

Informe Técnico, Jurídico y de Ámbito de aplicación respecto del “Proyecto de Ordenanza que reconoce, fortalece, autoriza y regula la educación inicial, como una prioridad en el Distrito Metropolitano de Quito”

1. Antecedentes

Con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-0317-O, de 19 de enero de 2022; la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito remite la Resolución No. 003-CEC-2022, de la Comisión de Educación y Cultura, expedida en la Sesión No. 058 - Ordinaria, realizada el día lunes, 17 de enero de 2022; en la que, durante el tratamiento del segundo punto del orden del día : “Conocimiento de los informes del proyecto de “Ordenanza que reconoce, fortalece, autoriza y regula la Educación Inicial como prioridad en el Distrito Metropolitano de Quito” (...).”, resolvió: solicitar una actualización de los informes a la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte, Secretaría de Inclusión Social, Secretaría de Salud; y, a la Unidad Patronato Municipal San José, con los siguientes criterios específicos:

- Viabilidad de la ordenanza desde lo técnico, jurídico y ámbito de aplicación.
- El informe deberá guardar coherencia a lo solicitado y deberá constar las firmas de responsabilidad.
- El informe se deberá remitir en el término de dos (2) días.

1

2. Introducción

La atención en la primera infancia (comprendida de 0 a 8 años de edad) (UNICEF, 2017), sin duda debe ser una prioridad del Estado en todos sus niveles de gobierno.

Los primeros 1.000 días de vida constituyen una etapa sustantiva en la configuración de subjetividades, en potencialidad de oportunidades y de capacidades para un ejercicio pleno de derechos y es deber del estado garantizar una perspectiva integral, en la que la supervivencia, crecimiento y desarrollo son aspectos interdependientes que deben considerarse.

El sustento teórico y abundante evidencia empírica demuestra los efectos positivos de la atención desde la primera etapa de vida, lo que resulta en mejores estadios de bienestar en la vida adulta.

El impacto de los programas dirigidos en la primera infancia, varía conforme el tipo de intervención o intervenciones; sin embargo, los programas dirigidos a niñas y niños desde los 0 años y a sus familias (mujeres gestantes, madres lactantes, padres, etc.) a través de visitas en el hogar y educación a padres, la estimulación de las

capacidades cognitivas, además de combinar intervenciones de nutrición y crianza con ternura, redundan en efectos multiplicadores de bienestar y aseguran proyectos de vida exitosos.

Es así, que las políticas públicas deben garantizar la atención en cada etapa de vida, deben ser carácter multidisciplinario e intersectorial, sin descuidar las funciones específicas de cada sector, introducir nuevos saberes e involucrar a actores e instituciones con independencia de relaciones jerárquicas.

A continuación, se presentan los aspectos técnicos y del ámbito de aplicación, así como el análisis jurídico de las políticas dirigidas a la primera infancia más relevantes, los mismos que han sido recogidos de los dos informes presentados con anterioridad.

3. Aspectos técnicos, jurídicos y ámbitos de aplicación del “Proyecto de Ordenanza que reconoce, fortalece, autoriza y regula la educación inicial, como una prioridad en el Distrito Metropolitano de Quito”.

“Como sociedad, no podemos permitirnos postergar la inversión en los niños hasta que sean adultos, ni podemos esperar hasta que lleguen a la edad escolar –etapa en que puede ser demasiado tarde para intervenir”
James Heckman – Premio Nobel de Economía 2000

2

- a) En el proyecto de ordenanza actual, se plantea el reconocer, fortalecer y regularizar la creación y el funcionamiento del Nivel de Educación Inicial Municipal del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, **en sus diferentes modalidades**; además de elaborar la reglamentación regulará la existencia, creación, estructura y el funcionamiento de la **Coordinación del Nivel de Educación Inicial Municipal y de los Centros Municipales de Educación Inicial (CEMEI)**, que deberá ser aprobada por el Consejo Metropolitano. (la negrita me pertenece)

Criterio técnico:

Es responsabilidad del estado la garantía del desarrollo infantil y la atención en los primeros años de vida, *desde la gestación, nacimiento hasta el crecimiento*, la que debe considerarse como una prioridad del más alto impacto para el desarrollo del ser humano.

La primera infancia es la etapa del ciclo vital que abarca desde el nacimiento hasta los 8 años (Attanasio & Vera Hernández, 2004). Esta etapa es la más importante en la vida de las personas, pues en ella se estructuran las bases fundamentales del desarrollo humano integral: físicas, psicológicas, sociales y

emocionales; las mismas que se irán consolidando y perfeccionando en las fases posteriores de desarrollo del ser humano.

Los primeros 1.000 días de vida, son determinantes para el desarrollo integral de la persona, este periodo es donde el crecimiento físico, la interconexión neuronal y la vinculación afectiva se configuran significativamente, siendo la lactancia materna, la nutrición, la salud, el cuidado diario, la crianza con ternura (afianzamiento de los vínculos entre la madre, y el hijo o hija), el suscitar aprendizajes oportunos, factores preponderantes que favorecen su crecimiento y desarrollo.

Conforme lo establece el artículo 27 del Reglamento a la LOEI, el nivel de educación inicial contempla dos subniveles: **1. Inicial 1, que no es escolarizado, pero sí en ambientes cerrado y comprende a infantes de hasta tres (3) años de edad;** y, **2. Inicial 2, que comprende a infantes de tres (3) a cinco (5) años de edad. (...).**

En la ordenanza propuesta no se define sino una modalidad de servicios para niñas y niños en primera infancia, servicios que se brindan a partir de los 3 meses de edad en las instituciones CEMEI¹. El DMQ tiene la obligación de promover el Desarrollo Infantil Integral, por lo que se considera necesario la implementación de varias modalidades de atención que garanticen intervenciones adecuadas en la infancia temprana, que establezcan espacios diferenciados y no escolarizados (en espacios cerrados) para niñas y niños menores de 3 años², pues en el primer año de vida la interacción con los padres - o el cuidador sustituto - constituye la fuente principal de estimulación, ante lo cual los programas para primera infancia deben promover el cuidado, crianza con ternura (prevención de violencias) y educación a la familia.

Transcurrido este período y cuando ya el niño comienza a desarrollarse a través del juego y las interacciones sociales con otros niños pueden implementar modalidades institucionalizadas.

La Secretaría de Educación, Recreación y Deporte, es el ente responsable del diseño y validación de modalidades de educación que respondan a la diversidad cultural y geográfica de los niños y niñas de tres a cinco años; y la educación de los niños y niñas, desde su nacimiento hasta los tres años de edad es

¹ El primero y segundo inciso del artículo 53 de la LOEI establecen: "Tipos de instituciones. Las instituciones educativas pueden ser públicas, municipales, fisco-misionales y particulares, sean estas últimas nacionales o binacionales, cuya finalidad es **impartir educación escolarizada** a las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos según sea el caso. (...)

² El artículo 27 del Reglamento a la LOEI, determina: "*Denominación de los niveles educativos. El Sistema Nacional de Educación tiene tres (3) niveles: Inicial, Básica y Bachillerato. El nivel de Educación Inicial se divide en dos (2) subniveles: 1. Inicial 1, que no es escolarizado y comprende a infantes de hasta tres (3) años de edad; e, 2. Inicial 2, que comprende a infantes de tres (3) a cinco (5) años de edad. (...);*

responsabilidad principal de la familia, y obligación del Estado a través de diversas modalidades certificadas por la Autoridad Educativa Nacional³.

- b) En la determinación de la autoridad competente se establece que la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte, será la responsable de la implementación de la presente Ordenanza.

Criterio técnico:

El desarrollo infantil integral (0 a 3 años) comprende la etapa temprana de mayor impacto al tener la tasa de retorno de la inversión en capital humano más alta, debido a las intervenciones multidisciplinarias y a la interacción de varios factores tales como cuidado, crianza con ternura y atención integral en salud (lactancia, nutrición, alimentación, esquema de vacunación completo), y la educación inicial es el proceso de acompañamiento al desarrollo integral que considera los aspectos cognitivos, afectivo, psicomotriz, social, de identidad, autonomía y pertenencia a la comunidad y región de las niñas y los niños hasta los 5 años de edad. Estas etapas de la primera infancia deben considerarse para la implementación de política pública con enfoque de derechos y de carácter integral.

4

El diseño de políticas desde un enfoque de derechos no debe fundamentarse en la necesidad de asistencia, sino sobre la exigibilidad de las prestaciones públicas sociales para todas y todos los niños del DMQ, deben estar alineadas con los derechos que le corresponden a la primera infancia y que están establecidos en la Convención de Derechos del Niño, el Código Orgánico de Niñez y Adolescencia (CONA); tomando en cuenta el interés superior del niño que determina que cualquier ley o decisión que se tome debe de tener como prioridad la conveniencia de niños y niñas.

Las políticas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes deben contemplar la acción coordinada de todos los entes responsables, en el ámbito nacional y local, de manera de optimizar los recursos y esfuerzos que se realizan.

Por lo que la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Inclusión Social, deben ser las responsables de la implementación y gestión de los servicios de atención de desarrollo integral y educación inicial municipal.

- c) La evidencia científica demuestra que es la prevención y no la remediación la clave de las políticas eficaces.

³ Art. 40 de la LOEI

Criterio Técnico:

Si se mira prospectivamente la inversión en la primera infancia (especialmente durante los 3 primeros años de vida), ésta reduce la carga de inversión que tendrá que soportar la sociedad quiteña en periodos posteriores. Investigaciones longitudinales realizadas en Estados Unidos dan cuenta que la tasa interna de retorno es que por cada dólar la sociedad recupera USD \$17. Pues ahorra en programas de atención en adicciones, cárceles y se beneficia el éxito escolar, empleo y asegura proyectos de vida exitosos. (Heckman J., 2011)

La inversión de recursos en la primera infancia es una de las políticas públicas más “costo-efectivas” que existen en las sociedades modernas; los retornos de beneficios que tienen este tipo de inversiones en este grupo etario son mayores a los obtenidos en los niveles de Educación Básica, Bachillerato y Universidad (Heckman, Nobel de Economía del año 2000). Heckman advierte también sobre potenciales errores en la concepción de algunas políticas públicas que se enfocan hacia la consecución de competencias útiles en las personas, centrando la atención en habilidades cognitivas medibles a través de test de Coeficiente Intelectual (CI), sin considerar la importancia fundamental de “las habilidades sociales, la autodisciplina y un sinnúmero de habilidades no cognitivas que se sabe, determinan el éxito en la vida”.

5

Existen segmentos de población del grupo etario entre 0 y 8 años que se encuentran en condiciones vulnerables en relación al desarrollo infantil; los datos mostrados para el DMQ reflejan la necesidad imperante de ampliación de cobertura de los servicios de Desarrollo Infantil Integral que permita en el mediano y largo plazo el cierre de brechas sociales, inclusión económica y social y mejoría de los niveles de bienestar de la población en general.

Realizada la evaluación costo-beneficio del programa de servicios de Desarrollo Infantil Integral⁴, se demuestra que este programa es económica y socialmente rentable ya que tiene un beneficio neto económico y social de US\$ 3,0 millones. Esta aseveración se complementa con los valores obtenidos en los parámetros del TIR económico lo que implica que el proyecto posee un rendimiento social del 23,33% mientras que, la relación beneficio costo de 1,10 implica que por cada dólar invertido se tiene un retorno económico y social de un dólar con diez centavos.

4. Conclusiones

- En la infancia temprana (0 a 3 años) al tratarse de niños en edades altamente dependientes, las políticas públicas implementadas por el Estado para atender el desarrollo infantil deben tener como núcleo de atención a las familias, a los

⁴ Datos para el programa tomados del año de referencia 2022.

cuidadores y tutores, es decir, debe tenerse en cuenta que es a través de estos agentes que las acciones podrán llegar a los niños y niñas.

- El carácter holístico del desarrollo integral en la primera infancia, demanda de la participación de múltiples actores, siendo el principal de todos, la familia. La protección, la salud, educación y bienestar de la madre, del padre, o del adulto responsable debe incluirse como parte de las políticas sociales, para que pueda asumir el rol de responsabilidad plena con sus hijos e hijas desde antes de la concepción, la gestación, el nacimiento, la crianza y el desarrollo integral en la primera etapa de su ciclo de vida y en los subsiguientes períodos hasta que alcancen un adecuado desarrollo y autonomía.
- Una buena política pública de desarrollo infantil debe atender aspectos como cuidado, crianza con ternura, aprendizaje, la salud, la educación, el entorno donde crece el niño, entre otros; por tanto, es una estrategia integral que requiere de la participación de diferentes sectores. Además de plantear que las necesidades de desarrollo deben ser diferenciadas y atendidas de acuerdo a las necesidades particulares que se manifiestan en las distintas sub-etapas de la primera infancia, a saber, la etapa prenatal, el parto y la etapa postnatal.
- La implementación y promoción de la política pública de desarrollo infantil en el territorio del Distrito Metropolitano entonces, debe llevarse a cabo a través de distintas modalidades de servicios, los cuales, busquen dar respuesta a los distintos sectores de la sociedad de acuerdo a sus condiciones y realidades.
- La importancia de la inversión en el desarrollo de la infancia puede sintetizarse en: el reconocimiento de los derechos de los niños, la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo de las capacidades y las competencias y, finalmente, en las altas tasas de retorno que conlleva dicha inversión.
 - ✓ Los servicios de desarrollo infantil integral son económica y socialmente rentables, la relación beneficio costo de 1,10 implica que por cada dólar invertido se tiene un retorno económico y social de un dólar con diez centavos.
- Es imperante la necesidad de atención al desarrollo de los niños y niñas hasta cinco años, mujeres gestantes y madres lactantes que garantice al ejercicio adecuado de sus derechos y sus familias; ya que niños y niñas viven en condiciones carentes de cuidado en salud primaria, alimentación, aprendizajes oportunos, cuidado, protección, ambientes limpios y seguros, sobretodo vínculos de afecto y buen trato de familias que estén preparadas para brindar una crianza ternura.
- Debido a la importancia del desarrollo integral en los 3 primeros años de vida, y ante la imposibilidad de remediar las insuficientes acciones que se desarrollaron en anteriores períodos; el Distrito Metropolitano de Quito debe establecer como prioridad la implementación de una política pública de carácter integral, un sistema de atención a la primera infancia para niñas y niños de 0 a 5 años de edad y sus familias, que proteja y garantice a este grupo poblacional y que combine la implementación de modalidades alternativas con las

institucionalizadas; en las que los distintos actores se responsabilicen para asegurar una atención de alta calidad para el desarrollo integral.

5. Recomendaciones. –

- Ampliar en la ordenanza de educación inicial, programas y servicios con énfasis en la población de hasta 3 años de edad, que corresponde al subnivel educativo 1 no escolarizado y no circunscribir la denominación de la misma al ámbito de educación inicial sino orientarla, como es la tendencia mundial, a promover el Desarrollo Infantil Integral.
- Si la Comisión de Educación y Cultura, considera necesaria la participación de la Secretaría de Inclusión Social y Unidad Patronato Municipal “San José”, solicitamos ser recibidos en el pleno de la comisión para presentar la propuesta.

Referencias

Attanasio, O., & Vera Hernández, M. (2004). *Medium and Long Run Effects of Nutrition and Child Care: Evaluation of a Community Nursery Program in Rural Colombia*. Bogotá, Colombia: Informe Técnico. Obtenido de <http://www.ifs.org.uk/publications/3146>

Heckman, J. (2007). Invertir en la Primera Infancia. *Conferencia Universidad de Chicago*. Chicago.

Heckman, J. (2011). El poder de los primeros años: Políticas para fomentar el desarrollo humano. *Ponencia presentada para el lanzamiento del programa de atención integral a la primera infancia "De cero a siempre". Presidencia de la República de Colombia*. Bogotá, Colombia.

UNICEF. (2017). *La primera infancia importa para cada niño*. Nueva York: Naciones Unidas.

Viernes, 21 de enero de 2022.
Secretaría de Inclusión Social.

Elaborado por:	Revisado por:	Aprobado por:
MA. GABRIELA FALCONÍ GUAMÁN DIRECTORA METROPOLITANA DE GESTIÓN DE LA INCLUSIÓN	RENAN MOYANO JARAMILLO ASESOR LEGAL SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL	FERNANDO SÁNCHEZ COBO SECRETARIO DE INCLUSIÓN SOCIAL