

# Federalización de la educación infantil

## *Derecho público y social de los niños*

ROMILSON MARTINS SIQUEIRA\*

**RESUMEN:** El objetivo de este texto es discutir los retos a los procesos de federalización de la educación infantil, particularmente asumir el preescolar como un derecho de los niños y un deber del Estado. Se afirman, aquí, dos presuposiciones: a) el preescolar que se entiende como un derecho social<sup>1</sup> de las familias y de todos los niños; b) la gestión pedagógica del trabajo con la educación infantil como un desafío a los procesos de federalización.

*Palabras clave:* Educación infantil. Preescolar. Derecho. Federalización. Gestión pedagógica.

*"Día tras día, se niega a los niños el derecho a ser niños.  
Los hechos, que se burlan de ese derecho,  
imparten sus enseñanzas en la vida cotidiana.  
El mundo trata a los niños ricos como si fueran dinero,  
para que se acostumbren a actuar como el dinero actúa.  
El mundo trata a los niños pobres como si fueran basura,  
para que se conviertan en basura.  
Y a los del medio, a los niños que no son ricos ni pobres,  
los tiene atados a la pata del televisor,  
para que desde muy temprano acepten, como destino, la vida prisionera.  
Mucha magia y mucha suerte tienen los niños que consiguen ser niños".*

(GALEANO, 2002, p. 2)

### Introducción

**E**ste texto comprende a la educación infantil como una etapa de la educación básica que no sucumbe a la enseñanza fundamental y media, sino que, en sus especificidades, tiene igual importancia en los procesos de desarrollo

\* Doctor en Educación. Profesor del Programa de Posgrado de la PUC-Goiás, profesor de la Secretaría Municipal de Educación de Goiânia y Director del Departamento de Educación de la PUC-Goiás. E-mail: <romilson@pucgoias.edu.br>.

integral de los sujetos. Por lo tanto, de la misma manera en que es necesario hablar sobre diálogo, articulación y proposición entre las etapas de la educación básica, también se hace necesario reafirmar aquí el sentido de la educación infantil en su integralidad, en que no se separan, no se excluyen y no se sobreponen a la guardería (de cero a tres años) y el preescolar (de cuatro a cinco años). En este caso, se necesitan enfocar las condiciones que promueven el desarrollo integral del niño en su sentido biopsicosocial. Más que las formas de gestión, es necesario cuestionarse sobre la función social de la educación infantil.

Por federalismo<sup>2</sup> en la educación infantil se comprende un constructo jurídico-político-administrativo que implica establecer una política articulada bajo un sistema de cooperación, colaboración y asistencia técnica-financiera-pedagógica entre los entes federados, con la finalidad de garantizar la calidad de la educación en esa etapa de la educación básica. Por lo tanto, se reafirma la necesidad de que esta política articulada fortalezca la educación infantil en el conjunto de un Sistema<sup>3</sup> Nacional de Educación, el cual defina directrices o principios en un entorno nacional, pero que, de igual manera, garantice la autonomía local.

Más que establecer un pacto entre los entes federados, la federalización de la educación infantil debe ser pensada de una manera *integrada* y en *interacción* con las demás etapas de la educación. Ello requiere explicitar los principios políticos y pedagógicos que nortean una concepción de educación básica nacional, con la finalidad de que cada ente federado pueda, desde esos presupuestos, construir y consolidar la gestión de la educación infantil.

En el plan del orden jurídico-político-administrativo, es necesario que se definan los instrumentos legales y las competencias que serán desarrolladas por los sistemas de enseñanza, así como los referenciales que deben orientar el sistema de colaboración entre cada ente. Se entiende, entonces, que el sistema de colaboración implica, sobre todo, el *asumir* la idea de cooperación y no de subordinación o jerarquización entre los diferentes entes federados.

Por lo tanto, la defensa aquí existe por una comprensión de federalismo que no trata aisladamente esta etapa de educación, sino que la ubica en un sistema de educación democrático, que respeta la autonomía y las diferencias regionales, así como se presenta de manera políticamente articulada, buscando garantizar la eliminación de las desigualdades económicas, educacionales y sociales.

Por consiguiente, cuando se habla de los procesos de federalización de la educación infantil, es necesario aclarar que no se trata de una opción gubernamental o de gestión ofrecer la atención educativa que esa etapa de la educación requiere. Lo que se quiere destacar es que la educación infantil, comprendiéndola en su integralidad (de cero a cinco años de edad), es un derecho social del niño como sujeto y no un favor o concesión. Es necesario advertirlo, ya que aún persiste la lógica de que la prioridad de la atención tiende a ser siempre a los niños mayores, en detrimento de los menores. El motor de dicho

pensamiento es el entendimiento de que los niños mayores deben ser preparados para la escuela, dado que sería más evidente el retorno económico-social. En el caso de las guarderías, bastaría la función de cuidar a los niños.

Aunque los dispositivos legales<sup>4</sup> instituyan obligatoriedad en la atención a los niños mayores, no se debe perder de vista el derecho a la educación de calidad a los bebés que asisten a las guarderías, pues ellos también son sujetos y destinatarios de una política pública que debe respetar la infancia como un tiempo social de la vida que necesita considerarse prioritario.

La afirmación de la educación infantil como derecho público y social del niño implica considerarlo en su condición política, es decir, como un bien público, como bien común, por tanto, para todos los niños, independientemente de cualquier condición económica. En este sentido, si por un lado la cuestión del derecho necesita ser comprendida en el campo de tensión entre la dimensión política y económica, por el otro hay que tenerlo claro el hecho de que la garantía de cualquier derecho implica una disputa<sup>5</sup> de intereses que se yuxtaponen en el plan de las desigualdades sociales. Para Thompson (1987) y Telles (2001), el derecho se configura como un complejo terreno de batallas. Es decir, "si forma parte de la dinámica social la tensión entre la igualdad proclamada por los valores modernos y las discriminaciones que se procesan en el suelo moral y cultural de la sociedad, sería preciso decir, aún, que dicha tensión circunscribe un terreno de batalla por derechos" (TELLES, 2001, p. 76).

Contrario a la perspectiva que separa, segrega y privilegia las funciones sociales de la educación infantil, este trabajo argumenta que es necesario comprenderla como política pública y no como una política de gobierno o política sectorial. Por lo tanto, ella debe de ser tomada como expresión y respuesta de la acción permanente del Estado, que comprende, articula y promueve las acciones para atender a las necesidades de los niños y de sus familias como sujetos de derecho. Ello requiere una política pública que considere la escucha y la participación activa de dichos actores en sus procesos de elaboración, implementación y evaluación.

La federalización de la educación infantil no puede prescindir de considerar esa etapa de la educación como una política pública en la que lo que está en juego es el derecho social del niño de aprender, convivir y ser cuidado. Por lo tanto, más que las cuestiones financieras, legales y operacionales que implican los procesos de federalización, se debe priorizar la defensa a la infancia y al niño. En ese sentido, se comprende que

**la infancia** es una construcción social que ocurre en un tiempo social de la vida, marcado por singularidades y universalidades en el plan natural-social y lógico-histórico; **el niño** es un sujeto cuyas experiencias de vida ocurren en la articulación entre sus especificidades naturales/biológicas de desarrollo y sus condiciones concretas de existencia, social cultural e históricamente determinadas. (SIQUEIRA, 2011, p.186, negritas nuestras).

En el campo del derecho a la educación, si por un lado la Carta Magna de 1988 reafirmó los procesos de federalización y descentralización<sup>6</sup>, por otro lado también anunció la importancia de considerarse los derechos de los niños, particularmente el de la educación. En ese sentido, instauró la necesidad de un pacto federativo que, desde el punto de vista legal, instituyó el compartimiento de las responsabilidades y la colaboración recíproca con nuevos principios entre los entes federados. En el ámbito de esas responsabilidades, después de la instauración de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB – Ley nº 9.394, de 1996), cupo a los municipios actuar prioritariamente en la enseñanza fundamental y en la educación infantil. Para esa última, dos desafíos ya se interpusieron en el proceso de federalización: la ampliación de la oferta y la consecuente transformación de su carácter asistencial en educativa.

Según Arellano (2007), uno de los grandes desafíos<sup>7</sup> del proceso de federalización es garantizar la autonomía de los municipios. Para la autora, no es suficiente que este principio esté definido en la Constitución de 1998, dado que, del punto de vista real, lo que se ve es una práctica que vuelve a los municipios dependientes de recursos financieros de los estados y/o de la Unión y "ejecutores fieles de programas nacionales y estatales" (ARELLANO, 2007, p.4).

## **Apoyos a la municipalización**

El proceso de municipalización<sup>8</sup> de esa etapa de la enseñanza no obtuvo el apoyo pedagógico y financiero suficiente para su implementación. Respecto al apoyo pedagógico, el cambio de enfoque de la asistencia a la educación también ocurrió sin estudios académicos, por la ausencia de una formación específica en las universidades y por la ausencia de materiales de soporte pedagógico del mismo Ministerio de la Educación (MEC, por sus siglas en portugués). Del punto de vista financiero, el costo de la educación infantil en periodo integral volvía cada vez más onerosos los presupuestos municipales en lo relacionado a la contratación de profesionales, alimentación y soporte material y pedagógico. Por ese cuadro, ya se pueden notar las dificultades que tuvieron los municipios: asumir la enseñanza fundamental obligatoria y la educación infantil, dos demandas que, desde el punto de vista cuantitativo, exigirían esfuerzos económicos y pedagógicos que muchos municipios no podrían siquiera administrar.

Pero ¿cuáles fueron los retos de la gestión pedagógica a los que el proceso de federalización de la educación infantil tuvo que enfrentarse? Uno de los más serios fue la ausencia de referentes teóricos y pedagógicos para el trabajo con la educación infantil, considerando el cambio de la cultura de la asistencia a la cultura de la educación. Después de la promulgación de la LDB, se fomentaron ampliamente las investigaciones y los estudios,

con la finalidad de atender a las demandas por la organización de la educación infantil en las redes de enseñanza. Algunos avances se pudieron notar desde la creación de importantes documentos, leyes y referenciales teóricos<sup>9</sup>.

El conjunto de dichas publicaciones hizo posible que los municipios fortificaran sus experiencias en la implementación de esa etapa de la educación en las redes de enseñanza y, a la vez, demostró aspectos importantes, como: la necesidad de integración entre las políticas sectoriales de la asistencia y de la educación para la atención a la primera infancia; la importancia de la definición de los estándares de calidad, lo que permitió evaluar, monitorear y redefinir políticas para la educación infantil; la necesidad de propuestas y acciones sistémicas, así como marcos legislativos específicos; la necesidad de una continuidad e interdependencia entre la guardería y el preescolar; la necesidad de comprender que la educación infantil no puede regularse bajo un único modelo estandarizado de operación y gestión, dado que deben considerarse la diversidad local y la especificidad de los servicios prestados; la necesidad de la creación de proyectos en las instituciones de educación infantil, los cuales consideren la articulación pedagógica entre guarderías y preescolares; y la necesidad de fortalecer los recursos humanos calificados para esa etapa de la educación básica, un acto que requiere la opción política y pedagógica de profesionales calificados en nivel superior.

Entre los documentos más importantes para la gestión pedagógica en el proceso de federalización de la educación infantil, destacan las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil (DCNEI), Resolución nº 5, del 2009. En su artículo 6º, se reafirman los principios que deben orientar cualquier propuesta pedagógica u organización de la educación infantil, a saber:

I – Éticos: de la autonomía, de la responsabilidad, de la solidaridad y del respeto al bien común, al medio ambiente y a las diferentes culturas, identidades y singularidades.

II – Políticos: de los derechos de ciudadanía, del ejercicio de la criticidad y del respeto al orden democrático.

III – Estéticos: de la sensibilidad, de la creatividad, de la ludicidad y de la libertad de expresión en las diferentes manifestaciones artísticas y culturales. (BRASIL, 2009b, art. 6º).

Pero ¿por qué las DCNEI son tan importantes para la implementación de la política de educación infantil de los municipios? Porque además de constituirse como un documento obligatorio, las mismas deben ser articuladas a las Directrices Curriculares Nacionales Generales para la Educación Básica (DCNGEB), con la finalidad de reafirmar el sentido político y pedagógico que debe conducir la política pública para la primera infancia. Entre sus aspectos más relevantes, destacan aquí la comprensión del acto educativo y del currículo en la educación infantil. En el art. 5º, las DCNEI reafirman que

la Educación Infantil, **primera etapa de la Educación Básica, se ofrece en guarderías y preescolares, las mismas que se caracterizan como espacios institucionales no domésticos que constituyen establecimientos educacionales públicos o privados que educan y cuidan a niños de 0 a 5 años de edad en el periodo diurno, en jornada integral o parcial, regulados y supervisados por el organismo competente del sistema de enseñanza y sujetos a control social.** (BRASIL, 2009b, art. 5º, negritas nuestras).

## Aspectos de la educación infantil

En este artículo, es posible destacar algunos aspectos importantes para que los municipios puedan implementar la educación infantil. Se trata, sobre todo, de su afirmación como etapa de la educación básica; su ofrecimiento en establecimientos educacionales; los aspectos del cuidar y educar; y, sobre todo, la importancia de procesos de evaluación, supervisión y regulación de los establecimientos de enseñanza por organismos competentes. Por lo tanto, se señala un proceso sistemático de organización de la educación infantil, acto que requiere que las redes municipales de enseñanza destinen equipos especializados para el estudio y proposición de políticas articuladas con las demás etapas de la enseñanza.

Un punto más de destaque es el lugar en que las DCNEI reposicionan a los sujetos del proceso educativo, es decir, los niños. Más allá de los aspectos administrativos o pedagógicos, las DCNEI reafirman al niño como el centro del proceso educativo, por lo tanto, como sujeto político y cognoscente:

las propuestas pedagógicas de la Educación Infantil deberán considerar que **el niño, centro de la planificación curricular**, es un sujeto histórico y de derechos que, en las interacciones, relaciones y prácticas cotidianas de vivencia, construye su identidad personal y colectiva, juega, imagina, fantasea, desea, aprende, observa, experimenta, narra, cuestiona y construye sentidos sobre la naturaleza y la sociedad, produciendo cultura. (BRASIL, 2009b, art.4, negritas nuestras).

Asimismo, es necesario resaltar el destaque que brindan las DCNEI al currículo en la educación infantil. Además de reafirmar la importancia de la formación integral del niño, rompe con la lógica de prescripción de contenidos y enfatiza las vivencias y experiencias que nos traen los niños, así como aquellas que deben propiciar las instituciones. Por lo tanto, resalta la importancia de que los niños se *apropien de los conocimientos* que constituyen el patrimonio de la humanidad, a la vez que propone el juego y la interacción como ejes del trabajo, con la finalidad de garantizar a los niños la ampliación de su visión de mundo. De esa manera,

el currículo de la Educación Infantil se concibe como un conjunto de prácticas que buscan articular las experiencias y los saberes de los niños con los conocimientos que forman parte del patrimonio cultural, artístico, ambiental, científico y tecnológico para promover el desarrollo integral de niños de 0 a 5 años de edad. (BRASIL, 2009b, art. 3º).

Pero ¿qué alteran las DCNEI, especialmente esos artículos, en las prácticas de federalización de la educación infantil? Altera y reafirma la necesidad de tomar la educación infantil como una política pública que requiere una opción política en defensa de los derechos de los niños a socializarse, ser cuidados y aprender en espacios públicos con calidad social. La calidad social se contraponen a la calidad total, en el sentido de que esta última privilegia los resultados, el producto y lo cuantitativo. Por lo tanto, este texto defiende que las políticas de educación que serán emprendidas por los municipios deben articular cantidad-calidad, en función de la necesidad de su expansión, así como priorizar la calidad social de sus procesos educativos. La calidad social a la que hacemos referencia se relaciona al derecho de aprender y volverse humano en sus condiciones sociales plenas.

Esas presuposiciones rompen la idea de una política masificadora, especialmente en el preescolar, que puede convertir la educación infantil en grandes "escuelazas" preparatorias para la enseñanza fundamental. Aquí, el riesgo inminente es adoptar la creación de salas de preescolares en las escuelas y, en periodo parcial, en deterioro de la atención integral en centros municipales de educación infantil. En la lógica de las "escuelazas", parece difícil que los gobernantes no den oídos al canto de sirena: más salas con más niños, menos tiempo en la institución, menos profesionales por grupos, menos gastos y, por lo tanto, más atención.

Por otro lado, hay que distinguir el objetivo y la función del trabajo educativo en la educación infantil, diferente de aquél producido en la enseñanza fundamental, para más allá de los procesos de escolarización tradicional, que aún pueden persistir en modelos de salas de preescolares atadas a la idea de preparatoria para la enseñanza. En ese sentido, Rocha (2003) aclara que,

mientras la **escuela tiene como sujeto el alumno**, y como **objeto fundamental la enseñanza** en las diferentes áreas, a través de la **clase**, la guardería y el preescolar tienen como objeto las **relaciones educativas** encerradas en un **espacio de convivencia colectiva** y tienen como sujeto al **niño**". En la comprensión de la autora, la constitución de este espacio de convivencia colectiva renuncia a los procesos de adquisición, producción y socialización del conocimiento históricamente acumulados por la sociedad. Al contrario, defiende que las guarderías y preescolares reconozcan "**a los niños como seres humanos** en diferentes contextos sociales", a la vez que el conocimiento que experimentan en el interior de dichas instituciones enfoque las "capacidades intelectuales, creativas, estéticas, expresivas y emocionales" de los niños (p. 5, negritas de la autora).

Lo que se quiere resaltar aquí es que los niños tienen el derecho de aprender en las instituciones de educación infantil. Sin embargo, la naturaleza del trabajo es otra, lo que presupone, desde el inicio, tomar aquello que ya está establecido en la LDB, es decir, la **educación infantil** es diferente de la **enseñanza fundamental**. Desde luego, a la educación, en su amplio sentido, se le evoca para llamar la atención a las especificidades de la formación integral del sujeto en sus dimensiones biopsicosocial, tarea que la enseñanza por sí misma, no cuenta.

## Contra la lógica escolarizadora

El reto de romper la lógica escolarizadora en la educación infantil es el primero entre aquellos que los procesos de federalización de la educación infantil deben proceder. Solamente de esta manera será posible pensar en políticas y acciones que garanticen las especificidades en la atención a esa demanda, particularmente en lo que atañe considerar como parte de la ecuación a la cantidad y la calidad en la atención. Algunos retos deben ser vencidos en el ámbito de ese proceso de federalización. En el sentido didáctico, estos fueron agrupados en gestión política, administrativa y pedagógica. Sin embargo, cuando se piensa en políticas públicas, las dimensiones no se separan ni se sobreponen. Al contrario, están íntimamente enlazadas.

- I. En lo que concierne a los desafíos de la gestión política, hay que tener en cuenta:
  - a. la necesidad de planificación gubernamental (sistema de colaboración) y dentro del gobierno (diferentes oficinas) en los municipios;
  - b. en el ámbito estratégico, para la falta de planificación en lo que se refiere a la implementación de lo que definió el Plan Nacional de Educación (PNE – Ley nº 10.172, del 2001<sup>10</sup>) y el Plan Municipal de Educación (PME). Las políticas que se emprendieron no enfocan siquiera dichos documentos, un hecho que se agrava debido a la existencia del segundo en muchos de esos municipios;
  - c. la ausencia de políticas intergubernamentales que haga visible, de hecho, la política de protección a la infancia en el municipio, lo que requiere de las oficinas municipales (educación, servicio o acción social, cultura, salud, entre otros) el establecimiento de planes de acción estratégica que superen las acciones desarticuladas y esporádicas;
  - d. la división entre el cuidado y la educación, que dividen los trabajos de las oficinas de asistencia y educación. El hecho de la educación infantil estar integrada al sistema de enseñanza, es decir, a las redes de enseñanza, no significa que la dimensión del trabajo social con la infancia no deben ser objeto de trabajo intersectorial;
  - e. la supervisión de la educación infantil: ¿quiénes acompañan y quiénes garantizan la calidad en la atención que se está brindando? En ese caso, hay que resaltar los consejos municipales de educación como importantes socios en el proceso de garantía de la calidad social aquí señalada.



## II. En lo que concierne a la gestión administrativa, hay que tener en cuenta:

- a. el hecho de que el incumplimiento de los estándares mínimos de calidad y de los estándares mínimos de infraestructura establecidos por el MEC acaba perjudicando la implementación de propuestas político-pedagógicas comprometidas con la calidad social;
- b. la opción política de contratación de recursos humanos para la educación infantil con claro énfasis en la docencia en nivel superior, aunque del punto de vista legal dicha opción pueda contemplar a la enseñanza media. Un municipio preocupado por la calidad de la educación en la primera infancia no puede prescindir de profesionales calificados y de la valorización del magisterio, con planes de carrera que condicen con lo que la profesión docente anhela. En los municipios que no cuentan con profesionales calificados en nivel superior, es necesario crear acuerdos de cooperación con las universidades más cercanas para que, en sistema de colaboración, las demandas puedan ser consideradas como parte de la ecuación;
- c. la ausencia de la asistencia técnica y financiera en la transferencia de la educación infantil para los municipios. Para municipios más pequeños, que aún no se ocuparon de dicha tarea, es necesaria la elaboración de planes estratégicos, en sistema de colaboración, para que se creen políticas públicas integradas para la educación infantil;
- d. la ausencia de equipos de trabajo pedagógico y de seguimiento en el interior de las secretarías de enseñanza con el objetivo de implementar la política de educación infantil. En dicho caso, es necesario constituir a un equipo calificado capaz de sistematizar, proponer, implementar, acompañar y evaluar los resultados de dichas políticas.

## III. En lo que concierne a la gestión pedagógica, hay que tener en cuenta:

- a. el diálogo con los organismos formadores (universidades y facultades), en el sentido de aproximar los currículos de los cursos de formación de profesores a las demandas y necesidades específicas del trabajo de cero a tres años, y cuatro a cinco años de edad;
- b. la construcción de propuestas político-pedagógicas que tengan en cuenta el cumplimiento de aquello que preconiza las DCNEI;
- c. la promoción de un currículo en la educación infantil, el mismo que considere el derecho de los niños a convivir, socializar, aprender, ser cuidados y respetados en su humanidad;
- d. la necesidad de ruptura con la lógica de pedagogía en el preescolar que promueve mucho más la educación primaria que la educación infantil. En dicho caso, es necesario reafirmar los principios educativos que orientan esa etapa de la educación básica;
- e. la necesidad de integración entre las propuestas pedagógicas para la educación infantil y para la enseñanza fundamental. En dicho caso, es necesario preocuparse con el abrupto pasaje de los niños de la educación infantil a la enseñanza fundamental, así como el ingreso de los niños de seis años que no han asistido a instituciones de educación infantil. En los dos casos existe el riesgo inminente de no considerar las especificidades de dichos sujetos y su tiempo de vida, en una lógica que intenta encuadrarlos a las perspectivas del tiempo, espacio y rutinas "escolarizadoras". En este punto, conviene advertir: el niño no deja de ser niño y de vivir su infancia simplemente porque ingresa a la enseñanza fundamental.

## Conclusión

En este texto, podrían incluirse aún otros retos, sin embargo, el mismo reafirma la necesidad de que los procesos de federalismo en la educación infantil tengan como presuposición el derecho de aprender y de desarrollarse de los niños de cero a cinco años de edad. Se trata de reafirmar las funciones<sup>11</sup> sociopolíticas y pedagógicas de esa etapa de la educación, según lo que determina el art. 7º de las DCNEI, y de demarcar el sentido de una política pública comprometida con la infancia.

Del punto de vista del proceso de adquisición del conocimiento, se defiende el posicionamiento de que las instituciones de educación infantil son espacios en los que los niños, además de jugar y socializarse, tienen el derecho de aprender los conocimientos que la humanidad ha producido históricamente. Esto es lo que las hace instituciones educativas que tienen como naturaleza su vinculación con la educación básica y el hecho de estar ubicadas en las redes de enseñanza. Precisamente, el sentido pedagógico y sistematizado es el que las convierte en un proceso educativo diferente de otras prácticas institucionales. Sin embargo, la aprehensión de dicho conocimiento no ocurre en una lógica "escolarizadora", mucho menos contenidista.

Pero ¿por qué poner en debate la gestión pedagógica sobre federalismo en la educación infantil? Porque es necesario reafirmar, ante todo, la **educación infantil como bien público**, que prioriza la calidad social y que tenga como principio el presupuesto de que **todos los niños pueden y deben aprender y desarrollarse en contextos de instituciones públicas culturalmente significativas**. Una educación infantil de calidad no es un privilegio de pocos, sino, sobre todo, un derecho subjetivo de todos los niños.

*Recibido y aprobado en julio de 2012*

## Notas

- 1 Lo social aquí se refiere al sentido **político**, en cuanto acto intencional, objetivado. Se constituye en su **expresión pública**, es decir, en cuando algo público, bien común, por lo tanto, para todos. No se convierte en derecho para ajustar y compensar conflictos. En verdad, constituye el **derecho subjetivo** y **universal** en sí mismo. Constituye el fundamento de la poli en el sentido de reconocer a todos los sujetos como **individuos**.
- 2 El concepto de federalismo viene del latín: *foedus, foedera*, que significa "alianza", "pacto".
- 3 "Un sistema de educación supone, como definición, una red de organismos, instituciones escolares y establecimientos – hecho; un ordenamiento jurídico con leyes de educación – norma; una finalidad común – valor; una base común – derecho". (CURY, 2008 p. 1204)

- 4 Ley nº 11.700, de 2008.
- 5 Hay que destacarse aquí el rol activo de los movimientos en defensa del niño, así como de la educación infantil, para la garantía de los derechos que resguardan la infancia.
- 6 La descentralización tiene relación con la distribución de funciones administrativas entre los niveles de gobierno. En ese sentido, " la mayoría de las formas de transferencia de recursos y delegación de funciones permiten que un dado nivel de gobierno desempeñe funciones de gestión de una data política, independientemente de su autonomía política y fiscal" (ARRETICHE, 2002, p. 29).
- 7 Sobre ese tema, ver Davies (2008), Pinto (2007) y Arelaro (2007) respecto de los estudios y críticas a la manera como se procedió a la federalización en Brasil, cuyo proceso acabó desobligando al Gobierno Federal y los estados de la educación de la primera infancia, y reveló la fragilidad económica y administrativa de los municipios.
- 8 El proceso de transferencia de las instituciones de educación infantil de los organismos de la asistencia a las secretarías de educación se dio después de la promulgación de la Ley nº 9.394, de 1996, lo que, en muchos casos, necesitó la actuación del Ministerio Público para intermediar ese proceso a través de "Términos de Ajustamiento de Conducta".
- 9 Entre ellos: Ley nº 8.069, de 1990, que instituye el Estatuto del Niño y del Adolescente; el documento *Criterios para un servicio en guarderías que respete los derechos fundamentales de los niños* (CAMPOS; ROSEMBERG, 1995); el documento *Subsidios para acreditación y funcionamiento de instituciones de Educación Infantil* (BRASIL, 1998a); el documento *Referencial Curricular Nacional para la Educación Infantil – RCNEI* (BRASIL, 1998b); las *Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil* (BRASIL, 2012); la *Política Nacional de Educación Infantil* (BRASIL, 2005); la creación de los *Parámetros Nacionales de Calidad para la Educación Infantil* (BRASIL, 2006a) y *Estándares de Infraestructura para Instituciones de Educación Infantil* (BRASIL, 2006b); la creación del ProInfancia, o Programa Nacional y Reestructuración y Herramientas de la Red Escolar Pública de Educación Infantil (BRASIL, 2007), que destinaba recursos a municipios prioritarios para construcción, reforma, reparos y adquisición de mobiliario para las guarderías y preescolares públicas de educación infantil; la publicación de los *Indicadores de Calidad en la Educación Infantil* (BRASIL, 2009a); la Resolución nº 5, de 2009, que fija las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil (DCNEI); la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) (BRASIL, 2006c); la creación de la Ley nº 11.274, de 2006, que instituyó la enseñanza fundamental de nueve años, iniciando a los seis años de edad. Se estipuló, entonces, el plazo hasta 2010 para que todos los niños de seis años fueran matriculados en la enseñanza fundamental; la creación de la Enmienda Constitucional nº 53, de 2006, que redefinió, entonces, el alcance del preescolar a los niños de cuatro a cinco años de edad; la Ley nº 11.700, de 2008, que instituyó la educación básica gratuita y obligatoria desde los cuatro hasta los 17 años de edad; y la Resolución nº 4, de 2010, que define las Directrices Curriculares Nacionales Generales para la Educación Básica (DCNGEB).
- 10 El Plan Nacional de Educación (2001-2010) estableció las siguientes metas de ampliación y cobertura por edad: 1) en cinco años, 30% de la población de hasta tres años de edad y 60% de la población de cuatro a cinco años de edad; 2) en diez años, 50% de los niños de hasta tres años y 80% de los niños de cuatro a cinco años de edad. Según balances del MEC, publicados en un evento en Brasilia, en el período de 28 de marzo a 1 de abril de 2010, por la Conferencia Nacional de Educación (Conae), las metas alcanzadas en ese plan fueron así descritas: guarderías (17,1%) y preescolar (77,6%). Se resalta, aún, que un nuevo plan para el período 2011-2020 se encuentra en discusión y elaboración.
- 11 "I – ofrecer condiciones y recursos para que los niños usufructúen de sus **derechos civiles, humanos y sociales**; II – asumir la responsabilidad de **compartir y complementar la educación y cuidado** de las niños con las familias; III – permitir tanto la **convivencia** entre niños y entre adultos y niños en cuanto la **ampliación de saberes y conocimientos de diferentes naturalezas**; IV – promover la **igualdad de oportunidades educacionales** entre los niños de diferentes clases sociales en lo que se refiere al **acceso a bienes culturales** y a las posibilidades de **vivir la niñez**; V – construir nuevas formas de **sociabilidad y de subjetividad** comprometidas con la ludicidad, la democracia, la sostenibilidad del planeta y el rompimiento de relaciones de dominación por edad, socioeconómica, étnico-racial, de género, regional, lingüística y religiosa" (BRASIL, 2009b, art. 7º, negritas nuestras).

## Referências

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. En: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPEd, 2007. Disponível en: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>>. Acesso en: 21 jul. 2012.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, sep. 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ley n° 8.069, de 13 de julio de 1990. Dispone sobre el Estatudo del Niño y del Adolescente y otorga otras providencias. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. Ley n° 9.394, de 20 de diciembre de 1996. Establece directrices y bases de la educación nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dic. 1996.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación y Deporte. Secretaría de Educación Fundamental. Departamento de Política de la Educación Fundamental. Coordinación-General de Educación Infantil. **Subsidios para acreditación y funcionamiento de instituciones de educación infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998a.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación y Deporte. Secretaría de Educación Fundamental. **Referencial curricular nacional para la educación infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998b.

\_\_\_\_\_. Ley n° 10.172, de 9 de enero de 2001. Aprueba el Plan Nacional de Educación y otorga otras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 ene. 2001.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. Secretaría de Educación Básica. **Política nacional de educação infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília, DF: MEC/SEB/DPE/COEDI, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. Secretaría de Educación Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006a.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. Secretaría de Educación Básica. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006b.

\_\_\_\_\_. Medida Provisoria n° 339, de 28 de diciembre de 2006. Reglamentada por el art. 60 de Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias y otorga otras providencias. **Diário Oficial da União**, 29 dic. 2006c.

\_\_\_\_\_. Ley n° 11.274, de 6 de febrero de 2006. Altera la redacción de los arts. 29, 30, 32 e 87 da Ley n° 9.394, de 20 de diciembre de 1996, que establece las directrices y bases de la educación nacional, disponiendo sobre la duración de 9 (nueve) años para la enseñanza fundamental, con matrícula obligatoria desde los 6 (seis) años de edad. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 feb. 2006d.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n° 53, de 19 de diciembre de 2006. Da nueva redacción a los arts. 7°, 23, 30, 206, 208, 211 212 de la Constitución Federal y al art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dic. 2006e.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. Fondo Nacional del Desarrollo de la Educación. Consejo Deliberativo. Resolución CD/FNDE n° 6, de 24 de abril de 2007. Establece las orientaciones y directrices para la ejecución y asistencia financiera suplementar al Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red Escolar Pública de Educación Infantil - PROINFÂNCIA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei n° 11.700, de 13 de junho de 2008. Añade párrafo X al caput del art. 4° de la Ley n° 9.394, de 20 de diciembre de 1996, para asegurar vacante en la escuela pública de educación infantil o de enseñanza fundamental más cercana a su residencia a todos los niños desde los 4 (cuatro) años de edad. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 16 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. Secretaría de Educación Básica. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasilia, DF: MEC/SEB, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación. Cámara de Educación Básica. Resolución CNE/CEB n° 5, de 17 de diciembre de 2009. Fija las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 18 dic. 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación. Cámara de Educación Básica. Resolución CNE/CEB ns 4, de 13 de julio de 2010. Define Directrices Curriculares Nacionales Generales para la Educación Básica. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 14 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación y Deporte. Consejo Nacional de Educación. Dictamen CNE/CEB n° 22, de 17 de diciembre de 1998. Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil. **Ministério da Educação**, 24 jul. 2012. Disponible en: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pceb022\\_98.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pceb022_98.pdf)>. Acceso en: jul. 2012.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. **Crítérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasilia, DF: MEC/SEF/COEDI, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. En: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, sep./dic. 2008. Disponible en <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acceso en ago. 2012.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb**: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

GALEANO, Eduardo. **A escola do mundo às avessas**. Lisboa: Editorial Caminho, 2002.

PINTO, José Marcelino de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-898, oct. 2007.

ROCHA, Eloisa Acires Candal. A função social das instituições de educação infantil. **Revista Zero-a-Seis**, Florianópolis, n. 7, ene/jun. 2003.

SIQUEIRA, Romilson Martins. **Do silêncio ao protagonismo**: por uma leitura crítica das concepções de criança e de infância. 2011. Tesis (Doctorado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: USP, Curso de Posgrado en Sociología, 2001.

THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores e caçadores**: a origem da lei negra. Traducción de Denise Bottmann. Río de Janeiro: Paz e terra, 1987.

## **Federalization of early childhood education** *Children's public and social rights*

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to discuss the challenges of early childhood education for the processes of federalization, particularly that of assuming the preschool as both the right of the child and the duty of the State. Two presuppositions are presented: a) the preschool understood as a social right of families and all children; b) the pedagogical management of work with early childhood education as a challenge to the processes of federalization.

*Keywords:* Early childhood education. Preschool. Right. Federalization. Education management.

## **La fédéralisation de l'éducation infantile** *Le droit public et social des enfants*

**RÉSUMÉ:** Le but de ce texte est de discuter les défis des processus de fédéralisation d'éducation infantile, particulièrement d'accepter la pré-école comme un droit des enfants et le devoir de l'État. Deux presuppositions sont affirmées ici: a) la pré-école considérée comme un droit social des familles et de tous les enfants ; b) la gestion pédagogique du travail avec l'éducation infantile en tant que défi aux processus de fédéralisation.

*Mots-clés:* Éducation infantile. Pré-école. Droit. Fédéralisation. Gestion pédagogique.