



AGENDA REGIONAL PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA



BRASIL:

INFORME DE PROGRESO DE POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA

© 2020, Diálogo Interamericano y Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal.

Primera Edición.

Diálogo Interamericano

1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005

Tel: + 1 202-822-9002 / Fax: 202-822-9553

Correo electrónico: education@thedialogue.org

Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal

R. Fidêncio Ramos, 195 - cj 44 - Vila Olímpia

São Paulo - SP, 04551-010, Brasil

Tel. +55 11 3330-2888

Foto de portada: [musashinm / flickr.com](#) / CC BY-NC 2.0

Foto página 9: © 1001color / AdobeStock

Foto de contraportada: © ruslanita / AdobeStock

INTRODUCCIÓN

¿Qué es la Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia?

La Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia es un acuerdo que busca orientar los esfuerzos de los países de América Latina para el fortalecimiento de las políticas públicas de primera infancia. Firmada en noviembre de 2017 en Bogotá por representantes gubernamentales de 11 países, de organismos multilaterales de cooperación, organizaciones de la sociedad civil y académicos, la Agenda define cuatro ámbitos en las que los firmantes acuerdan priorizar sus esfuerzos: (1) Intersectorialidad y financiamiento; (2) Calidad de los servicios de desarrollo infantil, (3) Medición del desarrollo infantil, y (4) Colaboración y alianzas. Al definir prioridades comunes, la Agenda también busca promover la colaboración y el intercambio de experiencias en los procesos de reformas institucionales para el fortalecimiento de las políticas de primera infancia.

La Agenda surgió luego de un proceso de diálogo de más de dos años entre un grupo multisectorial de actores comprometidos con la primera infancia. Convocados por el Diálogo Interamericano en alianza con La Fundación María Cecilia Souto Vidigal de Brasil, la Red Latinoamericana por la Educación REDUCA y la Fundación Bernard van Leer, este grupo se ha reunido en encuentros regionales en São Paulo en 2015, Lima en 2016, y Washington y Bogotá en 2017. La Agenda refleja los consensos que han emergido de estos encuentros.

Proceso de Monitoreo

Para medir el avance de los países hacia el cumplimiento de los acuerdos de la Agenda, se están produciendo Informes de Progreso de Políticas de Primera Infancia a nivel nacional, que medirán el avance en áreas específicas comunes. Los informes, que están siendo elaborados de manera independiente por organizaciones de la sociedad civil y entidades de gobierno de cada país, expondrán los avances y desafíos en las políticas de primera infancia, así como oportunidades de mejora. Un informe regional, a ser elaborado por el Diálogo Interamericano, extraerá los patrones comunes e identificará posibilidades de intercambio y colaboración regional. La meta es incentivar a los países a continuar fortaleciendo sus políticas de primera infancia y trabajando en pro de los derechos de todos los niños y niñas.

El Informe

A continuación se presenta el Primer Informe de Progreso de Políticas de Primera Infancia para Brasil, elaborado por la Fundación María Cecilia Souto Vidigal. La elaboración de este informe contó con las contribuciones de oficiales públicos y de representantes de la sociedad civil organizada. A la recolección de información documental y entrevistas le siguió una jornada de taller de reflexión colectiva y consolidación con seis representantes. El presente informe intenta reflejar la opinión de los diversos sectores.¹

LA AGENDA REGIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA ES UN ACUERDO QUE BUSCA ORIENTAR LOS ESFUERZOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMERA INFANCIA.

ACUERDO 1

Intersectorialidad y Financiamiento

Consolidar políticas o planes nacionales de desarrollo infantil – vinculantes para las diversas entidades e instancias involucradas – respaldadas por inversiones sostenibles en el mediano y largo plazo. Es recomendable que existan dependencias de alto nivel con autoridad política y técnica, encargadas de liderar la coordinación y articulación entre los sectores y con ascendencia sobre ellos. Definir un sistema de medición que permita precisar las necesidades de inversión y la inversión efectiva en la primera infancia

El Marco Legal para la Primera Infancia y demás referencias legales

Desde 1988 la Constitución Federalⁱⁱ brasileña les asegura a los niños y niñas, con prioridad absoluta, el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al juego, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y, a la convivencia familiar y comunitaria, colocándolos a salvo de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión. En 1990 fue aprobado el Estatuto de la Niñez y la Adolescencia (ECA) el cual representa un avance robusto para la consolidación de sus derechos al presentar parámetros claros para la identificación de violaciones a esta población y explicitar penalidades para los casos de incumplimiento.

Seis años después, en 1996, la Ley de Directrices y Bases da Educación (LDB)ⁱⁱⁱ define la educación infantil como la primera etapa de la educación básica a ser ofrecida en los centros de educación infantil. Este servicio pasa a ser ofrecido en centros de educación infantil y las guarderías públicas ligadas a la asistencia social pasan a integrar las redes municipales de educación. En 2009 la Enmienda Constitucional 59 establece como obligación, y no apenas como derecho, el acceso a la educación infantil de niños y niñas a partir de los 4 años.

En marzo de 2016, fue publicada la Ley 13.257^{iv}, conocida como el Marco Legal para la Primera Infancia (MLPI), trayendo un nuevo paradigma *que atiende a la especificidad y a la relevancia de los primeros años de vida en el desarrollo infantil y en el desarrollo del ser humano*^v. La ley define como deber del Estado crear políticas, planes, programas y servicios que garanticen el desarrollo integral del individuo durante la primera infancia, y establece los principios y las directrices para su formulación e

implementación intersectorial. De forma innovadora, la ley promueve la coordinación intersectorial de las políticas sociales de atención durante la primera infancia con el objetivo de garantizar de manera integral los derechos de esta población. El MLPI también abre espacio para las políticas de apoyo familiar por medio de prácticas como las visitas domiciliarias – estrategia de actuación para la cual, hasta el momento de la publicación de la ley, no había referencia legal en el país. De esta forma, Brasil gana un marco legal que determina que la atención a la población en la primera infancia es prioridad en las políticas públicas y coloca a la niñez y a las familias en el centro de las políticas públicas, considerando al individuo en la primera infancia como sujeto de derechos, potente, capaz y participativo.

En términos de planes nacionales, cabe mencionar que en diciembre de 2010 una coalición de la sociedad civil, la Red Nacional para la Primera Infancia (RNPI), articuló la elaboración del Plan Nacional para la Primera Infancia (PNPI)^{vi} que, a pesar de no ser un instrumento oficial del gobierno federal, fue aprobado por el Consejo Nacional de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia (CONANDA)^{vii} y adoptado por algunos órganos públicos como guía para la construcción de políticas públicas para la primera infancia.

En 2014 fue aprobado el Plan Nacional de Educación (PNE)^{viii}, el cual establece 20 metas para la educación nacional, una de las cuales se refiere expresamente a la educación infantil. La primera meta del PNE refuerza el carácter universal y la obligatoriedad del acceso a la educación preescolar para todos los niños y niñas de 4 y 5 años a partir de 2016, además de estipular la meta de atender al menos 50% de los niños y niñas de 0 a 3 años a partir de 2024. Si por un lado la meta tiene como foco la ampliación del acceso a la educación infantil,

la mayoría de sus estrategias se centran en mejorar las condiciones de oferta. Inclusive en el caso de la estrategia 1.6 que se refiere a la implantación de la evaluación de la educación infantil, las dimensiones de evaluación se refieren principalmente a las condiciones de oferta como infraestructura física, cuadro de funcionarios, condiciones de gestión, recursos pedagógicos y condiciones de accesibilidad. Cabe destacar que la estrategia 1.12 introduce la intersectorialidad al proponer la implementación de programas de orientación y apoyo a las familias, de forma complementaria a la educación infantil, por medio de la articulación de las áreas de educación, salud y asistencia social, y con foco en el desarrollo integral de las niñas y niños de 0 a 3 años. En consecuencia, en 2018 el ministerio emprendió la producción de una colección de publicaciones destinadas a las escuelas con el objetivo de apoyar el trabajo de fomento a la parentalidad. Otras metas del plan, dirigidas de forma más amplia a la educación básica, también influyen a la educación infantil en temas como inclusión de niños y niñas con necesidades especiales, extensión de la jornada escolar, condiciones de trabajo, salario y formación docente, y fomento a la calidad.

Además de los planes mencionados anteriormente, cabe mencionar que durante este período de fortalecimiento normativo, surgieron programas y servicios en los sectores de desarrollo social, educación y salud que contribuyeron para mejorar la atención a la primera infancia en el país. Entre ellos se destacan el programa nacional de transferencia de ingreso Bolsa Familia (PBF) que pasó a priorizar a las familias con niños y niñas en la primera infancia en situación de pobreza y extrema pobreza; el Programa Brasil Carinhoso^{ix} mediante el cual se realizan transferencias de recursos adicionales para estados y municipios para el financiamiento de nuevas matrículas en la educación infantil para niños y niñas de 0 a 48 meses de edad en familias participantes del PBF, incorporando el concepto de la integralidad y de la integración de las políticas públicas para la primera infancia preconizado en el MLPI; el programa ProInfancia^x que busca apoyar a los municipios para la expansión del acceso a la educación infantil por medio de asistencia financiera para la construcción, adquisición y reforma de edificios y mobiliario; el programa Estratégia Saúde da Família (ESF) que pasa a incluir en las visitas domiciliarias la atención a la primera infancia; el programa Rede Cegonha (Red Cigüeña)^{xi}; y la Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis (Estrategia Brasileñitas y Brasileñitos Saludables) de la Atención Primaria a la Salud del Ministerio de Salud, el cual integra Salud Infantil, Salud de la Mujer, Salud Mental, y Vigilancia Sanitaria para la

A pesar de que en Brasil hay un marco legal robusto alineado con las evidencias científicas, planes y programas sectoriales para la primera infancia, las metas declaradas aún se centran en la ampliación del acceso y las condiciones de oferta.

atención integral de la población en la primera infancia.

Las acciones del sector salud tienen una importancia particular por ser la puerta de entrada de las políticas de promoción del desarrollo integral. La atención prenatal y durante el puerperio, los movimientos de promoción, protección y apoyo a la lactancia y la amplia cobertura de vacunación en el país son algunos de los factores en los cuales Brasil ha presentado grandes avances.

Sin embargo, los programas citados no contemplaban plenamente las especificidades del grupo de edad que nos ocupa y su estructura se basa, en gran medida, en la perspectiva de la sobrevivencia, abordando sólo de forma marginal a la promoción del desarrollo infantil en la perspectiva de los derechos. Es decir, a pesar de que en Brasil hay un marco legal robusto alineado con las evidencias científicas, planes y programas sectoriales para la primera infancia, las metas declaradas aún se centran en la ampliación del acceso y las condiciones de oferta.

El desarrollo infantil en los últimos años viene ganando fuerza y está cada vez más presente en la agenda pública brasileña a pesar de que aún no tenga un papel central al ser monitoreado y evaluado; programas y servicios más recientes ya tienen el desarrollo integral como su enfoque prioritario.

Es ese el caso de la Política Nacional de Atención Integral a la Salud del Niño (PNAISC)^{xii}, del Ministerio de Salud, que hace parte de esa política de desarrollo integral en la primera infancia, junto a las acciones de la Atención Básica a la salud. Uno de los siete ejes del PNAISC es el desarrollo infantil, que cuenta entre sus acciones la diseminación del uso de la *Caderneta da Criança* (o Libreta del Niño(a), versión ampliada de la tarjeta de vacunación) y la creación de programas de formación de profesionales para la cualificación del acompañamiento del crecimiento y del desarrollo infantil.

Otros ejemplos como el Programa Criança Feliz (Programa Niñez Feliz - PCF), su evaluación de impacto correspondiente y la Base Nacional Común Curricular de la Educación Infantil (BNCC - EI), también siguen esa misma prioridad y serán presentados adelante.

de cualquier política o programa para la primera infancia, siendo uno de sus preceptos centrales la determinación de la creación de los comités intersectoriales para la primera infancia en los diferentes niveles de gobierno. La Unión, los estados y los municipios deben crear comités que articulen las políticas para la primera infancia en cada nivel de gobierno.

El comité intersectorial nacional fue instituido en marzo de 2017, y su secretaría ejecutiva se fijó en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)^{xiv}, actualmente el Ministerio de la Ciudadanía (MCID). El comité tiene la atribución de articular la política para la primera infancia, y está formado por la Casa Civil, los Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social, Cultura, Planeación y Derechos Humanos, y por miembros de la sociedad civil indicados por los consejos sectoriales.

Aunque el comité fue constituido, en la práctica, su poder de articulación intersectorial es limitado. Debido al menos parcialmente a la estructura de la administración pública, sobre todo sus sistemas operacionales, de planeación, presupuesto y gestión, e inclusive debido a factores culturales, la implementación de las políticas públicas aún resulta en iniciativas sectoriales que requieren adaptaciones para poder ofrecer a las familias una atención integral e integrada efectivamente.

Entre las primeras acciones del comité está la creación de un Observatorio de la Primera Infancia, responsable por construir una línea de base y monitorear la situación de esta población. Además de la elaboración de un diagnóstico, sería de extrema relevancia que el gobierno federal asumiera en el ámbito del Observatorio el objetivo central de integrar las informaciones que actualmente se encuentran organizadas bajo una estructura sectorial. En beneficio de la planeación integrada y de la atención integral, y con el objetivo de darle centralidad a la niñez en la primera infancia y a sus familias en el diseño e implementación de las políticas públicas, debiera promoverse y priorizarse la unificación de prontuarios y registros individuales, dando lugar a una base única de registro para todos los servicios. Un importante esfuerzo en este sentido es la *Caderneta da Criança* cuya versión revisada estará alineada con el objetivo de poner en práctica la política intersectorial en la gestión y acceso a registros.

El MCID también asumió la coordinación del Comité Gestor y del Grupo Técnico Interministerial del Programa Criança Feliz (PCF), creado poco después de la publicación

Aún son necesarias medidas adicionales que conduzcan a una efectiva integración, consolidando una estructura de gobernanza con capacidad de ejecución que garantice la actuación intersectorial.

Consolidación de políticas y articulación sectorial: avances y desafíos de la coordinación intersectorial

Durante el periodo de consolidación de la política para la primera infancia, Brasil ha practicado varios diseños para la instancia de coordinación, la cual ha sido responsabilidad de los Ministerios de Salud, de Educación, de Asistencia Social y de Derechos Humanos. Sin embargo, y aun considerando los esfuerzos que le precedieron, el MLPI significó un gran avance al establecer la intersectorialidad^{xiii} como una directriz estructurante

del MLPI por decreto presidencial^{xv} con el objetivo de promover el desarrollo infantil por medio de la estrategia de visitas domiciliarias con foco en los niños y niñas de las familias en situación de vulnerabilidad social (Bolsa Familia y Cadastro Único). El PCF es un programa federal del cual participan estados y municipios por un acto de adhesión voluntaria. El programa define la actuación intersectorial como una de sus estrategias centrales y, en sintonía con esta directriz, los trabajos del Comité Gestor y del Grupo Técnico llevaron a la publicación de una normativa interministerial^{xvi} que lista sesenta acciones en los ministerios de Desarrollo Social, de Salud, de Cultura, de Educación y de Derechos Humanos. De acuerdo con la normativa, estas acciones deben ser foco de articulación intersectorial, y siete acciones adicionales, con carácter intersectorial, deben ser desarrolladas por el conjunto de ministerios. El comité trabaja con el objetivo de diseñar una estrategia para la efectiva articulación de las acciones para la atención a la primera infancia y crear una red socio-asistencial que el visitador domiciliario pueda activar, de acuerdo con las necesidades identificadas.

El programa puede configurarse como una estrategia por medio de la cual se establezca un vínculo de confianza que abra un canal para identificar las necesidades de las familias y aproximarlas de las políticas sectoriales. A pesar de ello, es importante registrar que el PCF no es suficiente para garantizar por sí solo la atención y la promoción del desarrollo integral de la totalidad de población brasileña en la primera infancia compuesta por más de 20 millones de niños y niñas. Por ello, es de la extrema relevancia fomentar la intersectorialidad y la complementariedad de las políticas y servicios para ese público.

Aunque debe tenerse en consideración que la articulación propuesta en la normativa interministerial anteriormente descrita es una señal política de gran relevancia, aún son necesarias medidas adicionales que conduzcan a una efectiva integración, consolidando una estructura de gobernanza con capacidad de ejecución que garantice la actuación intersectorial.

Inversiones sostenibles a medio y largo plazo: el financiamiento de la política para la primera infancia

El monitoreo de la inversión total en primera infancia en Brasil es un gran desafío, debido a que la estructura presupuestal no obedece a los ciclos etarios. No hay una estimación de la inversión nacional en políticas

públicas para la primera infancia. A pesar de ello, a partir de la publicación del MPLI, el escenario para realizar los cambios necesarios para aumentar la transparencia del gasto es muy favorable pues el artículo 11 de esta ley establece que la Unión debe informar la suma de los recursos aplicados anualmente en la primera infancia y recolectar informaciones sobre los valores aplicados por los demás entes de la Federación. La falta de una estimación del gasto perjudica el análisis sobre la suficiencia y la correcta asignación de recursos. Lo que es posible afirmar es que al desafío de la actuación intersectorial se suma el desafío de priorizar el tema de la primera infancia dentro de cada ministerio.

Por regla general, las previsiones legales sobre el financiamiento de las políticas para la primera infancia no son suficientemente específicas para garantizar la sostenibilidad de la inversión dirigida a dicho objetivo. La Constitución Federal determina porcentajes de la recaudación específicos que deben ser aplicados en las acciones y servicios públicos de salud^{xvii} y educación^{xviii}, sin embargo, cabe a cada sector distribuir este montante entre sus diferentes áreas. En el caso de la educación, los recursos deben financiar tanto las etapas obligatorias – preescolar, enseñanza primaria y secundaria – como la primera etapa de la educación infantil que atiende a los bebés de 0 a 3 años y no es obligatoria. En el caso del sector salud, el financiamiento comprende la atención básica y la de media y alta complejidad, sin recorte por grupo de edad.

Para el sector de educación, en 2007 se crea el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb)^{xix}, un fondo contable por medio del cual se redistribuyen recursos a nivel estadual. Este fondo pasa a constituir el principal mecanismo de financiamiento de toda la educación básica, incluyendo educación infantil, primaria y secundaria. El mecanismo de distribución de recursos del Fundeb utiliza como base el número de alumnos matriculados y de acuerdo con cada etapa de la educación básica, con base en el censo escolar del año anterior. Sin embargo, no existe obligatoriedad de gasto proporcional a la matrícula en cada una de las etapas. A pesar de esto, la creación del fondo, en conjunto con las metas de cobertura previstas por el Plan Nacional de Educación (PNE)^{xx} ya mencionadas, condujeron a una ampliación significativa del acceso a la educación infantil. El acceso de niños de 0 a 3 años a los centros de educación infantil pasó del 16% en 2005 a 34,1% en 2017 y en preescolar pasó de 72% al 93% en el mismo período. El Fundeb perderá vigencia el 31 de diciembre de 2020

por lo que una fuerte movilización nacional busca darle continuidad y, a la vez, garantizar mayores porcentajes de inversión y una estructura de distribución más equitativa para el financiamiento de la educación.

Los programas Brasil Carinhoso y Proinfancia mencionados anteriormente, financiados con recursos adicionales al Fundeb, a pesar de preverse en el presupuesto anual, no se han ejecutado en su totalidad, reduciendo el volumen de gasto efectivamente aplicado, y evidenciando la inestabilidad del flujo de recursos, a pesar de la relativamente sólida estructura de financiamiento de la educación.

El sector de asistencia y desarrollo social, en comparación con los otros dos sectores, enfrenta un desafío mayor en términos de sostenibilidad ya que no hay garantía constitucional para la destinación de porcentajes específicos de la recaudación para estas políticas públicas además de que, como las ya citadas salud y educación, tampoco tiene el financiamiento organizado por ciclos de edad. Sin embargo, debe destacarse el gasto aplicado en el Programa Criança Feliz (PCF), al cual se han destinado recursos para la atención enfocada en el desarrollo de la población en la primera infancia en situación de

vulnerabilidad. A pesar de no haber obligatoriedad legal, la inversión en el programa viene creciendo cada año.

El Ministerio de la Ciudadanía está trabajando en conjunto con la Casa Civil para incluir en el Plan Plurianual 2020 - 2024 (ley que establece las prioridades en la inversión pública en cada cuatrienio) una partida presupuestal para las políticas para la primera infancia, con el objetivo de viabilizar la articulación intersectorial de las acciones y de los programas priorizados por el comité gestor del PCF.

Es necesario reconocer, sin embargo, que hay aún un largo camino para superar los límites impuestos por la estructura sectorial del presupuesto público y por la adopción de partidas presupuestales amplias en los presupuestos de la Unión, los estados y los municipios.



ACUERDO 2

Calidad de los servicios de desarrollo infantil

Establecer sistemas de aseguramiento de la calidad de los servicios gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo infantil. Esos sistemas deben basarse en el desarrollo integral esperado de los niños y niñas y definir la formación de los recursos humanos que se encargan de su atención, así como las condiciones técnicas, materiales y de infraestructura que deben cumplir los proveedores públicos y privados para el logro del desarrollo infantil.

A pesar de que en Brasil no existe un sistema consolidado que garantice la calidad de los servicios para la primera infancia, hay estándares definidos sectorialmente que son elementos fundamentales para la creación de una estructura de monitoreo, conforme se detallará a continuación.

Si se articulan los documentos de referencia y parámetros de calidad de los servicios y se crea un sistema único de registros y prontuarios de referencia de los tres principales ministerios responsables por las políticas para el desarrollo infantil, podrá estar consolidándose la base para un sistema de monitoreo y control de la política y de sus servicios asociados.

Calidad en la Educación

Aunque la responsabilidad por la definición de estándares de calidad para la educación infantil recae en los consejos municipales y estatales de educación, hay una serie de documentos nacionales que presentan definiciones para esta etapa educativa. En 1999, fueron publicadas las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil, con carácter obligatorio para todos los establecimientos públicos y privados de este segmento, documento actualizado en 2009. En 2006, el gobierno federal publicó los Parámetros de Calidad de la Educación Infantil^{xxi}, presentando referencias para la elaboración de propuestas pedagógicas, la gestión de las instituciones de educación infantil, la formación y las interacciones de los profesionales del área y para la infraestructura básica. Este documento, sin carácter obligatorio, fue actualizado a finales de 2018. En 2009, se publicaron los Indicadores de Calidad en la Educación Infantil^{xxii}, basados en los parámetros de 2006. Este instrumento tiene el objetivo de orientar un ejercicio de autoevaluación al interior de las instituciones de educación infantil y se configura como el principal esfuerzo emprendido hasta

ahora para medir el cumplimiento de estándares de calidad en las instituciones educativas. Sin embargo, se trata de un instrumento adecuado para uso dentro de la comunidad escolar, mas insuficiente para la construcción de un diagnóstico orientador de las políticas públicas. En 2017, fue homologada la Base Nacional Común Curricular (BNCC)^{xxiii}, documento con carácter obligatorio que define los derechos y los objetivos de aprendizaje en la educación básica, incluyendo en la educación infantil. La BNCC organiza el trabajo pedagógico en la educación infantil en lo que se denominó Campos de Experiencia, además de estipular los derechos de aprendizaje de los niños en esta etapa educativa y el conjunto de objetivos de aprendizaje para tres grupos de edad: bebés (hasta 1 año y medio), niñas y niños muy pequeños (menores de 4 años), y niñas y niños pequeños (4 y 5 años).

La BNCC-EI representa un importante avance en el contexto de la primera etapa de la educación brasileña en la medida en que, al definir el conjunto orgánico y progresivo de aprendizajes esenciales que todos los niños deben desarrollar a lo largo de esta etapa, promueve la equidad y la calidad en las redes educativas.

La BNCC viene siendo implementada en régimen de colaboración entre la Unión, los estados y los municipios, inclusive otorgando financiamiento específico para este fin^{xxiv}. En junio de 2019 todos los estados brasileños ya habían aprobado nuevos referenciales curriculares a partir de este documento o aguardaban aprobación de los consejos estatales de educación^{xxv}. En la agenda de implementación se propone que en 2019 las redes municipales revisen sus proyectos pedagógicos a partir del referencial curricular y conduzcan las actividades de formación continua de los docentes. En 2020 la BNCC y los currículos deben estar presentes en las actividades en el aula.

Sin embargo, vale la pena registrar dos desafíos de la BNCC. El primero se refiere a la falta de una evaluación nacional de la calidad de la educación infantil, pues aún no hay una metodología de monitoreo nacional definida. El segundo desafío se refiere a la falta de mecanismos de responsabilización aplicables a aquellos que no efectúen los cambios normativos necesarios. La previsión de consecuencias - entendida como un proceso de responsabilización de los profesionales - enfrenta resistencia en el país por considerarse que el Estado aún no ha garantizado las condiciones necesarias para desempeñar adecuadamente las diferentes funciones profesionales. En el sistema educativo brasileño, la responsabilidad de autorizar, acreditar y supervisar las instituciones de educación infantil está reservada a los municipios y a los estados. Son ellos, apoyados en los consejos municipales y estatales, los indicados para definir los estándares de calidad y las consecuencias de su incumplimiento. A pesar de ello, ese proceso es bastante variable de municipio a municipio, no siendo posible detectar un patrón nacional de vigilancia y sanciones.

Calidad en la Salud

El Programa de Mejora del Acceso y de la Calidad en la Atención Básica del sector salud presenta estándares de calidad para los servicios. Este programa tiene el objetivo de incentivar a los gestores aumentando los recursos federales destinados a los municipios que mejoren la

calidad de la atención en las Unidades Básicas de Salud (UBS)^{xxvi}. En el programa hay tres tipos de instrumentos de evaluación: la autoevaluación por parte del equipo, la evaluación por medio de indicadores de salud y la evaluación externa conducida por instituciones de enseñanza e/o investigación contratadas por el Ministerio de Salud. El análisis contempla aspectos relativos a la planificación familiar, al cuidado prenatal y en el puerperio y a la población en la primera infancia, considerando dimensiones como la existencia de materiales específicos, prestación de servicios y capacidad técnica de los equipos. El programa está bajo la responsabilidad del Departamento de Atención Básica (DAB) y la participación de los municipios acontece por adhesión de los gobiernos y de los equipos de Atención Básica a la Salud. La articulación con el Departamento de Acciones Programáticas Estratégicas (DAPES), órgano responsable de la Coordinación General de Salud del Niño y Lactancia Materna, aún está en fase inicial. O sea, a pesar de que los recursos financieros incentivan la participación, aún es necesario articular la operación con el área del propio ministerio que tendría la capacidad de desarrollar acciones de apoyo para mejorar los servicios. También se observan avances en los registros en el Sistema de Gestión de la Tabla de Procedimientos, Medicamentos y OPM del Sistema Único de Salud (SIGTAP) - en el cual se modificó la forma de registro de las consultas de puericultura, dando énfasis a la evaluación del desarrollo, y no sólo del crecimiento. Se pretende avanzar aún más e incluir el registro específico de algunos hitos del desarrollo.

Cabe destacar que, aunque el sector salud tiene una práctica más consolidada de definición de metas y patrones de atención (explicitados en programas, sistemas de gestión y planes nacionales), ese monitoreo no es divulgado de una forma amplia, perdiéndose así la posibilidad de generar una demanda social para mejorar los servicios.

Calidad en Desarrollo Social

La Secretaría Nacional de Promoción del Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social inició en 2017 trabajos en asociación con universidades para definir indicadores de calidad que integrarán un sistema de monitoreo de las acciones para la primera infancia. Adicionalmente, se está desarrollando un estudio cualitativo muestral que busca identificar cuál es la percepción de los beneficiarios del Programa Criança Feliz. Finalmente, está prevista la presentación de una evaluación de impacto del programa que utilizará el instrumental ASQ-3.

Aunque el sector salud tiene una práctica más consolidada de definición de metas y patrones de atención ese monitoreo no es divulgado ampliamente, perdiéndose así la posibilidad de generar una demanda social para mejorar los servicios.



ACUERDO 3

La medición del desarrollo infantil

Mediante procesos participativos, definir metas de desarrollo integral para el país bajo el enfoque de derechos y consolidar mecanismos de evaluación que consideren las múltiples dimensiones que posibilitan conocer los cambios y las características del desarrollo de la niñez. Las mediciones deben tener cobertura nacional, posibilitar la desagregación por grupos poblacionales relevantes y permitir comparaciones internacionales, particularmente en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Principales avances

En Brasil, no hay metas ni sistemas de evaluación periódica del desarrollo integral en la primera infancia. Las metas nacionales y las estadísticas de monitoreo se limitan al acceso a los servicios, a la existencia de insumos o a iniciativas más puntuales con enfoque en un recorte de la población existente.

A pesar de ello, deben destacarse dos estudios nacionales recientes. En primer lugar, el levantamiento especial obtenido a través de un suplemento a la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD – Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares) de 2015, el cual resultó en la publicación del cuaderno *Aspectos dos Cuidados das Crianças de Menos de 4 anos de Idade (Aspectos de los Cuidados de Niños(as) de Menos de 4 Años)*^{xxvii}. La encuesta investiga anualmente la situación de trabajo infantil y de frecuencia escolar para niños de 4 años o más. Este suplemento presenta informaciones sobre los menores de 4 años, no solo considera frecuencia escolar, sino también a otras formas de cuidado. En segundo lugar, la Síntesis de Indicadores Sociales (SIS), producida también a partir de datos de la PNAD, presenta en 2018^{xxviii} un análisis profundo de la situación en la educación infantil. Es necesario reconocer, sin embargo, que ninguno de estos estudios tiene una periodicidad fija ni tampoco recursos presupuestales garantizados para actualizaciones.

Varios instrumentos de medición^{xxix} del desarrollo infantil han sido testados y adaptados al contexto brasileño como producto de iniciativas puntuales, en algunos casos restringidas a una localidad, y no necesariamente asociadas al poder público. Es decir, persiste el desafío de la adopción de un instrumento nacional.

Los avances en el desarrollo de mecanismos sectoriales de medición se describen a continuación.

Evaluación en la Educación

En el caso de la educación, cambios recientes en la política muestran avances en la definición de procesos de evaluación. Los cambios en la Ley de Directrices y Bases de la Educación en 2013^{xxx} determinan que la evaluación de la educación infantil deberá realizarse por medio del acompañamiento y registro del desarrollo de los niños, sin el objetivo de utilizar los resultados para promoción o acceso a la educación primaria. La misma ley establece la obligación de expedir un documento que permita atestar los procesos de desarrollo y aprendizaje del niño.

Por otro lado, la Base Nacional Común Curricular define los campos de experiencia y los derechos de aprendizaje de los niños brasileños, estableciendo un nuevo conjunto de parámetros para la evaluación. Sin embargo, todavía hay que avanzar en el diseño de instrumentos que posibiliten monitorear el desarrollo infantil.

En el año de 2017 el Ministerio de Educación inició un levantamiento de modelos de documentación pedagógica para la educación infantil con el objetivo de crear un documento modelo para registro del avance pedagógico durante la niñez. Es importante destacar que los principales actores del área sostienen de forma convergente que hay que avanzar en el diseño de instrumentos de observación y registro del desarrollo en sala de aula durante la niñez, enfatizando el carácter formativo de la herramienta. Ya la creación de un sistema de evaluación más amplio es tema de fuertes debates.

En 2019, serán incorporadas al Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) - que actualmente cuenta sólo con instrumentos para evaluar la educación primaria y secundaria - herramientas de evaluación de las condiciones de oferta de la educación infantil. Los instrumentos serán respondidos por los propios directores escolares, profesores y dirigentes. La matriz de evaluación - que aún no es pública - incluirá dimensiones como la formación de los profesores, el número de niños por profesor, el metraje de las aulas y la existencia de currículo escolar. Es decir, la primera evaluación nacional de la educación infantil comprenderá las dimensiones del contexto escolar y de los insumos, y será auto-declaratoria. Por lo tanto, a diferencia de las otras etapas de la educación básica, no se debe esperar que la evaluación nacional de la educación infantil evalúe el desarrollo infantil, ni los procesos educativos.

Evaluación en la Salud

Aunque aún no esté plenamente configurado como un sistema nacional de evaluación del desarrollo, el sector salud recopila información con énfasis en el crecimiento durante la niñez, especialmente para fines de verificación del cumplimiento de las condicionalidades del programa de transferencia de ingreso Bolsa Familia.

La Caderneta da Criança^{xxxi}, importante herramienta de la política de atención a este grupo de edad presenta instrucciones para que las familias monitoreen el desarrollo de los niños en la primera infancia, además de ofrecer a los profesionales de los servicios públicos un instrumento para el monitoreo de presencia o ausencia de los marcos del desarrollo por grupo de edad. Se entienden como avances recientes la revisión de dicho instrumento para viabilizar su utilización intersectorial, y la inversión en curso por parte de la Coordinación General de Salud del Niño y Lactancia Materna con el objetivo aumentar el índice de llenado de la herramienta.

El llenado y recolección sistemáticos de los datos en los sistemas de información del Sistema Único de Salud ciertamente brindaría al país la posibilidad de dar un salto en el monitoreo y evaluación de la situación de la población en la primera infancia y, en consecuencia, permitiría la implementación de políticas y servicios más conectados con las necesidades específicas de cada niño y niña.

También es importante registrar que el Ministerio de la Salud se asoció a la Universidad Federal de Ceará con

la finalidad de realizar un estudio en todas las capitales brasileñas sobre el desarrollo de los niños, definiendo como población de interés a los padres y madres de niños de hasta 6 años, durante la campaña de vacunación de 2020. El estudio tendrá como base el protocolo Primera Infancia para Adultos Sanos (PIPAS) y tendrá como resultado la consolidación de un diagnóstico de esta población.

Evaluación en la Asistencia y Desarrollo Social

Bajo la conducción del Ministerio de la Ciudadanía, la evaluación de impacto del *Programa Criança Feliz* representa un paradigma innovador que debe ser reconocido, pues se trata de la primera evaluación en ámbito nacional realizada en el momento previo a la implementación del programa, con la finalidad de evaluar el impacto en el fortalecimiento de vínculos parentales y en el desarrollo infantil del público atendido (beneficiarios del Programa Bolsa Família).

Para la evaluación se definió una muestra de tres mil niños y niñas distribuidos entre los grupos de control y de intervención en seis estados brasileños. La línea de base ya fue definida y en el segundo semestre de 2019 tendrá inicio el primer levantamiento de datos de seguimiento del mismo público con una cohorte de 12 meses de edad. En los años 2020 y 2021 se le dará seguimiento a la misma cohorte a los 24 y 36 meses de edad, completando la evaluación.

La evaluación contempla la aplicación de instrumentos ampliamente utilizados a nivel internacional y ya validados para su aplicación en Brasil, tales como el Ages & Stages Questionnaire - tercera versión (ASQ -3), o Bayley III, o WAIS (inteligencia materna) y la Escala de Depresión de Edinburgo (EPDS), además de otros como el Maternal Cognitive Sensitivity (MCS).

El diseño de un sistema de monitoreo y evaluación del desarrollo que tenga carácter regular, sea utilizado de forma intersectorial, y que tenga como base las iniciativas mencionadas anteriormente puede constituir un camino promisor para el fortalecimiento de las políticas y servicios para la primera infancia y para alcanzar la meta 4.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ACUERDO 4

Colaboración y alianzas

Consolidar la colaboración entre los diferentes actores interesados en el desarrollo integral en la primera infancia, construyendo espacios nacionales en los que se reúnan - formalmente y con periodicidad regular - los gestores responsables por las políticas públicas para la primera infancia con la sociedad civil, la academia, el empresariado, los medios de comunicación y las comunidades. El trabajo en estos espacios viabilizará el monitoreo de políticas, planes o estrategias nacionales para el desarrollo infantil y la presentación de propuestas para su fortalecimiento.

Principales avances

La legislación brasileña ya prevé la existencia de consejos sectoriales y de derechos de la niñez compuestos por miembros de la sociedad civil y del poder público, los cuales tienen carácter deliberativo. Los principales sectores ejecutores de la política para la primera infancia tienen consejos constituidos y en funcionamiento. El Consejo Nacional de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia (CONANDA), integrado de forma paritaria por miembros de la sociedad civil y de los organismos públicos ejecutores de la política social, tiene la atribución de elaborar las normas generales para la política nacional de atención a los derechos de la niñez y de la adolescencia, y monitorear su implementación. Los consejos de Asistencia Social, de Educación y de Salud

también son instancias de participación y deliberación de las políticas públicas sectoriales. Sin embargo, estos consejos no tienen un foco en la primera infancia, y la temática suele perder espacio frente a otros asuntos.

En la actualidad, la Red Nacional Primera Infancia (RNPI) - formada en 2007 y que congrega más de 200 miembros entre movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, del gobierno, de la academia, fundaciones, empresas y organismos multilaterales - es la coalición con mayor capacidad de incidencia en las políticas públicas para la primera infancia. La RNPI tiene un carácter suprapartidario, su secretaría ejecutiva es rotativa y se elige trienalmente en asamblea general. Aunque la RNPI no tiene personalidad jurídica, el colectivo de organizaciones que la componen fue responsable por articular la elaboración del Plan Nacional por la Primera Infancia (PNPI) en 2010 - un caso ejemplar en términos de articulación del debate intersectorial. El PNPI se transformó en un importante instrumento político y técnico elaborado con amplia participación de la sociedad civil y del gobierno, aprobado por el CONANDA y utilizado por la Secretaría de Derechos Humanos como un documento orientador de la política nacional para la primera infancia. El PNPI fue la base para varios debates sobre la materia en el gobierno federal, y orientó avances en los gobiernos estatales y municipales, además de ser importante referencia durante la elaboración del MLPI. Sin embargo, el PNPI no fue adoptado como instrumento oficial de forma más amplia, lo que limitó su capacidad de influencia en las condiciones de las políticas para la primera infancia.

En su hacer cotidiano, la RNPI tiene una fuerte actuación en el monitoreo de la actividad legislativa y se moviliza frente a iniciativas y posicionamientos de los poderes ejecutivo y judicial que puedan afectar la garantía de

Aún son necesarias medidas adicionales que conduzcan a una efectiva integración, consolidando una estructura de gobernanza con capacidad de ejecución que garantice la actuación intersectorial.

los derechos de la niñez en la primera infancia. Los mecanismos utilizados van desde la participación en audiencias públicas en el Congreso Nacional, a la formulación de documentos ante materias en juicio, el diálogo con los órganos públicos encargados de la ejecución de la política para la primera infancia y la participación en actividades de comunicación (formación de periodistas y movilización de los medios, de forma general). La movilización de la RNPI no se limita al poder público, la red también organiza foros de participación que congregan empresarios y familias para el debate, con la finalidad de ampliar la coalición por la primera infancia. La red también se propone crear un Observatorio de la Primera Infancia con el objetivo de acompañar la elaboración de los planes municipales para la primera infancia y la implementación del MLPI, incluyendo el acompañamiento presupuestal.

Otras organizaciones, como el Movimiento Interfóruns de Educación Infantil en Brasil (MIEIB), también han tenido un papel importante. Debe mencionarse también el papel

de las organizaciones sociales (OSC) que actúan como socias del poder público en la prestación de servicios para la primera infancia. También, es necesario mencionar el papel de institutos y fundaciones empresariales, que por medio de la inversión social privada han apoyado la causa a través de acciones de advocacy, de cambios en el ambiente corporativo que favorezcan a la población en la primera infancia y de la promoción de la producción de conocimiento que contribuya con la causa. Finalmente, merece registro la reciente creación de una gran coalición, coordinada por el Consejo Nacional de Justicia, llamada Pacto Nacional por la Primeira Infância. La iniciativa agrega de forma pionera a los tres Poderes de la Federación (ejecutivo, legislativo y judicial) además de diferentes entidades de la sociedad civil^{xxxii} en torno a metas predefinidas y presupuesto asignado para, dentro de los próximos 2 años, buscar garantizar los derechos de la población hasta 6 años.

La legislación brasileña ya prevé la existencia de consejos sectoriales y de derechos de la niñez compuestos por miembros de la sociedad civil y del poder público, los cuales tienen carácter deliberativo.



NOTAS

i. Este reporte fue elaborado por la consultora Alejandra Meraz Velasco, bajo la coordinación la Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Participaron del taller de consolidación representantes de organismos de gobierno, sociedad civil y la academia.

ii. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

iii. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

iv. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Ley/L13257.htm

v. Art. 1º de la Ley nº 13.257, de 8 de marzo de 2016.

vi. <http://primerainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/01/PNPI-Completo.pdf>

vii. Creado por la Ley 8.242 de 1991, el CONANDA es un órgano previsto en el ECA que, por medio de una gestión compartida por la sociedad civil y el gobierno, tiene la atribución de elaborar las normas generales para la política nacional de atención de los derechos de la niñez y la adolescencia, así como acompañar su implementación.

viii. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/ley/l13005.htm

ix. <http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>

x. <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia>

xi. <http://www.saude.gov.br/sismob/instrutivo-e-legislacao-dos-programas/rede-cegonha>

xii. http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html

xiii. Art. 6º La Política Nacional Integrada para la primera infancia será formulada e implementada mediante abordaje y coordinación intersectorial que articule las diversas políticas sectoriales a partir de una visión integral de todos los derechos de la niñez en la primera infancia. Art. 7º La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán instituir, en los respectivos ámbitos, comité intersectorial de políticas públicas para la primera infancia con la finalidad de asegurar la articulación de las acciones dirigidas a la protección y la promoción de los derechos de

la niñez, garantizada la participación social por medio de los consejos de derechos.

xiv. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14452.htm

xv. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm

xvi. http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/crianca_feliz/portarias/Portaria_Interministerial_n012018_Diretrizes_intersectorializada_PCF.pdf

<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/parceiros>

xvii. Art. 198. Las acciones y servicios públicos de salud integran una red regionalizada y jerarquizada y constituyen un sistema único, organizado de acuerdo con las siguientes directrices:

(...)

§ 2º La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios aplicarán anualmente en acciones y servicios públicos de salud recursos mínimos derivados de la tasa de porcentajes calculados sobre: (Incluido por la Enmienda Constitucional nº 29, de 2000)

I - en el caso de la Unión, el ingreso corriente líquida de su ejercicio financiero, no pudiendo ser inferior al 15% (quince por ciento); (Redacción dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - en el caso de los Estados y del Distrito Federal, el producto de la recaudación de los impuestos a los cuales se refiere el art. 155 y de los recursos de que tratan los arts. 157 y 159, inciso I, letra a, e inciso II, deducidas las parcelas que sean transferidas a los respectivos Municipios; (Incluido por la Enmienda Constitucional nº 29, de 2000)

III - en el caso de los Municipios y del Distrito Federal, el producto de la recaudación de los impuestos a los cuales se refiere el art. 156 y de los recursos de que tratan los arts. 158 y 159, inciso I, letra b y § 3º. (Incluido por la Enmienda Constitucional nº 29, de 2000)

xviii. Art. 212. La Unión aplicará anualmente nunca menos de dieciocho, y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios veinticinco por ciento, como mínimo, de la recaudación resultante de impuestos, comprendida la proveniente de transferencias, en el mantenimiento y desarrollo de la educación.

(...)

§ 3º La distribución de los recursos públicos asegurará la priorización del atendimento de las necesidades de la educación obligatoria, en lo que se refiere a la universalización, garantía de los estándares de calidad y equidad, en los términos del Plan Nacional de Educación. (Redacción dada por la Enmienda Constitucional nº 59, de 2009)

xxxii. <http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/parceiros>

xix. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Ley/L11494.htm

xx. Meta 1: universalizar, hasta 2016, de la educación infantil en preescolar para los niños de 4 a 5 años y ampliar la oferta de educación infantil en para atender, como mínimo, el 50% de los niños de 0 a 3 años hasta el final de la vigencia del Plan (2024).

xxi. <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf> e <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/parqualvol2.pdf>

xxii. http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf

xxiii. <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>

xxiv. Portaria MEC nº 331, de 5 de abril de 2018 e Portaria MEC nº 756, de 3 de abril de 2019.

xxv. <http://www.consed.org.br/media/download/5cfbdb8d72d2.pdf>

xxvi. <http://www.saude.gov.br/aco-es-e-programas/programa-de-melhoria-do-acesso-e-da-qualidade-da-atencao-basica-pmaq>

xxvii. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100137.pdf>

xxviii. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>

xxix. ASQ-3, CREDI, SWYC, PICCOLLO, MCS, MELQO, EDI, PRIDI, Bayley-III y otros.

xxx. Lei 12.796/2013 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm

xxxi. http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caderneta_saude_crianca_menina.pdf

INFORMES DE PROGRESO DE POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA

CHILE

Agosto 2018

HONDURAS

Agosto 2019

ARGENTINA

Agosto 2019

MÉXICO

Septiembre 2019

GUATEMALA

Octubre 2019

PERÚ

Diciembre 2019

BRASIL

Enero 2020

REP. DOMINICANA

Próximamente

COLOMBIA

Próximamente



AGENDA REGIONAL PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA



EL DIÁLOGO

Liderazgo para las Américas

Diálogo Interamericano

1155 15th Street NW, Suite 800

Washington, DC 20005

Correo electrónico: education@thedialogue.org

thedialogue.org/education



FUNDAÇÃO

**Maria Cecília
Souto Vidigal**

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

R. Fidêncio Ramos, 195 - cj 44 - Vila Olímpia

São Paulo - SP, 04551-010, Brazil

Tel. +55 11 3330-2888