de gestión que muestran la concordancia entre la formulación y la práctica real.

Las condiciones de calidad de los programas para la atención de los niños y niñas mas pequeños, al igual que los criterios y enfoques para la construcción de una política pública que los cobije, determine y oriente, son elementos que aportan de manera fundamental en el proceso de construcción de un camino para lograr niños y niñas felices, sanos nutridos, con la atención necesaria para el desarrollo pleno de todas sus potencialidades, queridos, respetados y reconocidos en un ambiente sano y seguro. Fue desde estos, que se analizó el bagaje con que cuenta Honduras para emprender tal proceso.

La legislación, las Políticas marco y sectoriales, y la institucionalidad en Honduras

La niñez y la Primera Infancia hondureñas, están cubiertas por la legislación internacional firmada por el estado. Fundamentalmente por la Convención de los Derechos del Niño, la Cumbre Mundial de Educación para Todos de Jontiem y la Cumbre de Dakar, para destacar las mas importantes. A nivel nacional, están el Código de niñez y Adolescencia, y la Constitución de la República.

Desde el punto de vista de las políticas nacionales, el marco está trazado por la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Educación para Todos y las Metas del Milenio, que consignan metas nacionales en las áreas de salud y de educación para los niños y niñas, con énfasis en la salud materno infantil y la ampliación de coberturas de prebásica para mejorar la calidad, acceso y permanencia de la educación básica.

En cuanto los planes y políticas sectoriales de Educación y Salud, Honduras cuenta con el Plan Nacional de Salud, el Plan Sectorial de Educación, la Política de Seguridad Alimentaria, la Política Materno-infantil, y la Política Nacional de Nutrición.

En el campo que nos interesa que es la búsqueda de la calidad de vida de los niños y las niñas menores de seis años, y por lo tanto su protagonismo explícito en las objetivos y fines formulados, encontramos que si bien existen políticas globales dentro de las cuales la población infantil aparece cubierta, es claro que no existe una política orientada de manera específica para la Primera Infancia[5], lo que es importante porque representa un quiebre significativo en la relación entre orientaciones para el desarrollo de programas y proyectos que contribuyan de manera directa a cubrir las necesidades específicas de este grupo poblacional y la asignación presupuestal para llevarlos a cabo con éxito.

Existe desarticulación de las iniciativas de todos los actores institucionales, oficiales y privados; de las iniciativas financiadas por distintas entidades de la Cooperación internacional o de la banca multilateral. Un conjunto de las iniciativas de atención la Primera Infancia tanto gubernamentales como no gubernamentales, independientemente de sus niveles de calidad, ha sido temporal. Por razones de los cambios que imponen los ciclos de política con los cambios de gobierno y de sus administraciones y por la dependencia de la financiación y el presupuesto externo. Igualmente porque han sido concebidas como proyectos aislados de intervención.

Internacional de Educación Inicial y Preescolar Del 9 a 13 de julio del 2001, Habana, Cuba organizado por el Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar).

[5]Existen metas de salud y educación para la Primera Infancia. Ver Metas ERP/ EFA.

En el país la institucionalidad que atiende las diversas áreas de derechos de la Primera Infancia y sus familias está representada por las Secretarías de Salud, Educación y el Instituto Hondureño para la niñez y la Familia IHNFA, quienes desde sus metas sectoriales no desarrollan acciones articuladas en la planeación, ni en la implementación de sus políticas, ni en su financiamiento. Desde la Presidencia de la República se implementan programas pero no tienen la estructura institucional para rectorar y gestionar una política de atención integral y educación inicial. En las tres primeras instituciones a pesar del aumento en el presupuesto de educación, hay problemas de presupuesto, de estructura y gerenciales.

Los sistemas de información del país, son poco confiables y los flujos de información son deficientes, contribuyendo con la desarticulación e impidiendo un mejor impacto de la intervención y de la inversión, por lo que el Instituto nacional de Estadística INE ha emprendido un trabajo de estandarización de los sistemas institucionales de información en el país.

El recurso humano en las áreas de bienestar, salud y educación, es insuficiente y está mal distribuido. Su nivel educativo en general es bajo. No está especializado en el tema de desarrollo infantil integral y educación inicial. Los programas en general no están en capacidad de absorber al recurso humano altamente capacitado por falta de recursos y presupuesto. Los énfasis en la formación de talento humano en el sector educativo, no están puestos en la educación prebásica. Y el voluntariado local y comunitario que aparece como una solución, a pesar del alto grado de compromiso, es insuficiente para garantizar la calidad de la educación inicial si no se implementan procesos de capacitación suficientes y continuos y políticas de incentivos.

Conclusiones y recomendaciones

Los niños y las niñas de la Primera Infancia no son visibles en el país, ni en sus políticas, ni en sus presupuestos, ni en sus Planes sectoriales y Programas de diversa magnitud, como una categoría poblacional de características específicas con necesidad de atención integral e integrada.

Sin embargo el país no está arrancado de cero en el tema de la atención de la Primera Infancia; no solo hay experiencia, sino modelos exitosos y efectivos. En distintas instancias los actores manifiestan su interés y compromiso por el tema; el momento internacional en las prioridades de políticas sociales es propicio. Existen diagnósticos básicos que aunque son insuficientes son un base importante y muestran avances realizados, y una realidad de los niños y niñas y de sus familias muy precaria.

El país cuenta con la oportunidad que representan la ERP, sus metas y las de la EFA, Educación para Todos y sobre todo con los espacios participativos consolidados para revisar su desarrollo y desempeño y poder sugerir cambios en las rutas actuales.

Con esta oportunidad contribuye la tendencia internacional a retomar la Atención a la Primera Infancia en la agenda de los países y en los planes nacionales por la niñez, y el interés en Centroamérica por las políticas de Primera Infancia.

Existe el espacio para continuar el proceso de construcción de una política publica para la Primera Infancia, que se inicia con las discusiones previas para la realización de esta investigación con la consolidación del COMCORDE, como instancia de la sociedad civil promotora de esta iniciativa y que ha logrado una respuesta inicial a la convocatoria al trabajo conjunto a los actores oficiales de Educación, Salud, Bienestar.

La atención integral a la primera infancia como garantía de sus derechos, exige un trabajo conjunto con todos los estamentos de la sociedad que están contemplados en la Constitución Nacional y en el Código de Niñez y Familia: el Estado, la Familia y la Sociedad. Actualmente,

ninguno de ellos dentro de la sociedad hondureña a pesar de su responsabilidad con la garantía del bienestar y desarrollo infantil, está en capacidad de suplir las necesidades existentes por si mismo y de forma aislada. Por lo que es necesario entender la necesidad del aporte de todos para mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y sus familias.

Desde esta claridad se visibilizaron algunas rutas para emprender un proceso de construcción de política:

- Aunque el conjunto normativo nacional permite la promoción de una política de Primera Infancia y la garantía de sus derechos es importante promover la inclusión de la Primera Infancia como grupo poblacional específico en el desarrollo legislativo nacional que se dé, en todos los asuntos pertinentes. En el tema de educación se impone la inclusión de la educación inicial y de la educación de padres y madres (0 a 3 años) en la Ley General de Educación que está en proceso.

- Dentro de las **políticas nacionales, programas y proyectos**, con énfasis en el aspecto sociales, promover la inclusión transversal de la Primera Infancia como grupo poblacional, en lo espacios de planeación y formulación de política las instituciones oficiales, que conforman el eje para el desarrollo humano: Educación, Salud, Bienestar y en los demás proyectos de las instituciones.

- Contribuir con la promoción de la superación de los cambios por los ciclos de política que se generan en los cambios de gobierno y administraciones, es una condición para lograr impacto real y sostenible en la vida de los niños y niñas hondureños.

- Por eso promover la continuidad, para garantizar la sostenibilidad de las políticas, programas y proyectos es mandatorio, al igual que garantizar la permanencia de los actores oficiales, civiles y sociales en los programas y proyectos a nivel nacional y local como garantía de calidad de los mismos.

- Para concretar este propósito se debe realizar un esfuerzo grande de incidencia para lograr la inclusión de la atención integral e integrada a la Primera Infancia, en los planes de desarrollo nacionales y locales, que es donde en últimas se hace real la implementación de las políticas y programas.

- Es importante que se inicie un proceso de revisión de la **institucionalidad nacional** vigente, entre los sectores de Educación, salud, y bienestar, con la participación de la Presidencia de la República, para explorar arreglos interinstitucionales que permitan acuerdos desde las necesidades de rectoría, presupuesto, y capacidad gerencial y de estructura para implementar una política, planear, formas de gestión pública intersectorial, e iniciar la discusión sobre el Sistema Nacional de Bienestar en el país.

- Para trabajar **presupuesto y financiamiento**, conviene profundizar el análisis del gasto e inversión real en la niñez en general y en la Primera Infancia en particular. Junto con las estrategias de trabajo intersectorial articulado, se debe pensar en la búsqueda de mecanismos para la racionalización del presupuesto para maximizar el impacto de las intervenciones. Coordinar fuentes y procesos de financiamiento desde las mesas de cooperación, el COMCORDE y sus instituciones y las instituciones del Gobierno.

- En el tema de formación de talento humano es importante incorporar los criterios de calidad de la atención a la Primera Infancia en los currículos vigentes de las distintas modalidades de formación de talento humano en Honduras y adecuar los enfoques a la

investigación actual. Convocar a la Academia, a las Facultades y programas y a los formadores.

- Participar en la reforma de las normales y en los procesos de reforma universitaria para incluir los temas de desarrollo infantil integral y de educación inicial, en salud y educación.

- Promover la discusión de mejores alternativas, mas amplias en su cobertura y mejores en su calidad para la capacitación de los maestros voluntarios y de los agentes voluntarios promotores de salud.

- Trabajar en la unificación de los aspectos irrenunciables de los **enfoques de la educación inicial y el desarrollo infantil integral** y el enfoque transversal de género dentro de las instituciones miembros del COMCORDE, es condición para un mejor trabajo de incidencia por la Primera Infancia.

- **La participación y educación de los padres, madres y cuidadores** es condición de calidad de los programas y centros de atención para la Primera Infancia. Tal vez este punto es el mas crítico desde el punto de vista de los niveles de calidad de la oferta de educación y salud en Honduras. Lo que impone un trabajo serio de todos los actores involucrados para construir un plan y una estrategia que fortalezca la educación a los padres y madres de los niños en su primera infancia y desarrolle las competencias familiares que son fundamentales para el desarrollo infantil y de la familia. Pero además es importante trabajar el tema como factor transformador de la comunidad y de desarrollo de capital social y económico.

- Es importante afectar las políticas patronales en relación con los roles de los empleados como padres y madres, como condición para facilitar la contribución de estos con la calidad de vida de sus hijos (licencias, tiempos aparte para participar en los programas etc.).

- Desde el criterio de corresponsabilidad todos los actores institucionales oficiales, civiles y los sociales son responsables en alguna manera del bienestar real de la niñez. Para el compromiso de la incidencia a favor de los derechos de la PI hay que contar con:
    - Los formuladores de política, los planeadores; la Mesa sectorial de salud, la Mesa sectorial de Educación.
    - Los legisladores: Congreso de la República, Comisión de Infancia y Familia
    - La Presidencia de la República
    - La Junta Nacional del IHNFA
    - Los Gobernadores y Alcaldes

- La **comunicación para la visibilización de la Primera Infancia y para la movilización social** a su favor, es la actividad inicial y transversal de esta iniciativa para la construcción de la política de Primera Infancia. El mensaje de la etapa de socialización debe insistir en que los niños son responsabilidad de todos. Y que son sujetos de derecho "Hoy, porque mañana será muy tarde".

- Como condición para el éxito del proyecto, **COMCORDE debe consolidar su liderazgo**, y ampliar su convocatoria para el trabajo articulado a las instituciones del gobierno, las organizaciones no gubernamentales, la cooperación internacional, el sistema de Naciones Unidas, la banca multilateral y la sociedad civil.

- Y promover el trabajo en Redes en todos los niveles y con todos los actores, como principio irrenunciable de trabajo, desde una mirada intersectorial, lo que permitirá la articulación y fortalecimiento de espacios de concertación y trabajo conjunto.

- La promoción de trabajos articulados a nivel regional centroamericano, podría potenciar los logros en la calidad de vida de los niños y las niñas y maximizar presupuestos, fortalecer mecanismos de financiamiento, y aunar experiencias adquiridas y significativas

La magnitud de la importancia y diversidad del trabajo emprendido para la construcción de una política de Primera Infancia, no puede ser abordado, sin la convicción de que se trata de un proceso de desarrollo desigual pero que debe ser constante, donde la ampliación de la convocatoria y de los socios es permanente y donde la persistencia, y la permanencia son los requisitos indispensables para el avance.

Muchas cosas pueden esperar, el niño no.
Ahora mismo se forman, se crea su sangre,
sus sentidos se desarrollan. A ellos no se les
puede decir mañana. Su nombre es hoy
Gabriela Mistral

La realización de este estudio con un enfoque participativo, tiene, además de la identificación de información prioritaria para la orientación en la formulación de la política, una ganancia adicional, en términos de las movilizaciones y reflexiones que a lo largo del proceso se produjeron en los distintos escenarios y con los distintos actores que se fueron vinculando al proceso.

Lo sucedido a lo largo del proceso permite evidenciar que existe en el país la voluntad política para fortalecer los marcos normativos, jurídicos y políticos que redunden en beneficio de la primera infancia, y que cuando se establecen mecanismos de debate, argumentación y concertación de acciones conjuntas es posible aunar esfuerzos técnicos y políticos para optimizar el uso de recursos y la realización de acciones conjuntas en torno a temas prioritarios para la niñez y sus entornos de desarrollo.

De la misma manera, cuando se vinculan los actores de los programas en todos sus niveles, se generan procesos de sensibilización en torno a:

- El papel protagónico de cada actor social en torno a las potencialidades en la generación de ambientes más favorables para el desarrollo infantil y por lo tanto en el mejoramiento de la calidad de los programas de educación inicial. Sentirse involucrado es hacerse partícipe de las responsabilidades individuales y sociales que a cada uno corresponde; sin ello los procesos de reflexión, esto es, de volverse de manera crítica pero prepositiva en torno a los cambios, es algo que difícilmente se logra de otra manera.
- El impacto de cada acción y en cada nivel, frente a la generación de oportunidades no sólo para los niños, sino para el país, de contar con mejores condiciones para el desarrollo y por lo tanto la superación de la pobreza.
- La existencia de diversos puntos de vista acerca del desarrollo infantil y la educación inicial, para desde allí concertar unos acuerdos mínimos en torno a los cuales se focalicen las acciones que todos realizan desde su rol.
- La necesidad de generar y fortalecer redes de apoyo social, que desde un esfuerzo colectivo permitan mejorar el uso de potencialidades y recursos existentes en el medio para cualificar los programas y el quehacer diario.

- Los procesos de desarrollo de los niños y niñas del país, y la identificación de fortalezas y debilidades desde cada escenario. La identificación de los factores críticos – favorables o no – de todos los procesos

De la misma manera, haber puesto sobre la mesa la discusión en torno a la situación de la niñez, visibilizó el importante papel de la inversión de manera principal durante los primeros años del desarrollo infantil, de su poder transformador, de realizar el trabajo desde una perspectiva de derechos en las rutinas diarias con ellos y ellas, sus familias y sus comunidades.

Lo anterior entonces deviene en la explicitación de los niveles de corresponsabilidad que a cada uno compete, y a ver como una gran oportunidad para COMCORDE el hecho de contar con la participación de distintas instancias de gobierno, privadas y de la sociedad civil, en la generación de un diálogo permanente, en la perspectiva de liderar un proceso en el que la formulación de la política se viva como un ejercicio colectivo y participativo en el que todos ponen y todos ganan.

Y que dichos procesos deben establecerse sobre la base de evidencias que provengan de procesos sistemáticos y rigurosos, es decir de procesos de evaluación e investigación permanente, a través de los cuales se vaya avanzando en el acercamiento a las condiciones reales y sentidas de quienes se encuentran vinculados con los procesos de educación inicial. De esta manera, la inclusión de la academia es un imperativo que no se puede postergar y para el cual la formulación de la política debe prever su articulación.

La socialización de los resultados de la investigación

Esta cuarta fase de la investigación se desarrolló de acuerdo con la propuesta enviada al Comité Técnico por el CINDE, que contempló la realización de talleres cuya metodología permitiera la participación de los actores sociales que participaron en las primeras etapas de la investigación y que garantizara a través de un proceso inductivo la apropiación de los principales resultados encontrados y de las recomendaciones para la construcción de la política pública de PI.
Al tiempo que concluyeran con la manifestación de compromisos con los niños y las niñas mas pequeños, desde el accionar personal, institucional y comunitarios.

Complementando esta estrategia, se presentaron los resultados de la investigación en los diversos espacios institucionales que consideró pertinentes el Comité Técnico:
Asamblea COMCORDE Decidores de políticas del Gobierno Nacional

APORTACIÓN Y PARTICIPACIÓN INFANTIL EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS CENTROS EDUCATIVOS

José Francisco Martínez Preciado, Hacia una Cultura Democrática, A.C., México

Citation
Martinez Preciado, José Francisco (2006). Aportación y Participación Infantil en la Evaluación de la Calidad de los Centros Educativos, *Journal of Education for International Development 2:3*. Retrieved from http://www.equip123.net/jeid/articles/4/CalidaddelosCentrosEducativos.pdf on [insert month], [insert day], [insert year].

Resumen
El artículo analiza la aportación y participación infantil en el proceso de evaluación de la calidad de los centros educativos en México. Presenta de manera muy breve algunos de los resultados producto del análisis de 1047 entrevistas a niños y niñas de 4 y 5 años realizadas en el proyecto Evaluación Externa y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad en el Nivel Preescolar.

Abstract
This paper describes the contribution of children to the external evaluation of the Quality Schools Project in Mexico's pre-school centers. It describes very briefly some of the results of an analysis of the more than 1047 interviews that were carried out with 4- and 5-year old boys and girls as part of the evaluation.

Introducción

Evaluación y calidad son dos conceptos ubicuos en el discurso pedagógico actual. El siglo XXI exige a los sistemas educativos dos aspectos fundamentales: el mejoramiento de la calidad y la equidad.[1] Estos requisitos han creado nuevos retos para la evaluación; Tiana (1996) afirma que la evaluación educativa se ha diversificado a medida que los factores contextuales han adquirido mayor relevancia en el desarrollo curricular.[2] De esta manera, se concibe al proceso educativo como un fenómeno complejo y multidimensional.

Una de las áreas prioritarias para la mejora de la calidad ha sido considerar como eje de análisis a los centros educativos. La evaluación de los centros es una tarea que incluye una enorme gama de factores y abarca aspectos organizacionales, procesos pedagógicos en el aula, relación con familias y

[1]Eming, M. y Fujimoto G.: Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales. *Acción Pedagógica*, Vol. 13, No. 2 / 2004., también en: Cohen, E (2000).: Educación, eficiencia y equidad; una difícil convivencia, en: ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. I. La búsqueda de la eficiencia. *Serie Políticas Sociales No. 42*. Santiago de Chile: CEPAL.
[2]Tiana, A. (1996): La evaluación de los sistemas educativos. Revista Iberoamericana de Educación. No. 10. Enero Abril, 1996. p. 37-61. Disponible en: http://www.rieoei.org/oeivirt/rie10a02.pdf

comunidad, clima laboral, etc.[3] Este tipo de evaluación busca la incorporación y participación de los diversos actores del proceso educativo, no se limita al equipo directivo o docente de un centro, también resulta de vital importancia incluir a los miembros de la familia, de la comunidad y a los alumnos.[4]

Evaluación integral de la calidad de los centros educativos

Desde el año 2002 nuestro equipo ha participado en la evaluación de la calidad educativa de centros preescolares en México y a partir de 2003 se involucró en tareas de coordinación, formación de evaluadores y análisis de resultados del proyecto Evaluación Externa y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad (PEC) en el Nivel Preescolar[5]: El PEC es una propuesta impulsada por el Gobierno Federal cuyo propósito general consiste en mejorar la calidad de los centros que pertenecen al sistema de educación básica.[6]

Nuestro enfoque de evaluación responde a un modelo multicriterial que adopta una variedad de instrumentos y herramientas de evaluación para conocer: insumos, procesos, productos y contexto de los centros educativos[7], y requiere obtener la diversidad de puntos de vista de los diferentes actores del proceso educativo: el equipo docente y directivo, las familias y sus hijos e hijas, y miembros de la comunidad.[8] La integración de cada elemento nos permite obtener una visión sistémica del nivel de calidad de un centro educativo.

¿Por qué incluir la participación de niños y niñas en la evaluación de la calidad de un centro educativo?

Compartimos con Martine Delfos (2001), la idea de que los niños poseen sabiduría, y nosotros como adultos tenemos el deber de escucharles con respeto y ser conocedores de tal sabiduría.[9] Ellos y ellas son los primeros en sentir los efectos de las bondades o de las omisiones de las instituciones. Los niños desde su perspectiva y en las insólitas cosas en las que se fijan abren una mirada diferente que nos permite conocer de otra forma la vida de los centros educativos. Conjuntamente, hay dos aspectos sobre los que vale la pena reflexionar: a) las niñas y los niños tienen derechos; b) los niños participan activamente en los centros.

---

[3]Cuellar Ruiz, G.: La evaluación de escuelas desde la perspectiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En: Centro de Altos Estudios en Investigación Pedagógica (2005): *Reflexiones sobre Evaluación Educativa*. México: Aula XXI/Santillana.

[4]Schmelkes, S. (1995). *Hacia una Mejor Calidad de Nuestras Escuelas*. México: SEP

[5]En este proyecto colaboraron diferentes instituciones públicas y de la sociedad civil; Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Secretaría de Educación Pública (SEP) a nivel federal y estatal, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a nivel federal y estatal, y Hacia una Cultura Democrática, A.C.

[6]Secretaría de Educación Pública/Programa Escuelas de Calidad. "Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad". México, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de febrero de 2006.

[7]Stufflebeam y Shinkfield (1987). *Evaluación Sistemática: Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós. pp.176-209.

[8]Nuestra definición de calidad educativa se vincula a un enfoque posmoderno en donde el concepto de calidad educativa debe considerarse como construido, relativo y contextual, como lo plantean Dalhberg, Moss y Pence (2005). Más allá de la Calidad Educativa: Perspectivas posmodernas. Barcelona: Graó.

[9]Delfos, M. (2001). *¿Me escuchas? Cómo conversar con niños de cuatro a doce años*. Ámsterdam: Bernard Van Leer Foundation.

Derechos de los niños

La sociedad contemporánea plantea con mayor firmeza la idea de que los niños y las niñas poseen derechos y empieza a aceptar que la voz de la niñez y juventud debe ser considerada en la toma de decisiones en aspectos que les afectan de manera directa. Estas nuevas ideas se plasman en la Convención sobre los Derechos del Niño realizada en 1989. En ella se incluye, por vez primera en la historia, el reconocimiento del derecho de la niñez a participar[10], lo que se refleja en los artículos 12, 13, 14, 15, 17, 30 y 31 de la Convención, relativos a los derechos de formarse un juicio propio, expresar su opinión, ser escuchado, a buscar, recibir y difundir información e ideas, a la libertad de pensamiento y conciencia. Este acuerdo internacional fue aceptado por la mayoría de los países participantes, que no sólo firmaron la convención, sino que la ratificaron, hecho que implica a los gobiernos adaptar sus leyes de acuerdo con las disposiciones de la Convención.[11]

Los niños participan activamente en los centros educativos

Durante la infancia se observa una gran capacidad de relación social de los niños: buscan el apoyo de sus madres, hermanos, abuelas, compañeros, educadoras y otros adultos o iguales para lograr lo que se proponen; se insertan en redes de relación muy complejas que se organizan no sólo alrededor de sus propios intereses, sino de muchos otros.[12] La participación de los niños y las niñas también se manifiesta en las interrelaciones que construyen en los centros educativos. La acción pedagógica de un centro preescolar sólo tiene sentido cuando los niños y las niñas se involucran auténticamente en las actividades que se brindan, se proyectan y se realizan.[13] Sin embargo, existen diferentes tipos de participación y diferentes niveles de complejidad en su participación.[14]

La voz de los niños y las niñas en la evaluación de la calidad de un centro educativo: ¿Qué piensan y sienten sobre su centro educativo? ¿Qué cambios realizarían?

Presentaremos de manera muy breve lo que los niños y niñas piensan y sienten sobre su centro, así como los cambios que proponen. Los datos provienen del análisis de 1047 entrevistas realizadas a niños y niñas de 4 y 5 años de edad, en la evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad en el nivel preescolar[15]. Por razones de economía sólo ilustraremos con mayor detalle dos de las preguntas que se realizaron en las conversaciones.[16]

¿Qué sentimientos y emociones despierta el Jardín de Niños?

El análisis nos muestra que 48% de los niños y niñas entrevistados asocian ir al jardín de niños con la alegría y el 18% con estar bien; 10% manifiestan indiferencia. Los niños y niñas que tiene una experiencia negativa, la asocian al desagrado 7% y la tristeza 4% (ver gráfico 1).

---

[10]Landsdown, G. La participación y los niños más pequeños. *Espacio para la Infancia*. Noviembre, 2004. No. 22. pp. 3-14

[11]Pilotti, F. (2001). Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El contexto del texto. *Serie Políticas Sociales No. 48*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Políticas Sociales.

[12]Rogoff, B. (1990). *Apprenticeship in Thinking: Cognitive Development in Social Context.* NY: Oxford University Press.

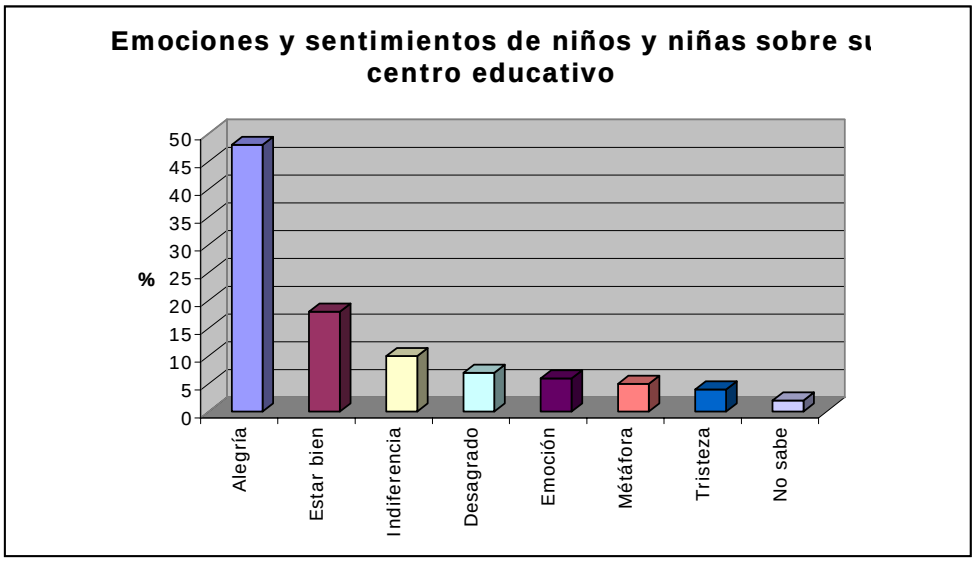
[13]Malaguzzi, L. (1998). History, Ideas and Basic Philosophy: An interview with Lella Gandini. En: Edwards, Gandini y Forman. (1998). *The Hunderd Languages of Children. The Reggio Emilia Approach, advanced reflections*. USA: Ablex Publishing.

[14]Corona y Morfín (2001). *Diálogo de Saberes sobre Participación Infantil*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

[15]En la evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad participaron 150 centros preescolares en 29 estados federales en los ciclos educativos 2004-2005 y 2005-2006.

[16]Las entrevistas realizadas a los niños y las niñas constaban de 10 preguntas.

Gráfico 1. Sentimientos y emociones que despierta el centro preescolar



Fuente: Elaboración propia con datos de la evaluación externa de PEC en el nivel preescolar.

Las respuestas que dan los niños y las niñas sobre los sentimientos positivos (alegría y felicidad) se vinculan con las actividades que se realizan en los centros educativos, el juego y las posibilidades de reunirse con sus amigos (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Ejemplos de respuestas de los niños y niñas asociadas a la alegría.

"Siento felicidad, me siento feliz jugando cuando entro."
"Siento que voy a jugar mucho y que voy a aprender a leer."
"Alegría porque estoy en mi Jardín. Me gusta venir mucho."
"Siento que es muy bonito. Me gusta venir."
"Que voy a ver a todos mis amigos y también a mi maestra, y al sol y todo lo que está en el Jardín."

Fuente: Elaboración propia con datos de la evaluación externa de PEC en el nivel preescolar.

Las respuestas de los niños asociadas al desagrado se vinculan con sensaciones de cansancio físico, frío, calor o falta de sueño. La tristeza con experiencias de estar lejos de su familia o por la violencia física que reciben de otros niños (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Ejemplos de respuestas de los niños y niñas asociadas al desagrado y tristeza

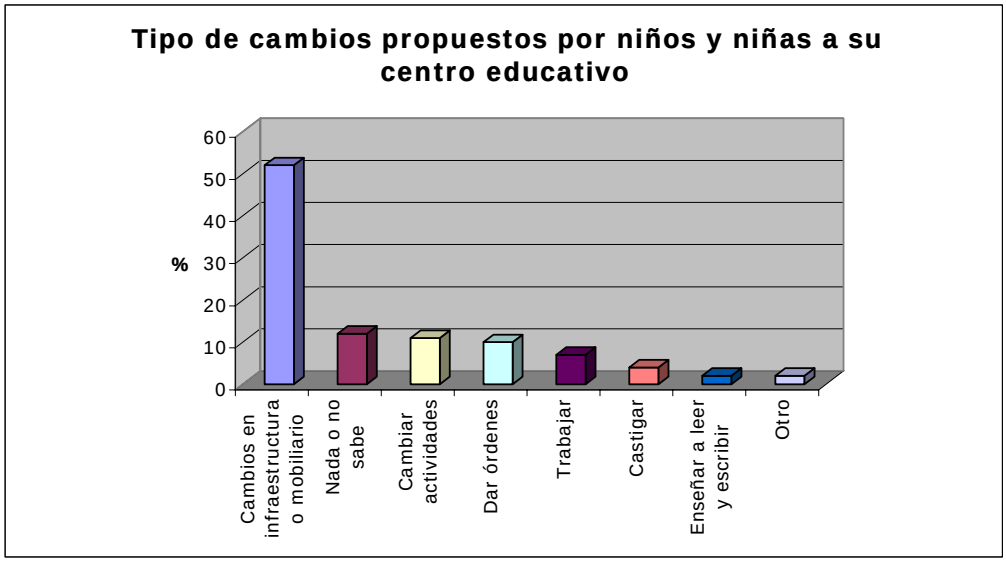
" A veces me duele la cabeza."
"Triste, cansada"
"Cuando estoy enferma vengo triste y no quiero hacer nada."
"Mal, me da flojera. Me levantan temprano."
"Algo, como extrañar a mis papás."
"Siento que hay mucho calor."
"Me aburro."

Fuente: Elaboración propia con datos de la evaluación externa de PEC en el nivel preescolar.

¿Qué cambios realizarían los niños y las niñas, si ellos(as) fueran la directora o director del centro educativo?

La siguiente pregunta que generó respuestas significativas fue la de conocer los cambios que realizarían si los niños y las niñas fueran el director o directora de su centro preescolar. El 52% de las respuestas se concentraron en hacer cambios relacionados con la mejora de las condiciones del centro: pintar, arreglar el mobiliario, comprar más juguetes, cuidar el aseo. Un porcentaje pequeño (11%) realizaría cambios relacionados con las actividades que se realizan en el centro (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Cambios propuestos por los niños y niñas a si centro educativo



Fuente: scolar

Los cambios que proponen son bastante claros y responden a las estrategias que dicta el sentido común para mejorar la calidad educativa (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Ejemplos de cambios propuestos al centro educativo por los niños y niñas en aspectos de infraestructura y mobiliario

"Pintaría los salones de otro color y arreglaría los baños."
"Traería muchas cosas, hojas, lápices, juguetes, pintaría la escuela."
"La pintaría, cambiaría todas las cosas y le pondría otras. Plantaría árboles o haría muchos juegos en el salón, plastilina para armar castillos, de esos bloques, nada más."
"Pintaría de rosado, le pondría rayitas y un muñeco a la puerta, cambiaría los muebles."
"Cambiaría todas las cosas que están viejas."
"Cambiar los columpios, que los pinten. El piso que lo pinten de colores, que tenga dibujos."
"Hacerlo limpiar, hacerlo bonito, barriendo con abanicos."
"Comprar libros y otros juguetes."
"Pondría más juegos como un brincolín."
"Le pondría mucho perfume."
"Que estuviera limpiecito."
"Pondría más flores en todo el jardín para que se viera más bonito."
"La haría grande con muchos niños y niñas."

Fuente: Elaboración propia con datos de la evaluación externa de PEC en el nivel preescolar

El análisis de las respuestas de los niños y las niñas nos permite distinguir un conjunto de sencillos principios para mejorar la calidad de los centros educativos: *1) es importante el sentido estético del centro, los colores, las flores, los olores*[17]*; 2) el orden y la limpieza del centro; 3) espacios exteriores con mobiliario que promueve el movimiento; y 4) contar con materiales suficientes y diversos*. Salvo la brevedad y candidez de las respuestas que hacen los niños y las niñas, estas estrategias no son muy diferentes a las que proponen los expertos en educación. Schiefelbein, Wolf y Schiefelbein (2000) realizaron un estudio sobre el costo-efectividad de las políticas educativas basados en las opiniones de expertos, revisando las propuestas de agencias internacionales, los bancos de desarrollo, el Banco Mundial y las conclusiones de los diagnósticos realizados en América Latina. Según los expertos encuestados el mayor impacto se lograría con intervenciones múltiples mediante un paquete didáctico con administración descentralizada a la escuela; capacitación y administración de pruebas.[18]

Lo que no es evidente y que resulta más complejo de analizar en las entrevistas de los niños y las niñas son cambios a los aspectos "intangibles" como lo son los procesos educativos. Muy pocos niños y niñas hacen referencia a este tipo de cambios (ver cuadro 4).

Cuadro. 4. Ejemplos del cambio de las actividades del centro educativo propuesto por los niños y las niñas.

Cambios en las actividades realizadas en el centro educativo
"Pondría más recreo, y poder pegar la plastilina en algunas partes del salón y no poner tareas difíciles." "Hacer clases con muñequitos." "Que la escuela se acabe más pronto." "Inventaría clases de cocina o tendría clases de baile con la maestra y los niños." "Dejar las cosas como las dejan los niños porque vamos a venir otro día.." "Que todo el tiempo sea recreo. Qué se pueda jugar con tierra, hacer sólo un trabajo, jugar plastilina todo el tiempo. Que pongan la bandera afuera. "

Fuente: Elaboración propia con datos de la evaluación externa del PEC en el nivel preescolar.

En las respuestas que ofrecen los niños y las niñas se puede apreciar la dificultad de proponer cambios en las actividades que se realizan en el centro. En contraste con las respuestas relacionadas a los aspectos tangibles, los niños y las niñas no poseen, *todavía*, un conjunto de principios para proponer variaciones en los procesos educativos.

Reflexiones finales: aportación de la mirada y voz infantil en la construcción social del preescolar

Los niños y las niñas pueden ser nuestros aliados para establecer escuelas de calidad, aludiendo a su capacidad para jugar, crear e imaginar, como cualidades que nos pueden ayudar en la tarea que de

[17]Dentro del proyecto educativo de Reggio Emilia se considera este aspecto como fundamental; como Loris Malaguzzi declara, los niños y niñas tienen el derecho de tener un espacio educativo bello y a contribuir a embellecer dicho espacio. Rinaldi, C. (2006). In Dialogue with Regio Emilia: Listening, Researching and Learning. GB: Routledge.

[18]Schiefelbein, E. Wolf, L y Shiefelbein, P. El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina: Estudio basado en la opinión de expertos, en ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. I. La búsqueda de la eficiencia. *Serie Políticas Sociales No. 42*. Santiago de Chile: CEPAL.

construir un mejor presente para ellos, sus familias y comunidades. Y no apreciando a los niños, por lo que serán, pensando únicamente en su futuro; preparándolos para el siguiente nivel educativo, preparándolos para el trabajo, preparándolos para ejercer su ciudadanía. Esta actitud niega la posibilidad real y tangible de *crear un presente de mayor bienestar*.

En este sentido es necesario cambiar la imagen de los niños y niñas como seres desvalidos, débiles e incompletos, por una imagen de niños y niñas como personas capaces, fuertes y ricas, que pueden ofrecer verdaderas contribuciones a nuestra cultura.[19] Una nueva imagen de los niños y las niñas implica una nueva imagen de educadora o educador[20], y una nueva imagen de ciudadano o adulto que "tiene al niño en la cabeza" porque valora auténticamente los derechos, las ideas, emociones y sentimientos infantiles.[21]

Finalmente, podemos pensar y valorar que los niños y las niñas miran con curiosidad la realidad, se abren a la vivencia y buscan dar significado a sus experiencias. Sumado a su espontaneidad y franqueza que cuestionan nuestras rutinas y hábitos de pensamiento, y que nos retan con hipótesis que no responden a nuestra lógica. Nos invitan a explorar ideas y alternativas que pueden ayudarnos a fundar la sociedad que queremos. Estas capacidades infantiles pueden contribuir a defendernos de la creciente tendencia global de considerar a la calidad en educación infantil como un proceso técnico de estandarización, predicción y control, sin tomar en cuenta la dimensión ética asociada a la responsabilidad de hacer valoraciones.[22]

[19]Malaguzzi, L. (1998). *Op cit*.
[20]Katz, L. (1998). What Can We Learn From Regio Emilia. En: Edwards, Gandini y Forman. (1998). *The Hunderd Languages of Children. The Reggio Emilia Approach, advanced reflections*. US: Ablex Publishing.
[21]Tonucci, F. (1996*). La Ciudad de los Niños: Un modo nuevo de pensar la ciudad*. Buenos Aires: Losada.
[22]Dahlberg G, Moss, P. y Pence, A. (1998). *Op cit.*

Referencias

Cohen, E. (2000). Educación, eficiencia y equidad; una difícil convivencia, en: ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. I. La búsqueda de la eficiencia. *Serie Políticas Sociales No. 42*. Santiago de Chile: CEPAL.

Corona y Morfín (2001). *Diálogo de Saberes sobre Participación Infantil*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Cuellar Ruiz, G.: La evaluación de escuelas desde la perspectiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En: Centro de Altos Estudios en Investigación Pedagógica (2005): *Reflexiones sobre Evaluación Educativa*. México: Aula XXI/Santillana.

Dahlberg G, Moss, P. y Pence, A. (2005). Más Allá de la Calidad en Educación Infantil: Perspectivas posmodernas. Barcelona: Graó.

Delfos, M. (2001). *¿Me escuchas? Cómo conversar con niños de cuatro a doce años*. Ámsterdam: Bernard Van Leer Foundation.

Eming, M y Fujimoto G. Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales. *Acción Pedagógica*, Vol. 13, No. 2 / 2004.

Katz, L. (1998). What Can We Learn From Regio Emilia. En: Edwards, Gandini y Forman. (1998): *The Hunderd Languages of Children. The Reggio Emilia Approach, advanced reflections*. USA: Ablex Publishing.

Landsdown, G. La participación y los niños más pequeños. *Espacio para la Infancia*. Noviembre, 2004. No. 22. pp. 3-14.

Malaguzzi, L. (1998). History, Ideas and Basic Philosophy: An interview with Lella Gandini. En: Edwards, Gandini y Forman. (1998): *The Hunderd Languages of Children. The Reggio Emilia Approach, advanced reflections*. USA: Ablex Publishing.

Pilotti, F. (2001). Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El contexto del texto. *Serie Políticas Sociales No. 48*. Santiago de Chile: CEPAL.

Rinaldi, C. (2006). In Dialogue with Regio Emilia: Listening, researching and learning. GB:Routhledge.

Rogoff, B. (1990). *Apprenticeship in Thinking: Cognitive Development in Social Context.* NY:Oxford University Press.

Schiefelbein, E. Wolf, L y Shiefelbein, P. (2000). El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina: Estudio basado en la opinión de expertos. En: ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. I. La búsqueda de la eficiencia. *Serie Políticas Sociales No. 42*. Santiago de Chile: CEPAL.

Schmelkes, S. (1995). *Hacia una Mejor Calidad de Nuestras Escuelas.* México: SEP.

Secretaría de Educación Pública/Programa Escuelas de Calidad. “Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”. México, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de febrero de 2006.

Stufflebeam y Shinkfield (1987). *Evaluación Sistemática: Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós. pps.176-209.

Tiana, A. (1996). La evaluación de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación. No. 10*. Enero Abril, 1996. p. 37-61. Disponible en: http://www.rieoei.org/oeivirt/rie10a02.pdf

Tonucci, F. (1996). *La Ciudad de los Niños: Un modo nuevo de pensar la ciudad*. Buenos Aires: Losada.

RECOMMENDACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA EN MATERIA DE EDUCACION INICIAL A PARTIR DEL ESTUDIO DE CINCO MODALIDADES DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA EN BOGOTÁ, COLOMBIA

Rocio Abello, Alejandro Acosta, CINDE, Colombia

Citation
Abello, Rocio, Acosta, Alejandro (2006), Recommendaciones para la Política Pública de Primera Infancia en Materia de Educacion Inicial a Partir del Estudio de Cinco Modalidades de Atención a la Primera Infancia en Bogotá, Columbia, *Journal of Education for International Development* 2:3. Retrieved from http://www.equip123.net/jeid/articles/4/RecommendacionesColumbia.pdf.pdf on [insert month], [insert day], [insert year].

Resumen
El artículo retoma los principales resultados del estudio de evaluación de impacto de cinco modalidades de atención a la primera infancia en Bogotá, Colombia, adelantado por un Convenio interinstitucional durante el 2003 y el 2005[1] y algunas actualizaciones hechas en el 2006. Identifica fortalezas y oportunidades de mejoramiento y amenazas con relación a tres dimensiones consideradas: desarrollo infantil, trabajo con padres y formación de formadores. Los principales hallazgos demuestran la importancia de la articulación de la familia y los centros infantiles, para con base en la formación de padres, madres y formadores, potenciar el desarrollo infantil. Finaliza con algunas recomendaciones para la política pública de primera infancia.

Abstract
This paper summarizes the main findings of the impact study of five different modalities of early childhood care carried out in Bogota, Columbia between 2003 and 2005 as well as some updates made in 2006. The findings identify the strengths and challenges facing the three areas that were evaluated: childhood development, work with parents and training caregivers. The main findings demonstrate the importance of the family's relationship with ECD centers to improve ECD education using the training of parents and of caregivers as a basis. The paper concludes with some recommendations for public policy for early childhood.

---

[1]Convenio Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF; Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá, DABS, UNICEF, Save the Children del Reino Unido y Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, CINDE. (2005). INFORME FINAL. El equipo de evaluación de CINDE estuvo conformado por: Nisme Yurany Pineda Báez, Leonor Isaza Merchán, Luz Maritza Chávez Artunduaga, Luz Maria Babativa, Marina Camargo, Nidya Buitrago Rodríguez, Juan Carlos Garzón Rodríguez, Oscar Rodríguez, Jaime Millán, Alejandro Acosta Ayerbe – Director Regional CINDE Bogotá, y Marta Arango - Directora General CINDE. El diseño de la muestra y asesoría estadística fue hecho por Stella Quinayás. El estudio tuvo como asesor internacional a Robert Myers. Se identificó como Convenio 199 de 2003 para el ICBF y para el DABS, como Convenio 1392. Bogotá, D.C., Febrero.

Introducción

En Colombia durante finales de la década pasada e inicios de esta, la temática de primera infancia perdió atención en varios sectores de la acción pública. Para superar tal situación un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y el gobierno nacional y de Bogotá y otras ciudades, emprendieron una serie de acciones que progresivamente han involucrado a un número creciente de organizaciones. En el 2002 se suscribió un convenio inicial que incluyó realizar un encuentro internacional que posicionó la importancia de la primera infancia y sus relaciones con el desarrollo para la década que se iniciaba. Derivado de ese primer Encuentro se acordó evaluar el impacto de cinco modalidades de atención a la niñez como complemento para definir lineamientos para la construcción de la política pública, llevado a cabo por el convenio mencionado en la cita 1. Un tercer convenio realizó un segundo encuentro y un cuarto convenio, ha formulado la propuesta para la política de primera infancia que para Colombia se discutirá en el año 2007.[2] Este artículo incorpora resultados de la evaluación mencionada, actualizados a 2006 y unas reflexiones que sirvieron para aportar al proceso de construcción de la política.

Para el mencionado proceso se ha partido de que el cuidado y desarrollo de la primera infancia representa una prioridad indispensable si se quiere avanzar en la construcción de sociedades incluyentes, con capacidad de avanzar de manera integrada y pacífica así como de competir y ser competentes en el complejo escenario contemporáneo y como fundamento para hablar de una sociedad garante de los derechos que compromete de manera participativa a la familia, la comunidad, la sociedad civil, al Estado y a los organismos internacionales. Existen argumentos de peso desde diferentes perspectivas que justifican la relevancia social e histórica de construir una política pública de primera infancia.

Desde las neurociencias sabemos hoy que la primera infancia, desde el punto de vista del desarrollo, es crítica para el despliegue de los procesos emocionales-afectivos-motrices-intelectuales-morales-sociales del ser humano. Se sabe que intervenciones efectivas durante la primera infancia tienen efectos en el corto, mediano y largo plazo en la formación de capital sociocultural y económico de un país.

El desarrollo infantil temprano en buenas circunstancias frente a malas circunstancias evaluado a través de estudios longitudinales pondera el riesgo en una relación 1 a 10 (Mustard, 2005). El autor citado sostiene que el desarrollo infantil temprano es prioritario para lograr el desarrollo humano, pues no garantizarlo desencadena secuelas de alto costo económico y social en programas remédiales para restituir derechos vulnerados que llevan a problemáticas de salud, desnutrición, repitencia, deserción escolar y delincuencia infantil y juvenil. Además de las diversas afectaciones que la investigación y las evaluaciones demuestran se causan en las biografías individuales de quienes no cuentan con estas oportunidades en el comienzo de su vida.

En lo que se refiere a desarrollo social, una sociedad consciente y comprometida con la promoción del desarrollo de la primera infancia, en el correspondiente esfuerzo por cualificar los ambientes en que se desenvuelven sus niños/as, sus familias y las comunidades, moviliza a los diversos actores, refuerza y construye redes formales e informales, genera confianza en si mismos en las personas y en los grupos, así como en las normas y valores que van construyendo en sus

[2]El primer Convenio se identificó como el 597 del 2002 en el ICBF, el segundo ya lo mencionamos en la cita anterior, y las recomendaciones que se derivaron de éste las complementamos con la actualización del 2006 y con los resultados del último Convenio, identificado en el ICBF como el Convenio, 216 del 2005 en lo que tiene que ver especialmente con la revisión de la investigación adelantada en el país sobre primera infancia en el último lustro.

interacciones, es decir, contribuye a que haya, por la organización y participación ciudadana desde la familia, un impacto sinérgico sobre el desarrollo social.

Desde la perspectiva educativa, hay evidencia investigativa de corte evaluativo que respalda el efecto positivo de los programas de primera infancia en la vida escolar. En este sentido, se demuestra que el paso de los niños y niñas por ellos genera efectos positivos en el rendimiento académico en los primeros años de la educación formal, disminuye la deserción y la repitencia aumentando la permanencia de los niños/as dentro del sistema y con ello su capacidad de retención.
Está demostrado que la inversión económica en desarrollo infantil temprano tiene una alta tasa de retorno. Está calculado en Estados Unidos, que la inversión en desarrollo infantil temprano de un dólar tiene una tasa de retorno de 3 a 18 dólares (Van Der Gaag 2005).

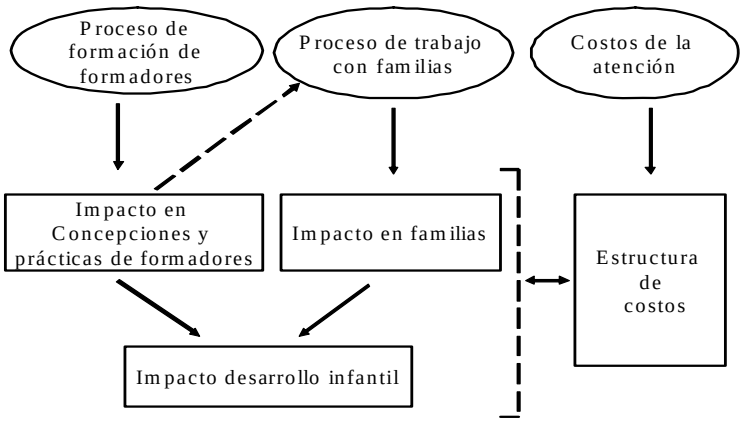
Desde el punto de vista político ante el reto en Colombia de pasar de una democracia representativa a una democracia participativa, el derecho a la participación y al ejercicio de la ciudadanía requiere partir de que las bases para esta ciudadanía participativa se cementan en la primera infancia.

Estos retos solo pueden ser atendidos con la formulación participativa de una política pública de primera infancia, desde la gestación hasta los ochos años que se desarrolle a su vez en políticas departamentales y locales. Para lograrlo, un desafío central es el de construir una política desde la perspectiva garantista de los derechos que se fundamente en los principios de equidad, inclusión, corresponsabilidad e integralidad y defina el derrotero de actuación social para crear las condiciones económicas, sociales y culturales que garanticen un principio justo para la primera infancia desde intervenciones de educación inicial que expandan coberturas con calidad.

Modalidades de atención a la primera infancia evaluadas

La evaluación que sirve de base al presente artículo fue el resultado de un proceso de concertación interinstitucional con base en el cual, el equipo técnico de CINDE la adelantó. Fueron seleccionadas cinco modalidades: Hogares Infantiles y Lactantes y Preescolares del ICBF y los Jardines Sociales, las Casas Vecinales y las Alianzas Amigas de la Niñez del DABS. Estas cinco modalidades son alternativas de intervención de atención a la primera infancia y sus familias con cobertura nacional en el caso del ICBF y para la capital del país en el caso del DABS y cuentan con un fuerte componente educativo y pedagógico hacia los niños y las familias.

Con base en la información disponible, en el hecho de que las modalidades han cambiado muy significativamente y en las necesidades de las instituciones se acordó evaluar el impacto, más centrado en los efectos tenidos en niños, familias y formadoras seis meses después de haber participado en los programas durante dos años continuos. Conceptualmente se acordó para la evaluación el siguiente esquema:



Funete: Convenio (2005), Tomo I, pg. 11.

Que expresa como la consideración del proceso de formación a formadores y a familias impacta el desarrollo de niñas y niños, mediado por el impacto que se tiene en las concepciones y prácticas de los formadores y el impacto en las familias.

El análisis se hizo con base en un diseño que articula perspectiva cualitativa con la cuantitativa. La primera para comprender los fenómenos, identificar el sentido las relaciones entre los procesos y los impactos, a partir de entrevistas con padres, madres y formadoras. Y, la cuantitativa, para ganar una mirada global de los elementos a evaluar en cada dimensión.

La evaluación del impacto en el desarrollo infantil se hizo con base en una muestra probabilística que garantizó la confiabilidad en los resultados, mientras que la comprensión del trabajo con los formadores y con las familias, facilitó aproximarse a la comprensión de condiciones y variables que necesitan ser sistemáticamente analizadas para cualificar los programas y modalidades.

Resultados de la evaluación de impacto de las cinco modalidades

Con base en el enfoque enunciado y el diseño metodológico expuestos, una síntesis de los principales hallazgos por dimensiones, es el siguiente:

Dimensión de evaluación de desarrollo infantil

El estudio permitió identificar como fortalezas que tanto el DABS como el ICBF postulan y orientan las distintas modalidades desde una concepción de desarrollo infantil que, afirmando la integralidad del desarrollo humano, está dimensionada desde la perspectiva garantista de los derechos. La evaluación del desarrollo infantil a niños/as que fue realizada por el estudio aporta evidencia importante sobre los niveles de desarrollo satisfactorios encontrados en los niños/as en las relaciones con los demás, consigo mismo y con el mundo. Esta evidencia permite afirmar que mejores logros se obtuvieron en las áreas cognitiva y la comunicativa que en lo afectivo y en la interacción social. De acuerdo con los investigadores/as, el trabajo con familias y la formación de formadores son dimensiones claves que tienen impacto positivo en el desarrollo infantil evaluado en los niños/as de las distintas modalidades.

En materia de oportunidades de mejoramiento, el estudio aporta evidencia para afirmar que los menores resultados obtenidos en desarrollo afectivo y en interacción social del niño/a son una señal que lleva a reflexionar sobre la necesidad de enlutar mayores esfuerzos para incidir en estos procesos ya que un gran porcentaje de la población infantil, con la que trabajan estos centros infantiles, son hijos/as de familias vulnerables en condiciones de exclusión social. Esta afirmación demanda repensar la prioridad que se da a estos procesos de trabajo con los niños/as en la cotidianidad de los centros infantiles y pone de manifiesto la necesidad de fortalecerlos en el

trabajo con las familias y en la formación de formadores en el marco de la integralidad del desarrollo infantil.

Dimensión de trabajo con las familias

Como fortalezas pueden identificarse que tanto el DABS como el ICBF desarrollan procesos intencionales de trabajo con la familia con el propósito de incidir en sus dinámicas desde la perspectiva de los derechos. En este sentido, la evidencia reportada por el estudio permite afirmar que se ha avanzado en el trabajo formativo con las familias para impactar el desarrollo infantil, y en esta dirección, destacar el valor de los centros infantiles como polos de desarrollo para jalonar procesos sociales y culturales desde procesos educativos, a favor de niñas y niños.

En lo relativo a oportunidades de mejoramiento, el estudio permite afirmar que es importante fortalecer diagnósticos acerca de las familias más sistemáticos y estructurados desde los centros infantiles. Estos deben incluir la sistematización de la información proporcionada por instrumentos como las fichas institucionales diligenciadas por las familias, los escritos de padres y madres y las observaciones y charlas con los niños/as.

De esta manera se podría contar con un conocimiento más completo acerca de las familias que le permitiera a los centros de desarrollo infantil construir espacios con las familias más propicios a una participación más significativa en los procesos pedagógicos y en el apoyo a los niños y niñas desde sus casas.

Y, de esta manera consolidar uno de los resultados más positivos logrados en las diversas modalidades en cuantos impactos identificables en las relaciones al interior de las familias que requieren reforzar la promoción del buen trato, la eliminación del castigo corporal y la prevención de la violencia y el abuso.

Dimensión de formación de formadores

En lo relativo a fortalezas, el estudio reporta que tanto el DABS como el ICBF tienen una propuesta pedagógica fundamentada argumentativamente desde la cual orientan las distintas alternativas de intervención social con la primera infancia. Las dos instituciones planean, implementan y evalúan procesos de formación de formadores orientados y fundamentados en el desarrollo integral del niño/a dimensionado desde la perspectiva garantista de los derechos, la inclusión social, la equidad y la igualdad de géneros. En este sentido tanto DABS como ICBF desarrollan procesos de formación de sus equipos pedagógicos, sistemáticos, permanentes y pertinentes frente a las necesidades del que hacer cotidiano de los distintos agentes educativos.

En lo que respecta a oportunidades de mejoramiento, la evaluación de los procesos de formación indica la necesidad de hacerlos más sistemáticos para sus participantes y basada en análisis que permitan reorientar y focalizar los núcleos temáticos de manera que se puedan profundizar y ampliar progresivamente y en función del proceso de trabajo con los niños y niñas y a partir de los conocimientos y experiencias de las formadoras.

En lo relativo a si como consecuencia de la formación, en la práctica las jardineras trabajan desde concepciones pedagógicas orientadas hacia la estructuración de interacciones y la articulación con el contexto del niño/a en aras de potenciar el desarrollo infantil, la observación in situ hecha por el estudio, propone la necesidad de fortalecer la flexibilización de rutinas para la formación y el acompañamiento orientándolo a responder a las singularidades del niño/a.

Es posible concluir, a partir de las afirmaciones precedentes, que los impactos positivos obtenidos en la evaluación del desarrollo infantil plantean que las trayectorias potenciales de un ciudadano/a pueden ser afectadas de manera positiva por intervenciones efectivas en la primera

infancia. Que la evaluación de impacto realizada es referente clave para afirmar que estas cinco modalidades colaboran con el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo del País y de la Ciudad en materia de atención a la primera infancia y sus familias y en tal sentido, son alternativas para garantizar oportunidades de equidad e inclusión social que ameritan sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo.

Recomendaciones para la política pública de primera infancia a partir de las cinco modalidades de atención a la primera

La evaluación de impacto identificó resultados positivos en el desarrollo de niños y niñas, lo cual ratifica que el curso del desarrollo potencial de un ciudadano o ciudadana puede ser positivamente influenciado con intervenciones efectivas en la primera infancia, que compensen la tensión que generan los factores de exclusión social y las precarias condiciones a las que son reducidas muchas familias, por una parte, y de otra por el potencial de desarrollo del ser humano y su participación activa en la búsqueda de éste, desde su más temprana edad.

Estos resultados en las dimensiones mencionadas demuestran a su vez el valor de la propuesta al articular el trabajo de los centros infantiles con el trabajo con la familia, con base en la formación de formadores, de padres y madres y por la existencia de lineamientos, apoyo institucional y por el esfuerzo por incluir a los más excluidos. Además de estos componentes y de su creciente integración hay un iimpacto positivo adicional derivado del hecho de que en la formación a formadores, se logra afectar positivamente la capacidad de reconocimiento y las prácticas relacionadas con los derechos de niños y niñas, la equidad de género y la participación. Y, otro factor muy importante es el reconocimiento del valor de la familia como ambiente indispensable para el desarrollo del niño y de la niña.

Sin embargo, la evaluación demostró que pese a que se evidenció un impacto positivo en las área de desarrollo infantil evaluadas, hay un mayor peso en los logros en términos de aspectos cognitivos que en los socio-afectivos, lo que parece tiene que ver mucho con la incidencia del imaginario de que el desarrollo del niño es educación pero educación entendida como la estrategia y dispositivos propios de la escuela tradicional.

En éste sentido la hipótesis es que pese a los positivos resultados de la formación a formadores, de los lineamientos existentes, etc., los cambios no se logran tan significativa ni tan rápidamente debido a que la conversión de criterios y lineamientos en acción práctica, en cuanto formas diferentes de relacionarse con los niños, entre agentes educativos y con las familias; no es automática ni lineal. Para que ocurra, se necesita reconocer que el significado dado a la infancia y a la niñez en la escuela y en las familias está afincado en la cultura y en procesos muy profundos de socialización primaria de los agentes educativos y de los miembros de las familias.

Lo importante por tanto del resultado de la evaluación es que además del favorable balance entre logros y dificultades y en los impactos positivos logrados en el desarrollo de los niños, la evaluación demostró que hay también un impacto en dimensiones que son objetivos del Plan de Desarrollo de la Ciudad, tales como prevalencia de los derechos de la niñez, equidad, participación, mujer y género, etc.

Estos impactos ratifican resultados de otras investigaciones en cuanto el cuidado de la niñez y la promoción de su desarrollo, además de los impactos en los niños, niñas y en sus familias, contribuyen a crear condiciones que fortalecen los esfuerzos colectivos por superar la pobreza y la exclusión mediante la acción pública integrada y participativa y la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad civil y el Estado.

Lograr avanzar en la dirección del fortalecimiento de los resultados positivos y la superación de las dificultades tiene que ver en primer lugar con superar la aún insuficiente articulación entre la familia y los centros de desarrollo Infantil. Para ello hay que comprender y reconocer el papel vital y positivo que juega la familia en el desarrollo del niño, así por diversidad de circunstancias y factores sea también en el entorno de los hogares donde ocurren muchas de las vulneraciones de derechos de niños y niñas. Y, que éste reconocimiento, junto con la comprensión de la diversidad de arreglos familiares que se están dando en la sociedad contemporánea, permitan una participación más activa de la familia en la intencionalidad educativa de sus niños, en el espacio del hogar, y en el apoyo a los procesos de los centros de desarrollo infantil y para su incorporación a los entornos comunitarios.

Se requiere también avanzar en la consolidación de los sistemas de información que mejoren los diagnósticos, los diseños de los programas de la política, su gestión y su monitoreo y evaluación. Y, como parte de ello, lo deseable es contar con un estudio longitudinal que de cuenta más cabalmente de los impactos de los programas en el desarrollo de los niños y niñas.

En relación con la formación de formadores seria importante: fortalecer el marco orientador del proceso pedagógico, relacionándolo con las prioridades de los procesos de planeación, evaluación, seguimiento y acompañamiento para el desarrollo infantil, para el trabajo con familia y para articularse a las dinámicas relacionadas con el desarrollo comunitario, incluyendo la participación en redes de apoyo formales e informales.

Es clave reforzar el sistema de formación y autoformación en servicio. Estos procesos podrían tener mayor impacto en la transformación de las prácticas y representaciones sociales de los agentes educativos si estuvieran acompañados por planes de crecimiento personal sistemáticos y por la consolidación de los procesos de asesoría y acompañamiento que empiezan a instalarse. Como parte de éste esfuerzo es importante construir un sistema de reconocimiento social, validación y acreditación de los procesos de formación de los agentes educativos. Lograr implementar estos criterios implica a su vez, reconocer que los formadores son parte de procesos de negociación de imaginarios y representaciones sobre la niñez, la educación, el desarrollo y la construcción de expectativas de futuro, que deben traducirse en estrategias y acciones que protejan y promuevan el desarrollo de la niñez. E implica revisar la remuneración y los incentivos para los agentes educativos con el propósito de mejorar sus condiciones de vida de una manera que sea factible para la capacidad del país.

Se requiere también fortalecer el proceso de definición de los estándares de calidad de los servicios, de los procesos de acompañamiento y estímulo a los prestadores de servicios, públicos y privados, para que puedan cumplir dichas metas. Igualmente requiere contar con un sistema de acreditación y con un marco normativo y legal para la operación. El financiamiento debe avanzar a estructuras menos prociclicas y con incorporación de un mayor número de actores sociales.

Y, se requiere, en la política un componente de comunicación y movilización social por la infancia que además de visibilizarla más, de posicionar el tema, impacte los imaginarios y la cultura en el sentido deseado en cuanto llegar a la vigencia de una cultura de derechos.

Todos estos desarrollos en la construcción de políticas para la primera infancia serán sostenibles en la medida en que además de sus propios aportes a los procesos generales de desarrollo, estén articulados a dinámicas que fortalezcan la construcción de capital social a nivel comunitario y local y contribuyan al cambio cultural a favor de la cultura de derechos.

Por ello, las recomendaciones propuestas se contextualizan en el marco de los desplazamientos que Colombia está haciendo en materia de formulación de política pública los cuales incluyen el

llamado reto de contribuir al tránsito de una democracia representativa a una participativa, considerada coherente con la propuesta de estado social de derecho incluida en la Constitución Políticas de 1991. La superación para el caso de la niñez del enfoque asistencialista centrado en la supervivencia, por un reconocimiento de la integralidad de los derechos.

Estos cambios implican a su vez, avanzar de un enfoque de construcción sectorial de la política a un enfoque poblacional con perspectiva de ciclo de vida y que parta de la primera infancia, es decir , desde la gestación hasta los ocho años. La superación del enfoque de planeación sectorial exige también la articulación intersectorial e interinstitucional y el ejercicio de la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil y la familia; junto con la proyección de objetivos de política a corto, mediano y largo plazo. Y, finalmente, requiere coherencia y profundización entre los niveles nacional, departamental y local.

Esto es, las políticas para la primera infancia deben incorporar como su eje la protección y desarrollo de la niñez, la garantía y la promoción de sus derechos, mediante la creación de ambientes adecuados para su sano desarrollo físico y psicosocial, lo cual solo puede darse resignificando la valoración y el papel asignado a las familias, a la comunidad, a los demás sectores de la sociedad civil y a las responsabilidades del Estado en sus diferentes niveles.

Bibliografía

Acosta A., (2003). *Políticas publicas, atención a la niñez y las bases para la Paz,* Conferencia realizada en el Doctorado de Ciencias Sociales Niñez y Juventud, Manizales.

Acosta A., (2002). *La atención a la niñez, prioridad estratégica para los países de América Latina en el Siglo XXI* Conferencia realizada en el Doctorado de Ciencias Sociales Niñez y Juventud, Manizales.

Acosta A. (Sin fecha.). *Referencias respecto a la articulación entre educación inicial y educación básica primaria para ser consideradas en el diseño y ejecución del currículo en cada centro demostrativo,* Colombia, Sin editar

Berger P.L. Luckmann T. (2003). *La construcción social de la realidad,* Amorrurtu Editores, Buenos Aires, 18ª impresión.

CINDE (2006). *Estudio de análisis de los factores de éxito en cinco modalidades de atención a la primera infancia en Bogotá*, UNESCO, Noviembre Sin editar.
Colombia por la Primera Infancia - Política pública por los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años, Bogotá, septiembre de 2006.

Constitución Política de Colombia 1991 (1994). Editorial Talleres Impre Andes S.A. Santafe de Bogotá.

Convenio Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Administrativo de Bienestar Social, UNICEF, Save the Children Reino Unido y CINDE, (2005) Resultados de la evaluación de impacto de algunas modalidades de atención a la primera infancia en Bogotá, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF – y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito – DABS- Bogotá, D.C., Febrero

Fandiño G., Castaño I. E., Rojas S., (Sin fecha). *Articulación preescolar primaria ¿ Posibilidad o Conveniencia?* Editado por la Universidad Pedagógica Nacional

Mustard F., (2005). *Desarrollo infantil temprano y políticas publicas, Ponencia presentada en el II Foro Internacional: Movilización por la primera infancia*, Bogotá, Junio.

Myers R. (1993) *Los Doce que Sobreviven Fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el tercer mundo*, Copublicación Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, UNICEF.

Peralta M. V. Fujimoto-Gómez G. (1998). *La atención integral de la primera infancia en América Latina ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI* de Edición Organización de Estados Americanos (OEA), Santiago de Chile.

Rey G. *Conferencia sobre socialización,* CINDE Santafé de Bogotá, Septiembre de 1992.

Van Der Gaag J. (2005). *Del desarrollo infantil al desarrollo humano, Ponencia presentada en el II Foro Internacional: Movilización por la primera infancia*. Bogotá, Junio.

Young, M. E. Fujimoto-Gómez, G. (2003). Desarrollo Infantil temprano lecciones aprendidas de los programas no formales, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud*. Vol. 1 No 1, Manizales, Colombia, Enero-Junio, Abril.

Zabalza M.A. (1993). *Continuidad en la organización de la educación infantil en Especialización de profesorado de educación infantil*.

Zabalza M. A., (Sin fecha). *Practicas educativas en la Educación Infantil: Transversalidad y transiciones*, Universidad de Santiago de Compostela, Google articulación transiciones escuela familia.