

ENTREVISTAS



Fundación Lúminis

**Boletín de noticias sobre
educación**



Entrevista

ELENA DURO

Es profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad de La Plata y ha realizado estudios de posgrado en Políticas Educativas en la Universidad Torcuato Di Tella. Fue Directora de Planificación Educativa de la Provincia de Buenos Aires y, desde el año 2000, es Oficial de Educación de UNICEF Argentina. Entre sus publicaciones más recientes podemos destacar *"Adolescentes y Educación. Tensiones y Desafíos"* y *"Enfoque Integral de Derechos y Trabajo Infantil"*.



*A mediados de agosto fuimos a visitar a Elena Duro a sus oficinas de UNICEF Argentina para conversar sobre las acciones que están llevando adelante en lo referido a infancia y educación. El disparador del encuentro fue una conferencia que brindó durante la presentación de las **Metas Educativas 2021**, donde -pensando en el futuro- Elena presentó un "estado de situación" de nuestro país respecto a primera infancia. Lo que sigue es un reportaje que intenta profundizar en la situación del Nivel Inicial teniendo en cuenta el marco legal, la formación docente, la financiación de las mejoras y algunas líneas directrices de cara a los nuevos desafíos de los próximos 12 años.*

En la conferencia "Perspectivas en la Educación Inicial", que brindó en mayo de este año en ocasión del V Foro Latinoamericano de Educación, señalaba algunas particularidades del marco legislativo del país con respecto a la infancia, ¿cuál es la situación actual de la Argentina?

Con respecto a las normas de infancia en general y de educación en particular, Argentina está en una posición de desarrollo de normas legales de avanzada. Sin embargo este escenario, dado a través de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley de Centros de Desarrollo Infantil y la Ley de Educación Nacional, genera cierto grado de superposición en la responsabilidad de los órganos ejecutores para implementar, monitorear y evaluar el avance de las políticas y programas, fundamentalmente en lo que respecta a la infancia comprendida entre los 0 a 3 años de edad.

Por lo tanto, si bien tenemos un marco normativo propicio, es necesario definir más claramente los órganos responsables tanto en términos de adjudicación de recursos, como del establecimiento de los servicios, el diseño de las políticas, y el monitoreo y evaluación, que creo son las deudas más grandes en el país en cuanto a los servicios de atención integral de la infancia. Son recomendables algunas reglamentaciones en torno a estas leyes, porque de lo contrario podemos correr el riesgo de seguir teniendo un escenario de servicios de atención a la infancia heterogéneo e inequitativo.

Usted se encuentra en contacto permanente con representantes de la región que trabajan sobre temas de infancia. Partiendo de esta visión regional, ¿qué podemos mencionar sobre las acciones que se están llevando adelante en el país con respecto a la temática?

El panorama a nivel regional es que prácticamente todos los países de América Latina tienen implementados programas destinados a la primera infancia. Es necesario aclarar que hay una diferencia importante entre los programas y las políticas de Estado.



Muchos de los países tienen programas que mayoritariamente dependen de préstamos y de financiamiento internacional. Esto trae como consecuencia que estas acciones no tengan, en principio, asegurada su continuidad en el tiempo. Otros países, como el caso de Chile, posicionaron fuertemente en la agenda política a la primera infancia como prioridad, y es ya conocida la trayectoria de Cuba “Educa a tu hijo” en la atención de los niños y niñas más pequeños. Las distintas políticas y programas tienen fortalezas y también debilidades, no hay un estado de situación ni de evaluación que englobe a las mismas. Por otro lado, si bien Argentina avanzó mucho en la normativa e implementa diferentes programas, le resta establecer criterios de estándares de calidad de los servicios y de los recursos humanos que deben integrar los mismos, para poder ir revirtiendo la situación de desigualdad en la aten-

Ahora bien, si pensamos el trayecto de nivel inicial ¿en qué situación nos encontramos?

El escenario se modifica bastante cuando vemos lo que es el nivel inicial para 3, 4 y 5 años, y sin duda alguna, el país es uno de los más avanzados en la región, sobre todo en la universalidad del preescolar. También ha avanzado mucho en la sala de 4 años, mientras que seguimos teniendo una deuda grande con la sala de 3 años.

El desafío más grande frente a las nuevas legislaciones es, por un lado, reformular la formación docente, y por el otro, definir la formación de otros recursos humanos, posiblemente no docentes, que se puedan integrar a un equipo interdisciplinario de atención de la infancia.

¿Qué factores se deben tener presentes a la hora de organizar estos nuevos servicios de abordaje integral de la infancia?

Una solución posible, responsable, que además daría cuenta de la riqueza de las tres leyes que están conviviendo hoy, sería: en primer lugar establecer estándares de calidad, tanto en términos de recursos humanos como de servicios. Un mínimo exigible que pueda determinar la calidad del servicio, funcione éste en un jardín de infantes, en un centro familiar o comunitario, en un centro específico o en el anexo de un club.

En segundo lugar, determinar quiénes son los órganos que van a monitorear esos servicios, cómo se van a disponer esos recursos, desde qué ministerios, qué rol les compete a los niveles locales de gestión y quiénes evaluarán esos servicios. Hoy existe una gran diversidad de servicios: están los que dependen de los municipios, hay en algunas provincias sistemas educativos que también brindan servicios, están los programas sociales destinados a las familias que suelen tener un componente de desarrollo infantil; están por otro lado -en el otro extremo- los servicios que atienden las capas medias o medias y altas, que tienen su propia regulación como entidades privadas. Pero en la mayoría de estas modalidades los requisitos son más de forma que de fondo, no están acordes a las nuevas normas y marcos teóricos que las sustentan, no se monitorea cómo se garantiza la atención integral o con qué otros organismos tienen que estar articulados para poder garantizar este enfoque.

Perfil de los equipos de trabajo

Voy a hacer una pregunta que puede ser molesta: ¿sí o sí es un docente el único responsable de estar a cargo de un servicio de atención de la primera infancia de 0 a 3 años? Estas son preguntas que hay que responderse. Y si fuera el docente uno de los responsables, debería serlo a partir de otro tipo de formación de la que hoy está recibiendo. Pero hay que ser serios en el planteo: tenemos una deuda grande de 0 a 3 años en el país y la responsabilidad pasa por poder establecer metas para el mediano y largo plazo, no solamente para lo inmediato. Argentina tiene que preguntarse cuáles son los modos posibles y qué estándares de calidad son los requeridos, para poder cubrir lo antes posible con criterios de equidad, a la franja de 0 a 4 años, que sin duda debería pensarse primero para las poblaciones más desaventajadas.



Para llevar adelante este desafío también es necesario garantizar un flujo de recursos. En este sentido la Ley de Financiamiento Educativo define algunas metas como la extensión de la cobertura de la sala de cinco años y garantiza su financiamiento. ¿Existe un correlato en el resto de la legislación sobre infancia?

Hay que pensar en las posibilidades reales que tiene el país de poder cubrir un servicio absolutamente necesario para la primera infancia que hoy no se cubre -o se cubre deficientemente-, fundamentalmente para los sectores más desfavorecidos. Cuando una ley o una meta a 20 años estipula que lo ideal sería que la atención integral de la infancia esté en manos de personal docente, debería figurar junto a la meta el presupuesto que esto implica.

Ninguna de las leyes antes mencionadas habla de recursos económicos. El Ministerio de Educación de la Nación está próximo a debatir una nueva ley de financiamiento y, haciendo una lectura en profundidad de la nueva Ley de Educación, se puede suponer incluirá la inversión que se requiere para la extensión de la sala de 4 años.

La nueva ley podría, tal vez, hacer algún tipo de referencia más específica en relación a los presupuestos destinados a la atención de la primera infancia y también habría que definir claramente la inversión que se destinará para el efectivo cumplimiento de las normas: qué parte provendría del Ministerio de Educación, del Ministerio de Desarrollo Social, del de Salud. En este sentido, son los tres sectores los que deberán, en alguna reglamentación conjunta, ponerse de acuerdo en el enfoque (que debe ser integral), los estándares de calidad (en prestaciones de servicios y en recursos humanos) y acordar los financiamientos aportados en función de un cuadro de necesidades; así como también pensar quiénes serán los órganos responsables del monitoreo y evaluación de los mismos.

¿Funciona en la actualidad algún espacio que articule estas tres áreas de trabajo?

Existe un espacio institucional, que realiza una labor intersectorial de atención a la primera infancia y es el Consejo Coordinador de Políticas Sociales el ámbito para acordar los diferentes temas. Creemos que es necesario promover un debate y respuestas intersectoriales que puedan afrontar los escenarios vigentes con mayores niveles de equidad. En muchos de los países de América Latina durante los últimos años creció el PBI sostenidamente, pero a la vez los nudos de pobreza se mantuvieron sólidos. Esto exige sin dudas nuevas e innovadoras respuestas de la política pública, donde realmente se ataquen las disparidades. En tanto y en cuanto sigamos pensando que un niño de dos o tres años de una zona suburbana del Chaco requiere la misma estimulación, formación, servicio alimentario y seguimiento de salud que un niño de clase media de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estamos equivocando el enfoque. La atención y la educación tienen que ser muy distintas, sin perder ni en términos de calidad ni de respuestas integrales. En esta etapa de atención a la primera infancia la interacción con otros servicios, como lo estipula la Ley de Protección Integral, cobra vital relevancia. Si, por ejemplo, el problema es el analfabetismo de la madre, se deberá poder derivar a un programa de alfabetización; si los problemas son de maltrato, se debe poder hacer la derivación y el seguimiento responsable y así con otras vulneraciones a la infancia. Esta nueva legislación protectora de los derechos interpela a la formación de recursos humanos. Argentina tiene un atraso con respecto a esto, pero está avanzando. UNICEF en cooperación con el Ministerio de Educación de la Nación y los ministerios provinciales ya tiene programas en las provincias de Chaco, Misiones y Formosa; son programas a nivel local, en los que se trabaja con todas las escuelas, en articulación con el área de salud y protección para proveer una mirada más integral. Son los primeros pasos que estamos llevando a cabo para implementar los nuevos dispositivos, tipos de formación y articulación entre servicios que se exigen en un enfoque de derechos.



Entrando al tema docente, ¿qué variables, qué características son necesarias tener en cuenta a la hora de pensar la formación en la atención integral de la primera infancia?

Siempre ha habido una puja acerca de si la atención integral de la primera infancia era un tema del área de salud o lo era del área de educación o de desarrollo social. Me parece saludable poner en blanco y negro esta tensión, porque la atención de la primera infancia -y en esto hay unanimidad de opiniones en toda América Latina- es una atención integral: y abarca un abanico interdisciplinario en donde la educación, la nutrición, la alfabetización, la salud, la comunidad, el fortalecimiento de las madres entre otras dimensiones son claves.

Es por ello que el o los sectores que asuman la responsabilidad de la formación de recursos humanos para la atención de la primera infancia, deberán pensar que puedan ser docentes, pero también en otros profesionales e incluso otras personas que no sean profesionales y que se capaciten en una dimensión de atención a la problemática.

UNICEF está llevando adelante un Proyecto llamado “Ciudades por la Educación”, cuya propuesta fue pensada a partir de este “abordaje integral” de los problemas. Han articulado los distintos niveles de gobierno (en especial el municipal), las áreas de educación, salud y justicia con la sociedad civil y el sector privado ¿Qué nos pueden contar de esta experiencia?

Ciudades está en su segundo año de desarrollo, con un trabajo intersectorial e integrado que abarca los niveles inicial, primario y secundario. Estamos trabajando en cuatro localidades: Arístóbulo del Valle (Misiones), Clorinda (Formosa), Fontana (Chaco) y Tigre (Buenos Aires), desarrollando innovadoras estrategias pedagógicas y dinámicas de gestión institucional para prevenir el fracaso y garantizar la continuidad de la población escolar del conjunto de las escuelas de esas localidades; a la vez que interactuar desde el inicio con el área de protección y el de salud para lograr una atención y enfoque integral.

Cuando se está trabajando en un proyecto innovador, éste debe tener una evolución por lo menos de cuatro años para poder mostrar resultados de mediano plazo. Sin embargo, los fuertes dispositivos de evaluación que atraviesan la experiencia arrojan ya resultados prometedores.

Protocolos de intervención respecto a los temas de protección y salud

Los protocolos de intervención son una herramienta que se desprende como una necesidad insoslayable cuando uno lee la Ley de protección integral de infancia. Es necesario formar a los agentes y hay que movilizar las instancias del nivel local para que den respuestas a las problemáticas violatorias de los derechos de los chicos. Sabemos que no es una tarea sencilla: además de activar estas instituciones (que muchas veces no están, o cuyos recursos humanos son escasos), hay un tema cultural que hay que cambiar y eso no se produce de un día para otro. Esto lleva tiempo y es un trabajo sistemático, permanente, para mostrar con pequeños pasos que el cambio es posible.

Y en lo que respecta a esta forma de trabajo articulada, ¿qué resultados está arrojando la experiencia?

La forma de trabajo es intersectorial, tenemos equipos intersectoriales en distintas áreas. Por ejemplo, los chicos a quienes, les faltaba el DNI (por la razón que fuera), pudieron ver resuelto el problema cuando se ubicó en los hospitales una delegación del Registro de las Personas para poder realizar los trámites. Estos son problemas elementales, pero no dejan de ser problemas. Por supuesto hay otras cuestiones más delicadas: de abuso, de maltrato, de explotación laboral, de tráfico de niños o explotación sexual, que requieren de estos protocolos de intervención (ver recuadro).

Esto no significa que no estemos trabajando con esos casos: en estos momentos y ante un caso puntual, garantizamos que se derive, se atienda y se resuelva.



Ése es un paso, pero la fluidez en la mirada integral de la infancia requiere de una nueva formación. Estos protocolos son herramientas, son guías de observación, de procedimiento: qué hacer para detectar a tiempo un problema a través de las manifestaciones de los niños; cómo preclasificarla y hacer una derivación responsable al organismo competente. Si bien la escuela no puede asumir la solución de estos problemas, tiene por ley la responsabilidad y la obligación de actuar en identificación del problema y su correspondiente derivación. Para eso hacen falta dos cuestiones: por un lado, que el docente esté capacitado para poder registrar a tiempo la manifestación del problema; por el otro, saber dónde recurrir. Hoy la mayoría de los docentes no tiene ninguno de estos elementos. En este camino estamos trabajando, ya hay países con protocolos de intervención, que pueden ser útiles como orientación, haciendo las adaptaciones propias para nuestro país. Creemos que esta herramienta va a estar en uso para todos los maestros al inicio del próximo ciclo lectivo.

Antes comentamos algunos aspectos a tener en cuenta en cuanto a la formación de estos nuevos agentes que trabajarán la primera infancia de manera integral, ¿qué aspectos cabe mencionar en la formación de los docentes del nivel inicial que se encuentran en ejercicio?

Creo que la formación docente inicial avanzó aspectos de la alfabetización, que tiene un correlato en el desarrollo cognitivo, emocional y social de los chicos; también avanzó en el rol del juego como espacio de formación... sin embargo, hay otras dimensiones que aún son débiles. Por ejemplo, los aspectos de nutrición y salud, que son muy importantes. Los maestros conocen poco sobre cuál es la relación directa que hay entre nutrición, desarrollo psicológico y alfabetización. Los docentes hoy no poseen los conocimientos suficientes sobre cómo debería ser un servicio alimentario que cumpla las pautas mínimas de los nutrientes que requiere la población infantil y este conocimiento tampoco está en quienes hacen la selección de los alimentos en los servicios alimentarios que prestan la mayoría de las escuelas. Por eso vemos que hay todo un componente de nutrición y salud que debe ser incorporado en la formación de los docentes. Otro componente es el del trabajo comunitario. Hay escuelas que poseen una dinámica de trabajo comunitario, como las escuelas rurales, las que atienden a poblaciones indígenas, los servicios en zonas desfavorables; esto no quiere decir que en las zonas urbanas donde asisten niños de capas medias no requieran también un trabajo con las familias, con la comunidad. Pero la dinámica en un servicio rural o en un servicio que atiende población indígena es muy diferente de la dinámica en un servicio urbano o suburbano; y estos temas también tienen que ser parte de la formación, así como también los posibles modos de gestionar los servicios; la responsabilización por los resultados; la concientización por los recursos.

En la conferencia que mencionamos al principio de la entrevista, usted señalaba que existe una serie de nuevas agendas en este siglo que se inicia. Pero que a la vez están pendientes muchas de las realizaciones y proyectos que sirvan de base o piso para enfrentar los nuevos desafíos, ¿cómo se salvan estas contradicciones?

Lo que estás planteando es el tema de las viejas deudas con relación a políticas integrales, y su relación con las metas a alcanzar para el siglo XXI que iniciamos. Es claro que en casi todos los temas de niñez y adolescencia coexisten viejos y nuevos problemas. Quizás, para poder responder a ambos se requerirá de nuevas e innovadoras respuestas de política pública.

Así como hay que innovar en la formación de recursos humanos, en los contenidos, en la gestión de recursos, es necesario también innovar en las políticas. Y esto tiene que ver con la dimensión comunicacional de los cambios y de las metas. Usualmente, las nuevas agendas y metas suelen estar únicamente en las cabezas y voluntades de los decisores, y en las leyes que, mayoritariamente, los agentes que prestan los servicios desconocen.



Entrevista

Elena Duro: *Infancia y educación*

Y éste es todo un capítulo: cómo logramos más participación democrática desde el diseño de la política, la implementación y el logro de las metas. Esto nos va a llevar a una mayor responsabilización y corresponsabilidad colectiva para el cumplimiento. No sirve de nada si esas metas son conocidas sólo por un reducido número de actores (altos funcionarios, agencias, ONGs involucradas, etc.) mientras la población en general no conoce hacia dónde se dirigen los esfuerzos. El proponer metas a corto, mediano y largo plazo, inherente a cualquier planificación seria de políticas públicas, requiere de nuevas modalidades de establecerlas, de comunicarlas, de arraigarlas, de que se introduzcan en la cultura y en la vida cotidiana de la gente. Para el final se dejan siempre dos cosas, que en realidad son claves: la evaluación y la estrategia comunicacional. En el siglo XXI hay que ponerlas ya desde el inicio: cuál es la manera de comunicar los cambios, cómo propiciar la participación de la gente, como hacemos políticas más democráticas, cómo realizamos monitoreos de mayor co-responsabilización. Comunicación, evaluación y participación son tres estrategias que tienen que estar presentes desde el inicio de cualquier decisión.