



Consultoría

Modelos de Supervisión de Servicios de Primera Infancia en Uruguay

Borrador de Informe Final

Consultora responsable: Anahí Alarcón

Coordinación BID: Rita Sorio

Montevideo, abril de 2016

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	3
I. ANTECEDENTES	4
II. CONCEPTOS EN TORNO A LA SUPERVISIÓN Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA	6
III. SUPERVISIÓN DE CENTROS DE PRIMERA INFANCIA EN URUGUAY	13
1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA SUPERVISIÓN	13
2. MARCO NORMATIVO	19
3. MODELO ORGANIZATIVO Y EQUIPOS DE SUPERVISIÓN	22
4. METODOLOGÍA E INSTRUMENTOS DE LA SUPERVISIÓN	30
4.1 ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS	30
4.2 INSTRUMENTOS DE SUPERVISIÓN	34
5. SISTEMAS DE INFORMACIÓN	37
6. ESTRUCTURA DE COSTOS DE LOS MODELOS DE SUPERVISIÓN	39
IV. ANÁLISIS INTEGRADO MODELOS DE SUPERVISIÓN	41
V. LÍNEAS DE RECOMENDACIÓN Y DESAFÍOS PRÓXIMOS	47
GLOSARIO	53
ANEXO 1: INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE DESARROLLO INFANTIL APLICADOS EN LOS CENTROS	54
ANEXO 2: PROPUESTA METODOLÓGICA DE LA CONSULTORÍA	55
ANEXO 3: CUADRO RESUMEN COMPARATIVO MODELOS DE SUPERVISIÓN	59

Introducción

Particularmente en la última década, Uruguay ha hecho importantes esfuerzos por mejorar y fortalecer su matriz de protección y la atención a la primera infancia y en las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. En este recorrido el BID ha sido uno de sus principales socios en la generación de oportunidades de innovación en políticas sociales, especialmente desde el Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) que se comienza a desarrollar en el año 2010.

Recientemente, el Gobierno de Uruguay solicitó al Banco el inicio del proceso de preparación de una nueva operación, en continuidad con la anterior pero esta vez apoyando la implementación del Sistema Nacional de Cuidados. En este marco, y como parte de los estudios de diagnóstico de la situación de partida y de identificación de desafíos a ser enfrentados, se impulsó la realización de una revisión y análisis de los modelos de supervisión de servicios de primera infancia coexistentes en el país hasta el momento, en acuerdo con las instituciones con la Secretaría Nacional de Cuidados (SNC), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Esto, con el fin de que la consultoría aporte al horizonte compartido de avanzar hacia el fortalecimiento y unificación de los sistemas de supervisión a los servicios que atienden a la primera infancia.

El documento que se presenta a continuación corresponde al informe preliminar de consultoría y se estructura en 5 secciones o capítulos. Se comienza por señalar algunos antecedentes del estado de situación de la temática y su coyuntura institucional a los efectos de situar el contexto en el cual se despliega el proceso; para posteriormente plantear algunos conceptos vinculados a la supervisión que encuadran la discusión de los modelos que se buscan revisar. El capítulo tres constituye la sección medular del informe, avanzando en la caracterización de los modelos de supervisión que se despliegan desde las instituciones competentes en el tema en Uruguay. En éste se da cuenta de sus marcos normativos, modelos organizativos, metodologías e instrumentos utilizados, los equipos de supervisión y sistemas de información. El cuarto capítulo pretende avanzar en una mirada sintética o integrada de los distintos modelos, esbozando algunos nudos críticos derivados de la aproximación a los modelos; para finalizar señalando algunas recomendaciones para la definición de líneas a seguir y/o acuerdos de implementación.

I. Antecedentes¹

En Uruguay, la población de 0 a 5 años representa el 8% del total de población, lo que equivale a 266 mil niños y niñas.

El departamento de Montevideo nuclea cerca de 100 mil niños y niñas de 0 a 5 años, representando el 37% del total del país. En segundo lugar se encuentra el departamento de Canelones que concentra a 43,7 mil niños y niñas (16,5% del total). En consecuencia, más de la mitad (54%) de los niños y niñas más pequeños del país se concentra en Montevideo y Canelones.

Las mujeres están a cargo de gran proporción de hogares con niños pequeños. El 37% de los hogares con niños y niñas menores de 6 años tiene jefatura femenina.

La pobreza infantil constituye un problema importante, ya que alcanza el 22,6 %, superando ampliamente la pobreza general que es de 11,5%.

En Uruguay el sistema educativo es universal y obligatorio a partir de los 4 años. En este tramo, la oferta incluye jardines públicos y privados, alcanzando una cobertura que supera el 90%.(ECH, 2013)²

La oferta de servicios para el tramo de 0 a 3 años en tanto, es más diversa pero insuficiente y responde en gran medida en la capacidad de pago de los hogares, logrando una cobertura total del 47%, pero que es significativamente menor en entre los 0 y 1 año (14%), tal como se muestra en el cuadro a continuación.

Cuadro 1. Cobertura de servicios de cuidado entre 0 y 3 años. (2015)

Edad	Cobertura 2015	Población total	% Cobertura 2015
0	6077	42888	14%
1	15228	43390	35%
2	24938	44008	57%
3	36300	44613	81,00%
Total	82543	174899	47%

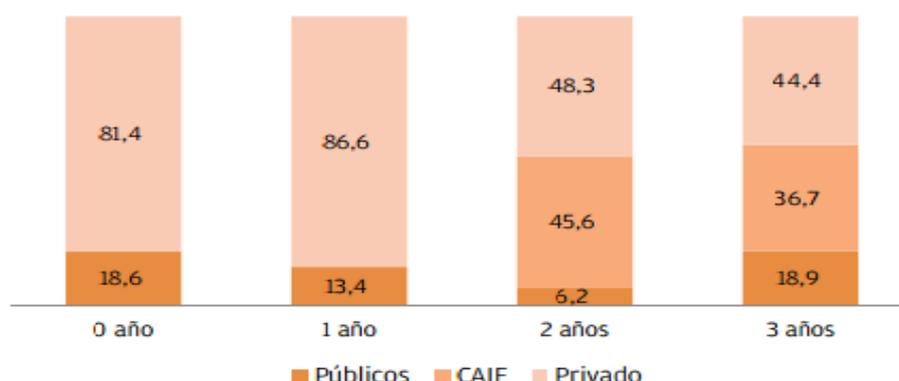
Fuente: Secretaría de Cuidados en base a Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS) y Censo de Población (2011), Instituto Nacional de Estadística

¹ En base a documento "Cuidado de la Primera Infancia: Modelos innovadores". Secretaría de Cuidados. Mides. Enero, 2016 y Tdr consultoría para el Análisis de los modelos de supervisión de servicios de primera infancia de Uruguay.

² Encuesta Continua de Hogares (2013)

En cuanto a la estructura de la cobertura por oferta en estas edades, se distribuye de la siguiente forma:

Gráfico 1: Distribución de la cobertura por tipo de oferta



Fuente: Montti, O (2013) Cuidados en Primera Infancia: Análisis descriptivo de los datos del Censo 2011

Actualmente, la primera infancia se erige como prioridad programática. Uruguay se encuentra ante una ventana de oportunidad particular para las políticas dirigidas a la atención y protección integral de este grupo. En el ámbito institucional, este marco de oportunidad se traduce fundamentalmente en tres elementos o coyunturas claves:

- Creación del Sistema de Cuidado: junto a las garantías por ley que incorpora la creación del sistema, se designa formalmente a la Secretaría de Cuidados como ámbito institucional para la coordinación de la implementación, de la mano del conjunto de organismos llamados a la tarea. Esto brinda un escenario novedoso y auspicioso para la articulación de las políticas dirigidas al cuidado de la primera infancia y el acompañamiento al proceso de expansión y diversificación de dicha oferta³
- INAU: Se encuentra transitando un proceso de re-adequación institucional, a través de la cual prevé la instalación de una Secretaría de Primera Infancia, la que, entre otros cometidos, deberá coordinar las diversas prestaciones de este tramo etario que ofrece este organismo. En este escenario, se incluye también una revisión y unificación de los procesos de supervisión de las distintas propuestas de servicios de cuidado infantil.
- MEC: Tiene bajo sus competencias la habilitación y supervisión de los Centros de Educación Infantil privados (Decreto 268/14), que comprenden a la atención de niños de 0 a 5 años inclusive. El Área de Primera Infancia del organismo se encuentra

³ El Sistema Nacional de Cuidados busca contribuir a la formalización del cuidado, aumentar la oferta de centros de atención a la primera infancia y desarrollar prestaciones innovadoras que se adapten en mayor y mejor medida a las necesidades de las familias, contribuyendo al adecuado desarrollo infantil.

también transitando un proceso de revisión de procesos internos y en particular de los vinculados a la supervisión; en articulación con el Sistema de Cuidados, conformando un escenario favorable para la discusión y definiciones hacia el fortalecimiento del sistema.

Finalmente la ANEP se enfrenta al desafío de un aumento significativo de cobertura de servicios a partir de los 3 años con una meta quinquenal de 8000 niños⁴ que, junto al esfuerzo en infraestructura traducido en la construcción de 53 nuevos jardines y acondicionamiento de espacios en escuelas ya existentes; recursos técnicos y ajustes para el despliegue de la atención a este grupo, supone también un desafío para las modalidades de acompañamiento y supervisión a esta oferta.

Cuadro 2. Síntesis oferta a supervisar por institución competente (2015)

Institución Responsable	Cantidad de centros	Población atendida (0 a 3 años)
ANEP		11.688
MEC	421	21.034
CAIF	394	51.370
CAPI	38	1.951
Total		86.043

II. Conceptos en torno a la supervisión y calidad de los servicios de atención a la primera infancia

La aproximación a la evaluación y seguimiento de la implementación de los servicios de atención a la primera infancia, requiere una distinción de primer orden, relativo a los conceptos de regulación y supervisión.

“La regulación hará referencia a la promulgación de un conjunto autorizado de normas, acompañados por algún mecanismo que efectivice su cumplimiento, que determinen los parámetros de funcionamiento y vigilancia de una cierta intervención en el ámbito público y/o privado, y en diversas arenas; económica, política, administrativa y social. Por su parte, la supervisión señala aquellos criterios regulatorios pero de uso cotidiano, en otras palabras refiere al control habitual de funcionamiento del programa, lo cual supone la concreción de criterios derivados de los criterios regulatorios, pero no necesariamente

⁴ Secretaría Nacional de cuidados (2016). Presentación en el marco de Misión BID, febrero de 2016.

supone que sea la misma institución y la misma normativa que funcione en ambos casos “(Midaglia y cols, 2014)⁵

En los países de Europa el panorama en torno a la regulación de los servicios es heterogéneo en modalidades y marcos normativos. Respecto del acceso de los niños menores de 2 años a centros de atención infantil por ejemplo, el criterio más habitual suele ser la situación laboral de los padres, en correspondencia con el objetivo de garantizar el bienestar del niño y la conciliación de la vida laboral y familiar de los padres. En relación a los estándares de proporción adulto – niño en tanto, las normas de número de responsables por niño(a) menor de 6 años en los países europeos varían. Francia define 1:5 y Noruega 1:7-9. En cuanto a tamaños de grupos en servicios en Noruega, Francia y España no se establecen estándares centralmente, aunque lo recomienda la OCDE (Midaglia y cols, 2014)⁶. La responsabilidad por la supervisión en dicha región está mayoritariamente depositada en niveles departamentales o locales de las instituciones competentes en servicios dirigidos a la infancia y la familia, especialmente en los países nórdicos.

En Noruega, el Departamento de Educación de la Primera Infancia del Ministerio de Educación es el encargado de la regulación que marca la ley *Barnehage* de jardines infantiles, junto con la administración de las subvenciones de gobierno y el desarrollo de la calidad en las guarderías⁷.

El Ministerio de Educación de Colombia, entiende que la supervisión es la observación y seguimiento regular al desarrollo de las actividades que se realizan para la prestación del servicio de Atención Integral a la Primera Infancia, conforme a los requerimientos administrativos, operativos y técnicos establecidos. En atención a ello, plantea que “esta observación sistemática e intencionada implica velar por la calidad del servicio que se presta a los niños y las niñas para que éste, en ningún caso, vulnere sus derechos o ponga en riesgo su integridad y desarrollo. La supervisión también implica informar adecuadamente los hallazgos no sólo a los prestadores del servicio sino a las instancias relacionadas con el mismo. Estos informes posibilitan la toma de decisiones para mejorar el servicio. Por su parte, la asistencia técnica consiste en el acompañamiento a los prestadores del servicio con el fin de identificar las mejores prácticas para ofrecer un servicio de calidad a los niños y niñas menores de 5 años. En este sentido el supervisor orienta al prestador en lo relacionado con lineamientos conceptuales, metodológicos y operativos. (Mineducación, 2009:2)⁸.

⁵Midaglia, Carmen (coord.) (2014) La protección a la Primera Infancia. Informe final del convenio: Uruguay Crece Contigo – Instituto de Ciencia Política (ICP/FCS). Mides, Montevideo.

⁶Midaglia, Carmen; Castillo, Marcelo; Alarcón, Anahí y Villegas, Belén (2014). Experiencias internacionales en políticas de atención a la primera infancia. Informe convenio ICP-UCC/Mides.

⁷ Ibidem

⁸ Ministerio de Educación de Colombia (2009) Educación para la Primera Infancia. Anexo 5: Reglamento Operativo. Supervisión e Interventoría.

Además de los elementos más conceptuales que la distinguen, es importante subrayar que la supervisión es un proceso sistemático de trabajo a diferencia de, por ejemplo, la auditoría, que se implementa a través de intervenciones puntuales.

Sistema de supervisión a salas cunas y jardines infantiles en Chile⁹

La Política de Supervisión de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) tiene como propósito contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación Parvularia integral proporcionada a niños y niñas que atiende la institución. Se entiende por Educación Parvularia integral la atención, cuidado, formación, salud, nutrición y ambiente afectivo, en estrecha relación con el entorno social y con la participación de la familia.

La supervisión se define como: el Sistema de asesoría, evaluación y enlace, que en conjunto con la Unidad educativa son capaces de construir procesos educativos de calidad¹⁰. Se constituye como un proceso:

- **Intencionado:** es decir, planificado, ejecutado y evaluado en función de objetivos predeterminados de mejoramiento, con el claro propósito de afectar cualitativamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje, en la gestión educativa, en el desempeño de los agentes educativos y en los resultados de aprendizaje de los párvulos de las Unidades Educativas de administración directa.
- **Sistémico:** porque visualiza a la Unidad Educativa como un complejo unitario susceptible de ser abordado en sus partes separadamente, pero irreductible en su integridad. Opera con una lógica interdependiente, sinérgica que la hace dinámica y compleja.
- **Continuo:** sostenido y permanente en el tiempo, con visitas reuniones técnicas, capacitaciones u otras acciones que optimicen la gestión de las Unidades Educativas determinadas tanto en su frecuencia como duración.
- **Colaborativo:** establece relaciones cooperativas, democráticas y de reflexión conjunta entre el supervisor/a y el supervisado, construyendo conocimiento y deliberando de manera compartida sobre los problemas y decisiones a tomar.
- **Diferenciado:** orienta sus esfuerzos, prioritariamente, hacia aquellas Unidades Educativas que presentan mayores necesidades de apoyo, cautelando la equidad y atendiendo a la diversidad curricular.
- **Interdisciplinario:** integra el conocimiento acumulado de profesionales de distintas especialidades para cautelar la atención educativa integral a los párvulos.

El modelo establece capas o niveles de supervisión con un rol de relevancia del nivel regional que nuclea a los equipos. Define coordinaciones entre el conjunto de profesionales del Equipo Técnico a nivel regional, para –en forma sistemática- analizar y reflexionar sobre la práctica de la Supervisión, junto a otros temas relevantes de la gestión.

Se plantea que el Supervisor/a debe tener competencias técnicas y personales que faciliten

⁹ JUNJI (2005) Política y Sistema de Supervisión. Serie Documentos Técnicos. Santiago de Chile.

¹⁰ JUNJI define la Unidad educativa como el núcleo básico de los diferentes programas institucionales en que se desarrolla el proceso educativo, e incorpora al personal, familia y comunidad.

un proceso dialógico, constructivo y de liderazgo que promueva la reflexión crítica y ayude a construir procesos colaborativos de evaluación diagnóstica, formativa y final de la Supervisión

Se definen niveles de prioridad en las visitas a los centros: alta prioridad; mediana prioridad y baja prioridad. El Seguimiento permite establecer el grado de avance de las acciones planificadas y, al mismo tiempo, posibilita la adecuación de las mismas a las circunstancias y contingencias en que la institución se desenvuelve

Finalmente, se sostiene sobre programas regionales de supervisión que marcan objetivos, estrategias e instrumentos. Estos últimos incluyen Pauta de Evaluación Diagnóstica y Seguimiento; Registro de Visita; Informe de Evaluación Cualitativa; Informe Semestral de Supervisión (a nivel de supervisor y a nivel regional); Registro de Asesoría Disciplinaria (recoge la mirada desde especificidad de las distintas disciplinas).

En Uruguay, durante el año 2012 se desarrollo un proceso de trabajo interinstitucional en torno a la revisión de los modelos de supervisión¹¹ que definió como objetivo de la misma el “garantizar que los centros de primera infancia promuevan el desarrollo integral de los niños y niñas, en el marco de los derechos y de acuerdo a la normativa legal vigente”

Para ello, se establecen como funciones de la supervisión:

- **Asesoría:** se refiere al conjunto organizado de acciones de apoyo externo al centro, realizadas por los distintos niveles de la gestión institucional a través del Supervisor/a. Surge tanto de los requerimientos de los propios centros, como de las necesidades detectadas por los profesionales de los Equipos Técnicos nacionales y departamentales
- **Evaluación:** proceso que permite establecer el grado de avance de las acciones de Supervisión ejecutadas y que orientan su readecuación según necesidades detectadas. Comprende una evaluación tanto de las acciones planificadas, como de la gestión del profesional que supervisa.
- **Articulación:** enlace y coordinación que establece el profesional supervisor/a, entre el centro, los distintos niveles institucionales y el ámbito externo, en función del mejoramiento de los procesos de atención.

Posteriormente, en el marco del proceso hacia la conformación de una Secretaría de Primera Infancia de INAU y la integración de la oferta dirigida a este sector, se ha abordado el tema de la supervisión avanzando en algunas definiciones. En este contexto se conformó un grupo de trabajo con integración de asesoría de directorio, Plan Caif, CAPI y Observatorio de Infancia, que derivó en la elaboración de un Protocolo de Evaluación y Monitoreo de Centros CAIF.

¹¹ Corbo, Gabriel (2012) Informe Final Consultoría para el fortalecimiento de sistema de supervisión de centros de primera infancia. INAU- CAIF- MEC- MIDES INFAMILIA. Montevideo

En dicho documento se entiende a la supervisión como un proceso dinámico y sistemático de orientación, asesoramiento, seguimiento y control; de carácter administrativo y educativo, realizada por un técnico con el propósito de mejorar y potenciar la calidad de atención de los Servicios, contemplando la singularidad de los sujetos de intervención. (INAU, 2015: 19)¹²

Asimismo, se plantea que la supervisión conlleva:

- Orientación, guiando y sugiriendo
- Asesoramiento, ayudando a utilizar de la forma más eficaz los conocimientos y habilidades
- Seguimiento, tratando de asegurar que las actividades se realicen en el tiempo y modo previsto, trabajando el proceso de gestión de los centros y la evaluación de los logros y dificultades
- Control, por la adecuada utilización de los recursos humanos y materiales en términos de efectividad y logro de los objetivos propuestos.
- Intercambio de saberes
- Competencias administrativas, ya que forman parte de la tarea
- Proceso de enseñanza-aprendizaje con los sujetos involucrados, a partir de la reflexión de la práctica.

Más allá de las variaciones de los conceptos asociados a la supervisión, es importante que estos estén centrados y se posicionen desde la necesidad de favorecer y asegurar- mediante esta práctica- los procesos de calidad en los centros de atención a la primera infancia; tema que se desarrolla a continuación.

La medición de calidad de los servicios de atención¹³

Tal como se plantea en estudio reciente del BID (2015) relativo al tema, la literatura especializada identifica dos tipos de variables que describen la calidad de un servicio de cuidado: variables estructurales y variables de proceso.

“Las variables estructurales se refieren principalmente a factores más fáciles de observar o de reportar, como las características de la infraestructura básica, los salarios, el perfil educativo del personal y los coeficientes de atención. Los coeficientes de atención se definen como el número de niños a cargo de cada adulto que se encarga de ellos en el centro. Las variables de proceso describen la calidad de las interacciones (entre los niños y los adultos, entre los niños, y entre los padres y el personal del centro) y las rutinas y

¹² INAU (2015) Protocolo de Evaluación y Monitoreo de los Centros CAIF. Montevideo

¹³ Sección elaborada con base en Lopez Boo, F.; Araujo, M y Tomé, R (2016). Cómo se mide la calidad de los servicios de cuidado infantil. BID.

actividades que se realizan. Las variables de proceso son las que la evidencia ha documentado que tienen un efecto sobre el desarrollo cognitivo y emocional de los niños” (BID, 2015: 4)¹⁴

Kagan (2010) identifica que las áreas críticas en las cuales hay que evaluar la calidad de los servicios de cuidado incluye: las relaciones que el niño tiene con otros adultos y con otros niños, el plan de actividades y aprendizaje, la enseñanza, la evaluación del progreso del niño, la atención a la salud, el perfil de los adultos a cargo de la atención de los niños, el contexto familiar, las relaciones comunitarias, el entorno físico, el liderazgo de quien coordina el centro de cuidado, y los aspectos relacionados con la gestión del centro” (..) A pesar de ello, “no existe una manera única y universal que describa cómo se deben combinar o evaluar estos elementos —que, en forma conjunta, constituyen la calidad— ni qué ponderación asignarle a cada uno “(BID, 2016: 13)

Un panel de expertos consultados por el BID (Barnett, 2012 y BID Advisory Committee, 2012) identifica seis elementos críticos que deberían definir la calidad en centros de cuidado para el grupo de 0-3 años de edad en ALC son los siguientes:

1. La provisión de una alimentación nutritiva, en condiciones óptimas de higiene, saneamiento y seguridad;
2. La cantidad de niños a cargo de cada cuidador, que no debería ser mayor a seis niños por adulto en el grupo de edad de 12-36 meses y que debería ser aún menor para los bebés;
3. La calidad de las interacciones entre los cuidadores y los niños, su frecuencia e intensidad;
4. La existencia de un sistema que monitorea la calidad con regularidad en todos los centros;
5. Los esfuerzos de capacitación y desarrollo profesional para los cuidadores y maestros;
6. Actividades, materiales de juego y espacios estimulantes

Las **variables estructurales** identifican la presencia o ausencia de aquellos recursos que facilitan las interacciones características de un entorno de cuidado, y son además variables que pueden ser reguladas con mayor facilidad (Thomason y La Paro, 2009). Las autoras responsables del trabajo de medición de calidad (BID, 2016) clasifican estas variables en 4 grandes grupos según se relacionen con: infraestructura del centro, temas de salud y seguridad, el grupo de niños y el cuidador.

En relación con los niños y el cuidador, se incluye la medición del tamaño del grupo de niños, el coeficiente de atención (número de niños por adulto), la calificación profesional del personal que se encarga de la atención y el cuidado de los niños (años de educación,

¹⁴ Bid (2015) La Calidad de los Centros del Buen Vivir en Ecuador. Resumen de Políticas N° IDB- PB-248.

experiencia previa y capacitaciones realizadas), la planificación de las actividades diarias, el sistema de supervisión y monitoreo de los cuidadores, y los salarios del personal.

Entre las variables de características de la infraestructura se encuentran: acceso a agua potable, sistema de eliminación de residuos, cantidad de espacio físico para niños, disponibilidad de materiales, instalaciones protegidas contra riesgos ambientales u otros riesgos, características de las áreas de juego, entre otros.

El estudio a escala del National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) reafirma que es más factible brindar servicios de cuidado de calidad cuando la razón de adultos por niño es mayor, cuando los cuidadores han recibido capacitación específica en desarrollo infantil y cuando poseen ideas adecuadas sobre el cuidado de niños pequeños (NICDH, 2000 en BID, 2016).

Los **indicadores de proceso** tienden a focalizarse en aspectos dinámicos (Thomason y La Paro, 2009), incluyendo las interacciones que los niños tienen con sus cuidadores, la relación entre los propios niños, el comportamiento de los cuidadores, la implementación del currículo y de los protocolos de salud y seguridad, o la relación entre los cuidadores y las familias.

Una complejidad en relación a ello es que las variables de proceso que son las más difíciles de medir, ya que requieren la interpretación y el juicio de expertos para su medición. (BID, 2016)

Respecto a los sistemas de medición de calidad que actualmente se aplican en la región, cabe señalar que el citado estudio del BID, plantea que en la Ciudad de Buenos Aires los temas de seguridad son los que se supervisan con mayor cantidad de ítem, seguido de la información sobre el personal en la Ciudad de Buenos Aires; en México y Ecuador tienen presencia significativa las condiciones del inmueble. Temas de equipamiento, orden e higiene se encuentran en tercer lugar de importancia en la Ciudad de Buenos Aires y en México, mientras que la información del centro ocupa el tercer lugar en Ecuador. En tanto, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) de Chile cuenta con un desarrollado sistema de evaluación de sus jardines.

III. Supervisión de centros de primera infancia en Uruguay

1. Descripción general de la supervisión

En Uruguay, tienen competencia de supervisión sobre centros de primera infancia tres instituciones: el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Administración Nacional de Educación Pública (CEIP/ANEP) y Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

El INAU rige sobre los Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI) de ejecución propia y sobre los centros CAIF implementados en convenio con la sociedad civil; mientras que el MEC es el contralor de los jardines privados y CEIP/ANEP de los jardines públicos que se desarrollan en el marco de establecimientos educacionales públicos bajo la órbita de dicho organismo. Esta diferenciación está consignada en la Ley de Educación, tal como se desarrolla en el apartado de marco normativo, más adelante en este documento.

En la práctica esta división se traduce en la existencia de cuatro modalidades institucionales de supervisión, aun cuando INAU se encuentra avanzando en la generación de algunos acuerdos de unificación entre las modalidades vinculadas a CAPI y CAIF.

Los modelos de supervisión en las tres instituciones a las cuales se aproximó esta consultoría, presentan un abanico desde lo más estructural en MEC hasta la mirada que incluye también procesos y operativa, en CAIF.

En el caso del MEC existen escasos lineamientos definidos y explícitos respecto del foco y propósitos de la supervisión. El decreto reglamentario 268 del año 2014, fija requisitos para el funcionamiento de los centros privados de primera infancia, estableciendo algunas condiciones referidas al proyecto educativo, responsable técnico y plantilla de personal, atención a la discapacidad, atención a grupos por edad, prácticas docentes y documentación, entre otros. Este instrumento se constituye así como el orientador de los contenidos a incluir en la supervisión. Desde el equipo se señala que los temas de funcionamiento operativo, condiciones locativas y personal, son aquellos que mayormente se observan y dan seguimiento.

En el caso de CAIF, la supervisión se plantea como una tarea que al tiempo que es integral y se aproxima a los proyectos en su globalidad; se despliega en varios frentes y supone una revisión de los diversos aspectos que hacen a la atención de los centros, desde lo referido a la infraestructura, pasando por los procesos de trabajo con los niños, familia e instituciones; hasta temas operativos del funcionamiento cotidiano, que pueden incluir resolución de temas como el suministros de servicios básicos (agua, luz, gas) u otras situaciones puntuales. La supervisión incluye aspectos técnicos, administrativos y financiero-contables y expande sus límites de acción comportando roles casi complementarios a la gestión de los centros.

El equipo de supervisión de CAIF plantea que el tema económico les demanda alrededor de un día de trabajo en la supervisión, especialmente en Montevideo donde se procesan las rendiciones en el propio CAIF, mientras que en el interior esta tarea es responsabilidad de las jefaturas departamentales de INAU. En los casos en que en éstas últimas se cuenta con contador, la supervisión se limita a conocer las observaciones si las hubiera y trabajarlas con la OSC. No obstante, se plantea que la supervisión opera como “los ojos” del área contable en los centros, puesto que ésta no observa el funcionamiento *in situ* de los mismos.

La supervisión de los CAPI por otro lado, está focalizada en los temas programáticos de la atención, delegando el control administrativo y de los aspectos estructurales al nivel de las jefaturas departamentales de la institución. En esta línea, desde el equipo se señala se trabaja en torno al proyecto anual del centro y el aterrizar los lineamientos conceptuales e institucionales en relación a la atención a la primera infancia y el trabajo con familia.

Respecto del acompañamiento a los procesos, tanto desde los equipos de CAPI como de CAIF se señala que el tema del manejo de conflictos y organizaciones de los equipos de los centros aparece como un tema frecuente a trabajar y que demanda intervenciones desde la supervisión. Si bien es pertinente que esta dimensión se contemple en el seguimiento global desde la supervisión, resulta oportuno valorar la conveniencia de propiciar herramientas y/o espacios específicos eventualmente con apoyo de agentes externos, que aporten en estos procesos.

En el caso de ANEP, el foco de la supervisión – a través de sus diversas inspecciones- está en la evaluación de las prácticas de enseñanza –aprendizaje que se suceden en los centros; así como en el relacionamiento entre el equipo del centro y con la familia y entorno comunitario. En este sentido, se inclina más hacia la mirada sobre los procesos aunque con la particularidad de que la práctica de evaluación, asesoramiento y seguimiento se desarrolla en torno a la figura de los docentes, liderando los mismos.

Desde la dirección del área de Primera Infancia del MEC y también desde el equipo de supervisión, existe una visión crítica de la metodología que hasta ahora se venía desarrollando para abordar la supervisión. Se entiende que el modelo organizativo y operativo para implementarla no se corresponde con el desarrollo de una supervisión en condiciones de calidad; al tiempo que se identifica una falta de orientaciones metodológicas claras que asegure una base de criterios y estándares compartidos entre supervisores. Se plantea que tanto la priorización de centros a visitar como las valoraciones de la situación de los mismos resulta dispar y heterogénea. En atención a ello, el área se encuentra embarcado en una revisión de todo el sistema de supervisión, que busca alinearse a procesos de mejora de calidad de su propuesta y prácticas. Asimismo, INAU, con la participación de CAPI y CAIF, se encuentran también dando pasos en la revisión de sus propuestas de supervisión, de cara al fortalecimiento y unificación de criterios para estas prácticas.

Cuadro 2. Objetivos y/o finalidades de la supervisión en los diversos modelos

CAIF	<ul style="list-style-type: none">•Apoyar la consolidación de los Centros CAIF, acompañando los procesos de mejora de la calidad en el servicio prestado.•Asegurar el cumplimiento del Convenio firmado por las Asociaciones Civiles, según el Reglamento General de Convenios del INAU con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), y los documentos relativos a la Estructura Organizativa de los Centros CAIF.•Evaluar los logros alcanzados por los Centros, a través del Proyecto Institucional, en cuanto a los objetivos del mismo; atendiendo a los Objetivos Generales y a los Principios Básicos de Intervención y de Gestión del Plan CAIF.
CAPI	<ul style="list-style-type: none">•Controlar la gestión del Centro teniendo en cuenta los aspectos documentales, de recursos humanos, organizativos, de infraestructura, equipamiento, ambientación y alimentación.•Optimizar la calidad del proyecto del centro de Primera Infancia, de acuerdo a los lineamientos programáticos, las evaluaciones previas y eventuales emergentes•Realizar la evaluación de la formulación e implementación del proyecto del centro de acuerdo a indicadores de calidad de atención de primera infancia, para establecer un diagnóstico y la evolución del proceso
ANEP	<ul style="list-style-type: none">•Encuadrar la gestión como un administrador del servicio educativo que diagnostica, selecciona alternativas, ejecuta, investiga y evalúa a los diferentes actores•Concebir la institución educativa inserta en un entramado social que le da significado y que le demanda un protagonismo creciente en el desarrollo comunitario•Impulsar el espíritu de investigación para lograr un auténtico perfeccionamiento docente que potencie los aprendizajes•Apoyar la gestión institucional en sus ámbitos docente, administrativo y comunitario, promoviendo una actitud comprometida y reflexiva de los agentes que interviene en el proceso educativo, impulsando su crecimiento personal y profesional
MEC	<ul style="list-style-type: none">•No define objetivos específicos; según establece la ley de Educación 18.437 le compete autorización, supervisión y orientación de los centros de educación infantil privados, en base a los requisitos mínimos que dicha ley establece para tales centros.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos institucionales

No obstante los modelos que han venido funcionando de modo diferenciado, el proceso de unificación que se ha iniciado en INAU en el último año respecto a este tema, definió como objetivos de supervisión comunes para los centros de primera infancia:

Objetivo general

Contribuir a garantizar que los Centros de Primera Infancia promuevan el desarrollo integral de los niños y niñas desde un enfoque de derechos.

Objetivos Específicos

- i) Controlar la gestión del Centro teniendo en cuenta los aspectos documentales, de recursos humanos, organizativos, de infraestructura, equipamiento, ambientación y alimentación.
- ii) Promover la evaluación y mejora de la calidad del proyecto del centro de acuerdo a los lineamientos programáticos y exigencias para los centros de primera infancia.
- iii) Apoyar la evaluación de la formulación e implementación del proyecto del centro de acuerdo a los lineamientos programáticos e indicadores de calidad de atención de primera infancia, para establecer un diagnóstico y la evolución del proceso.

Respecto de las **funciones de la supervisión**, el documento de unificación CAPI-CAIF propone:

1. Controlar la gestión eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales.
2. Acompañar al equipo del centro y las OSC en la planificación, ejecución y evaluación del proyecto,
3. Verificar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.
4. Promover la reflexión permanente de las prácticas apoyados en marcos teóricos e institucionales.
5. Facilitar asesoramiento técnico específico cuando corresponda.
6. Colectivizar la información con el objetivo de analizar y reflexionar sobre resultados, avances y dificultades de la práctica de supervisión
7. Informar al responsable institucional del proceso de trabajo y de las situaciones críticas para implementar estrategias.
8. Promover y realizar coordinaciones intra (ej. SIPI, Direcciones Departamentales, área financiero contable) e interinstitucionales (ej. UCC, ASSE) necesarias.

Cabe notar, que en su mayoría (7 de 8) las funciones remiten a aspectos técnicos de acompañamiento al desarrollo de los proyectos de los centros. De concretarse la unificación, se requeriría que las prácticas efectivas de supervisión de los centros se

desplieguen en correspondencia con ello, reduciendo el control de aspectos administrativos a una menor expresión.

Por otra parte, los modelos de supervisión existentes tienen entre sí distintos niveles de descentralización. En el caso de MEC y CAPI, los equipos despliegan su labor desde Montevideo viajando al interior para las visitas o intervenciones a los centros. No obstante en CAPI los temas operativos se gestionan en el nivel departamental. En el CAIF opera con una modalidad mixta, con parte del equipo que se desempeña desde los departamentos que supervisa, mientras otros asumen centros desde Montevideo, trasladándose al interior según la planificación que se establezca o lo que situaciones y/o coyunturas particulares demanden. El modelo de CEIP/ANEP se estructura de modo descentralizado con distintos niveles desde lo más próximo al centro hasta el nivel nacional, pero con inspecciones que se despliegan desde los departamentos sobre los cuales tienen competencia. El desarrollo de lineamientos u orientaciones generales para el desarrollo de las prácticas de supervisión emana en general del nivel central o nacional de las distintas instituciones.

Los equipos de supervisión presentan una amplia variación entre instituciones, desde el perfil de los profesionales, pasando por las características y organización de la tarea que desarrollan, hasta la cantidad de personas que los integran. Similar situación se identifica respecto de los instrumentos utilizados tanto para orientar la tarea, como para registrar la información y evaluar y/o dar seguimiento a la implementación de los servicios de atención a la primera infancia. Si bien se perciben esfuerzos por avanzar en la discusión y acuerdo de algunos criterios comunes, resta aun un importante trecho por recorrer.

Aún cuando no se abordan de manera específica en este proceso de aproximación a los modelos de supervisión, los arreglos institucionales que amparan o desde el cual se despliegan los mismos en los diversos organismos competentes en la materia en Uruguay; es importante tener en cuenta que dichas estructuras y la organización de los niveles jerárquicos y los sistemas de compensación de las tareas realizadas, conforman un escenario y cúmulo de aspectos que inciden en el diseño e implementación de sistema de supervisión efectivos y de calidad y que deben por tanto, ser tenidos en cuenta a la hora de avanzar interinstitucionalmente en este tema.

El Estado uruguayo y su esquema sectorial

El edificio institucional del Estado uruguayo se caracterizó por su formación en torno a sectores de políticas y las correspondientes instituciones u organismos sectoriales que se hacían cargo de éstas, principalmente de corte universal a las que luego se le fueron sumando propuestas focalizadas en determinadas poblaciones. La convocatoria a la interinstitucionalidad surge especialmente a partir la necesidad emergente de impulsar políticas integrales que involucren a más de un sector de políticas. Para ello se interpela el esquema sectorial que se ve progresivamente enfrentado a flexibilizar e innovar en las formas de definir e implementar políticas y para lo cual, también para las referidas a la primera infancia, se asiste a un camino en construcción.

Para el caso particular de infancia, un estudio desarrollado en el año 2014 señala que “Los datos analizados muestran una dinámica predominantemente sectorial de los programas orientados a la primera infancia (91%) ello quiere decir que las prestaciones para este grupo etario se estructuran en una única área de intervención, especializando el tipo de atención brindada a esta población” (Midaglia y colls, 2015: 10).

En el mismo trabajo se señala en relación a la fragmentación institucional y organizativa en torno a las políticas de primera infancia que “la debilidad que se registra en este plano obedece principalmente al peso institucional que poseen las entidades sectoriales en el marco del Estado. Las problemáticas “integrales”, relativas a grupos población (género, generaciones, étnico, etc.) no encontraron, hasta el presente, un espacio de referencia con “autoridad” en el aparato estatal. Esta situación explica en alguna medida, que no se disponga de los recursos de poder necesarios para definir y hacer cumplir estándares básicos de provisión y direccionalidad con los que cuenta cualquier política sectorial clásica (Midaglia y colls, 2015: 46).

La fragmentación institucional constituye una preocupación por la que han transitado diversos países y regiones respecto a la atención a la primera infancia. En Europa incluso se señalaba hace algunos años: “las responsabilidades administrativas tienden a ser fragmentadas en numerosos países donde es posible que hasta siete ministerios u organismos públicos diferentes participen en la gobernanza de “uno u otro aspecto de los servicios infantiles”. Aun cuando los servicios de "preprimaria" o "preescolar" a menudo están reglamentados por un mismo ministerio (el de educación), en los sistemas divididos de la educación de la primera infancia la fragmentación surte graves efectos en los servicios de “atención y cuidado infantil” (Urban, 2009: 31)¹⁵

¹⁵ Urban, M (2009) La educación de la primera infancia en Europa. Logros, desafíos, potencialidades. Universidad Martín Lutero de Halle-Wittenberg:Halle

2. Marco normativo

La Ley General de Educación N° 18.437 (2007), en sus Artículos 22 y 38, establece criterios de clasificación para los niveles y modalidades de educación para personas entre 0 y 5 años de vida: la educación en la primera infancia comprenderá el ciclo vital desde el nacimiento hasta los tres años (2 años de edad cumplidos); considerándose educación inicial, la orientada a estimular el desarrollo afectivo, social, motriz e intelectual de los niños y niñas de tres, cuatro y cinco años¹⁶.

El Artículo 96 de la misma ley define las competencias específicas de las instituciones que intervienen en estos niveles y modalidades educativas y establece el perfil de la población atendida por los mismos¹⁷:

- INAU: “regirá la educación de niños y niñas, de entre cero y hasta tres años de edad, que participen en programas, proyectos y modalidades de intervención social bajo su ámbito de actuación, en consonancia con lo establecido por la Ley N° 15.977, de 14 de setiembre de 1988, y el artículo 68 de la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004.”
- ANEP: “supervisaré la educación en la primera infancia que ofrezcan las instituciones privadas habilitadas por el Consejo de Educación Inicial y Primaria.”
- MEC “autorizaré y supervisaré la educación de los Centros de educación infantil privados definidos en el artículo 102, según lo establecido por la presente ley”.

Finalmente, la mencionada ley también crea y define al Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia CCPI como el ámbito formal para la coordinación de la materia entre las diversas instituciones y respecto a la supervisión específicamente, establece como cometido del mismo, el asesorar al Ministerio de Educación y Cultura para la autorización, supervisión y orientación de los centros de educación infantil privados.¹⁸

En un segundo nivel, se encuentran las normativas de cada institución relativas al tema de la supervisión.

La normativa que rige al modelo del MEC se centra en el Decreto Reglamentario 268/14 para la autorización de jardines privados; otorga las facultades a dicho organismo estableciendo que área de primera infancia “ejerceré el contralor de los CEIP, asesoraré sobre la viabilidad de su autorización, supervisaré su funcionamiento así como el cumplimiento de la normativa vigente y aconsejaré sobre las sanciones previstas legalmente”¹⁹. La normativa define condiciones a cumplir respecto del proyecto educativo, responsable técnico (perfil y funciones), plantilla de personal, atención a la

¹⁶ Anuario de Estadísticas de Educación 2014. MEC.

¹⁷ Ley General de Educación N° 18.437

¹⁸ Artículo 100, Ley General de Educación N° 18.437

¹⁹ Decreto 268/14

discapacidad, atención a grupos por edad, prácticas docentes y documentación, entre otros.

Adicionalmente, en el año 2015 el CCPI aprueba los *Requisitos mínimos para acceder a la autorización de centros*, que constituye un esfuerzo interinstitucional por acordar criterios para generar servicios atención a la primera infancia de calidad. Estos amplían lo establecido en el decreto 268 y definen, por ejemplo, elementos de relevancia como la proporción mínima de personal/niños atendidos por rango de edad. También se expiden sobre planta física y aspectos de tipo estructural; así como respecto de la atención de salud correspondiente. No obstante, dichos requisitos operan como orientaciones y no tienen carácter vinculante, primando lo establecido en el decreto.

En el caso del INAU, para la situación de los **CAPI**, la normativa refiere al Manual de Funciones de la institución, que establece que es competencia del programa “Diseñar, gestionar y supervisar los centros de atención diurna para niños/as, procurando garantizar el cumplimiento de sus derechos”²⁰

Respecto de **CAIF** en tanto, el instrumento es el Reglamento General de Convenios, que establece respecto las condiciones formales y de atención a brindar por parte de la ONG responsable del centro y es lo que opera como orientación a la supervisión, para ejecutar dicha tarea. Los artículos que hacen mención más directa a las metodológicas y contenidos de la supervisión establecen en su conjunto al proyecto y las condiciones en las que brinda el servicio, como el objeto de supervisión. Consigna a las visitas institucionales sin aviso como herramienta y la necesidad de dejar constancia escrita que registre las mismas. Señala además, la consideración de los indicadores cuantitativos y cualitativos para la evaluación de los proyectos.

Reglamento General de Convenios

Los cuatro artículos más directamente relacionados con la supervisión establecen lo siguiente:

ART. 29 El INAME, a través de sus Unidades Competentes, controlará, supervisará y evaluará la ejecución de los proyectos objeto de los convenios, conforme a los objetivos e indicadores establecidos en el propio proyecto aprobado por INAME. Fijará los criterios y metodología de supervisión para evaluar la calidad del servicio según modalidad, perfil y normativa vigente

ART. 30 Las evaluaciones se realizarán en forma periódica y sistemática. La evaluación tendrá en cuenta los indicadores cuantitativos y cualitativos previstos en los proyectos, así como la capacidad institucional de quien lo ejecuta. De los resultados de cada visita de evaluación y/o intervención, deberá quedar constancia escrita, debiendo ser entregada una copia de la misma a la Institución que gestiona el proyecto

²⁰ INAU (2010) Manual de Organización y Funciones. Montevideo.

ART 31° El INAU controlará el uso de los fondos transferidos a la Institución privada que firmó el Convenio, en función de la modalidad específica del proyecto que dio lugar al mismo

ART. 32 - El INAME se reserva el derecho de realizar visitas institucionales sin previo aviso a cualquier servicio brindado por las Instituciones, cuando lo considere necesario y conveniente, debiendo la Institución proporcionar la documentación e información requerida a tales efectos, exhibiendo planilla de asistencia efectiva diaria.

Finalmente la supervisión de los jardines públicos de la **ANEP** está normada por un conjunto de instrumentos que incluye desde temas generales comprendidos en la Legislación Escolar, pasando por el Estatuto del Funcionario Docente que regula las visitas de inspección, hasta normativas y circulares referidas a revisiones de la tarea de las diferentes inspecciones.

En términos específicos, existe el Reglamento de Visitas de Inspección del año 1997, e que pauta actividades para los niveles de supervisión de las inspecciones zonales, regionales y nacionales; así como para las inspecciones técnicas.

En dicha normativa se señala que es función de la inspección “la planificación de acciones para la difusión, orientación, coordinación y control del cumplimiento de objetivos, principios, pautas y programa de actividades que posibiliten el desarrollo de la labor educativa, la que debe ubicarse conceptualmente, y determinar proyección en el tiempo a los efectos de operativizar y efectivizar acciones realmente positivas en cada zona”²¹

Respecto de las visitas a los maestros directores (en los respectivos centros educativos), establece un mínimo de dos anuales, además de consignar una duración mínima de tiempo y periodo del año a realizar para cada visita. Asimismo, señala los informes que corresponde realizar, tiempos y canales que estos transitan posteriormente.

Por otra parte, el Reglamento de Supervisión Docente formalizado en Circular n°371 del año 1998, establece un marco de calidad y equidad para la misma; al tiempo que define finalidades, criterios orientadores (enfazando integralidad, coordinación, seguimiento sistemático y rigor en las prácticas), y especificando funciones y acciones detalladas (y su respectiva documentación) para los inspectores zonales y departamentales, respectivamente.

De modo complementario a dicho reglamento, se elabora el Comunicado n° 51, del año 2008, que establece criterios orientadores de la tarea del inspector de zona, que incluye consideraciones metodológicas del alcance de sus prácticas, cómo y con quienes realizarlas.

²¹ Circular n° 265. Reglamento de visitas de inspección. 21 de setiembre de 2007. ANEP.

En términos generales, se advierte que la supervisión de ANEP, traducida en el sistema de inspección cuenta con una normativa amplia y específica que enmarca la tarea y establece definiciones claras para las tareas de inspección, así como alcances y condiciones en que se desarrollarán las mismas. No obstante es importante aclarar que está concebida y opera como evaluación a los distintos niveles docentes y no es, por tanto, el centro educativo la unidad sobre la cual se organiza la práctica, lo cual comporta ciertas limitantes para ensamblarlo a un sistema de supervisión unificado de los centros de atención a la primera infancia del país. Cabe reparar que incluso en el reglamento de visitas aludido, se contempla (previa aprobación de inspección regional y nacional) la posibilidad de eximir a los docentes de recibir visitas de inspección, en caso de que éste obtenga calificaciones altas por tres años consecutivos, dando cuenta del énfasis de la inspección.

El CCEPI, como parte de la revisión conjunta de las políticas de primera infancia entre las instituciones involucradas, el 2015 incorpora en su agenda de discusión el tema de las normativas, estableciendo la necesidad de avanzar en un marco normativo común para la primera infancia y acuerda la contratación de una consultoría específica para contar con insumos respecto a este asunto, que actualmente se encuentra en etapa final.

3. Modelo organizativo y equipos de supervisión

A continuación se presenta la estructura de organización de las distintas instituciones competentes par el despliegue de la supervisión.

En el caso del **MEC** la supervisión se realiza desde el área de primera infancia, dependiente de la Dirección de Educación del MEC. Es importante señalar al punto de partida que al iniciarse el año 2016 el área de primera infancia se enfrentaba a una re-organización, con lo cual –salvo indicación contraria- lo que se consigna aquí refiere al esquema en funcionamiento hasta ese momento.

La estructura del área se soportaba - hasta diciembre de 2015- sobre un equipo de seis supervisores organizados en tres duplas, con funciones que incluían habilitaciones, renovaciones y/o autorizaciones de los centros. A éstos se sumaba una dupla específica para el tema de denuncias, que en determinados casos, apoyaba también algunas visitas de supervisión en el interior. Asimismo, el área cuenta con una socióloga encargada de procesar datos relativos a la supervisión y un administrativo que lleva los registros de autorizaciones, renovaciones y clausuras. Hasta el 2015, la coordinación de la supervisión elevaba directamente Director de Educación, ya que no existía como tal el Área de Primera Infancia.

El equipo de supervisión tiene a su cargo un universo de 421 jardines infantiles. Para la asignación de los mismos en los integrantes del equipo de supervisión se contemplan una combinación de categorías de centros, de manera de poder equilibrar las cargas de trabajo y responsabilidades. Se nuclean así 5 tipos de centros en función de su situación, en una gradiente que desde los más complejos hasta los que requieren de menos

acompañamiento, comprende: i) comprometidos; ii) con dificultades; iii) con posibilidades; iv) autorizados y v) renovaciones.

La distribución de los centros asignaba alrededor de cien centros por dupla de supervisión. Para esto se había establecido que una jornada de recorrida del equipo (6 hrs) abarcaba visitas a seis centros. Esto en la práctica resultó inviable, especialmente considerando los tiempo de traslado, con lo cual se ajustó a entre 3 y 4 centros por jornada de visitas. Cada dupla de supervisores realiza visitas una vez por semana.

Desde el equipo de supervisión se señala que las definiciones y prácticas en torno a la organización de equipo y tareas han sido fluctuantes y que han tenido en los últimos años mucha rotación de personal en el equipo, con lo cual se ha dificultado más el consolidar un esquema de trabajo. Se plantea que con la revisión que actualmente se está haciendo del área, se están considerando estos puntos para poder mejorar el sistema. Asimismo se señala que han tenido lugar otras variaciones debido a solicitudes de focalizar centros como prioritizaciones emergentes que han surgido como lineamientos de direcciones o coordinaciones anteriores, lo cual se veía favorecido toda vez que no se contaba con criterios explícitos claros para dicho proceder.

Por otra parte, respecto de los asuntos administrativos de la supervisión, se relevan dificultades asociadas a un funcionamiento que se percibe engorroso, con escaso soporte informático, donde el accionar es más bien “artesanal” y recae en buena medida en el equipo de supervisión, aun cuando se apoya de un funcionario administrativo. La revisión de la documentación de los centros forma parte de las tareas de la supervisión que eventualmente podría recostarse en otros roles.



En la medida en que el MEC es, dentro del Estado, el canal de comunicación con los centros privados de atención a la primera infancia, junto a las funciones de la supervisión asociadas a autorizaciones, renovaciones y clausuras de centros; están también aquellas de coordinación con dichos centros, por ejemplo, para la asignación de cupos de formación para educadores otorgados por CENFORES.

El Programa **Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI)** se encuentra bajo la órbita de la División de Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario del INAU. Hasta el

año 2010, éste solo tenía inferencia en la gestión programática de los centros de Montevideo; momento en el cual a pedido del Directorio de INAU comienzan a abarcar también el interior del país.

Los CAPI tienen dependencia directa con las direcciones departamentales de INAU, con lo cual este se constituye como un primer nivel de supervisión, aunque lo que se trabaja a ese nivel refiere a la gestión y no a contenidos programáticos u orientaciones técnico-metodológicas al centro.

El equipo de supervisión de **CAPI** está conformado por 4 profesionales: dos psicólogas, una trabajadora social y una maestra. En conjunto supervisan 36 centros de todo el país, con un ratio aproximado de 10 centros por supervisor, donde visitan cada mes los centros de Montevideo y cada 45 días los del interior. Éstos se distribuyen los centros en función de las distancias medida en Km, de modo de equilibrar las cargas de trabajo, al tiempo que generar complementación de las diversas miradas. Reportan a la Directora de CAPI y se reúnen como equipo de modo semanal y en algunos casos quincenalmente.

Cada uno de los supervisores del equipo cuenta con formación y amplia experiencia en proyectos vinculados a la primera infancia y la mayor parte de éstas, trayectoria de más de 20 años en la institución.

Cuentan con un contrato de 30 hrs de trabajo con régimen de lunes a viernes y disponibilidad para viajar al interior. Desempeñan su labor mayoritariamente desde Montevideo, trasladándose mediante ómnibus o transporte institucional para la aproximación presencial a los centros. Una vez al mes tienen definida una guardia de 6 hrs en la dirección departamental, en la cual realizan la coordinación con el área financiera contable, SIPI, director, entre otros.

La supervisión se coordina con las direcciones departamentales que son-como se mencionó-la que tienen responsabilidad sobre los centros. En el caso de gastos y asignación de recursos es dicho nivel quien tiene las competencias. No obstante, cuando desde las direcciones departamentales se solicitan recursos al nivel central cuando corresponde se consulta a la supervisión y se eleva informe en consecuencia con ello.

En un nivel mucho más indirecto y a nivel central, se encuentra el área de Auditoría Interna de Gestión, quien anualmente realiza el control de gestión de los centros en todo el país.

Respecto a la formación continua, desde la institución se favorece la participación del equipo de supervisión en espacios de formación y capacitación en primera infancia que se despliegan desde el propio INAU en forma de seminarios o jornadas, así como desde o en conjunto con otras instituciones públicas u organismos internacionales especialistas en la temática como BID y Unicef. Más allá de ello, no está contemplada una planificación anual o quinquenal de capacitación específica en el tema.

Finalmente, cabe mencionar que el INAU cuenta históricamente con un modelo de supervisión de centros de ejecución oficial (pública) organizado en torno a disciplinas específicas que se traducen en áreas, a saber, educación, trabajo social y psicología; desde las cuales se supervisan las prácticas y desempeños de los profesionales respectivos en los distintos servicios. Esta propuesta se encuentra en proceso de reforma, con una lógica que vira hacia las supervisiones por proyecto. No obstante desde los CAPI se señala que al momento actual aún coexisten durante la transición, sin que genere mayores inconvenientes.

El hecho de no tener organizada la supervisión por disciplinas como hasta ahora lo venía haciendo el INAU en los centros de ejecución oficial (pública), no quiere decir que se tengan que diluir miradas distintivas, por el contrario, es relevante rescatar los aportes diferenciales desde las especificidades de cada disciplina y rol; pero favoreciendo la no duplicación de esfuerzos, recursos y procesos.

La supervisión de **CAIF** se encuentra bajo la órbita del Programa de Consolidación y Evaluación de la División Plan CAIF de INAU. Este se organiza de la siguiente forma: Programa Consolidación y Evaluación de Montevideo, comprende a los centros de Montevideo y Canelones; y Consolidación y Evaluación del Interior, a cargo de los centros de los otros 17 departamentos.

El equipo de supervisores está integrado por 33 profesionales en planilla, de los cuales al momento del desarrollo de la consultoría habían 29 ejerciendo labores como tal, debido a licencias y desvinculaciones en tránsito. Estos abarcan un total de 394 centros en todo el país y cada uno de ellos tiene a su cargo un promedio de 15 centros.²²

Respecto al rol de supervisor, el modelo de supervisión de CAIF es el que asigna mayor cantidad de responsabilidades y tareas al mismo, que incluyen desde el control del cumplimiento del convenio y la prestación del servicio, pasando por aspectos operativos de funcionamiento, seguimiento a acuerdos con el equipo de trabajo, evaluación del desarrollo del proyecto del centro, trabajo con las familias y redes locales, hasta aspectos financiero-contables.

Se plantea desde el equipo que no hay una capacitación inicial para el tema de la supervisión. El rol por tanto, se construye en el camino. Consideran que es posible y pertinente fortalecer orientaciones al punto de partida, de modo de contar con criterios y herramientas más unificadas, ya que a la hora de enfrentarse a la tarea lo que se pone en juego son los saberes e improntas previas, las cuales se considera enriquecen la aproximación, pero requerían de cierta sintonización y nivelación previa. En esta línea se entiende que los instrumentos que se incorporan al trabajo de la supervisión como el protocolo de evaluación y monitoreo de centros recientemente puesto en

²² En el 2066 el promedio era de 18 centros pro supervisor, variando entre los 14 y los 23 y la proyección para el 2016 es de 12 centros por supervisor.

implementación²³, deben estar acompañados por una etapa de socialización y trabajo con la herramienta antes de aplicarse.

Se demanda también desde el equipo una formación de tipo de nivel terciario, dado la especificidad e integralidad de la mirada de la primera infancia.

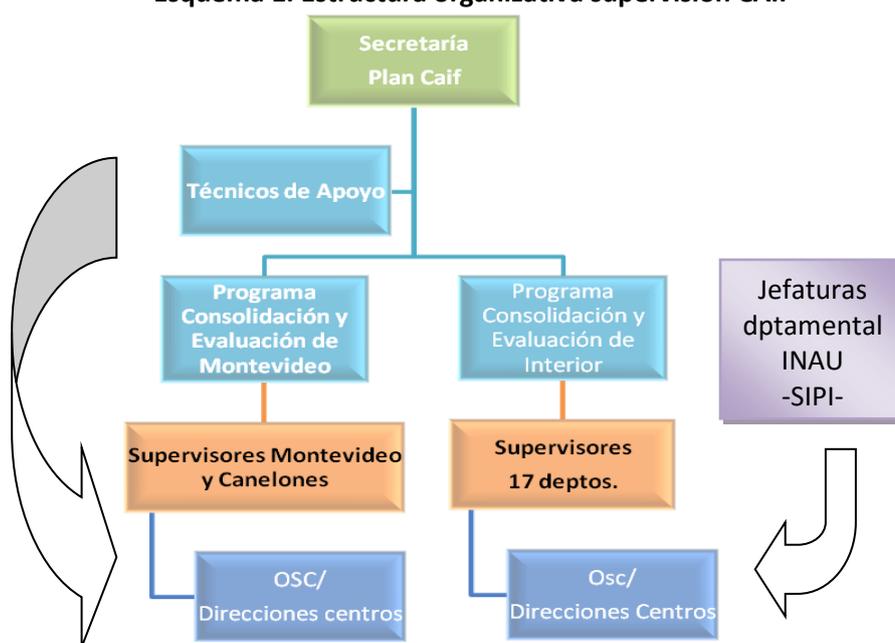
Junto al equipo de supervisión, el modelo incorpora a la figura de los técnicos de apoyo, que también brindan asesoría y acompañamiento desde la Secretaría del Plan.

Por otra parte, los jefes departamentales están a cargo de la gestión y seguimiento administrativo de los centros CAIF en el interior del país. En dicho nivel existe personal encargado del SIPI (Sistema de Información para la Infancia) y del control Financiero-Contable. En Montevideo en cambio, el propio Plan CAIF tiene integrado el control financiero de los centros correspondientes al área metropolitana y Canelones, a través del Área de control de Rendiciones.

El equipo de supervisión en conjunto reporta a la dirección del Programa de Consolidación y Evaluación (que comprende tres figuras de dirección); a la dirección de División, Promoción y Desarrollo Plan Claif y Coordinación General de Políticas de Primera Infancia, cuando corresponde.

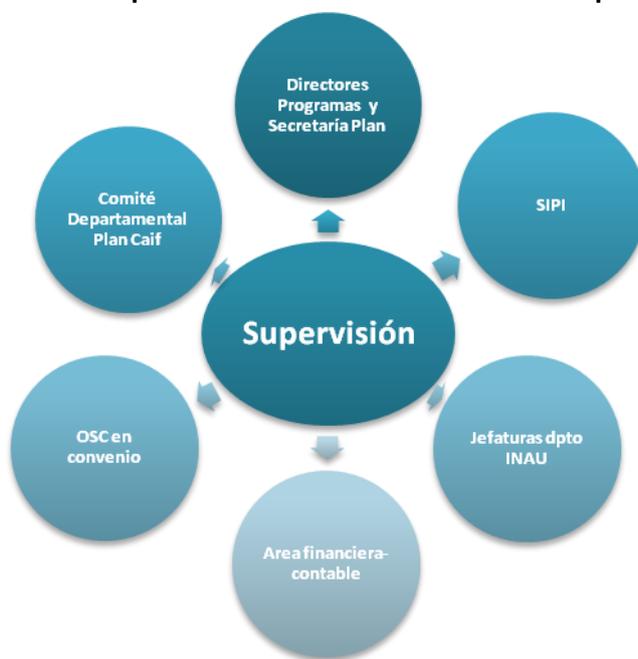
Por último, en el nivel departamental los supervisores respectivos establecen coordinaciones con los delegados de las OSC y participan del Comité Departamental Plan Caif, que nuclea la representación interinstitucional de los organismos que integran el Plan, además de la representación de las OSC en convenio.

Esquema 1. Estructura organizativa supervisión CAIF



²³ Este protocolo se retomará en la sección correspondiente a instrumentos

Esquema 2. Coordinaciones internas supervisión CAIF



Fuente: Elaboración propia

Respecto a **ANEP**, el modelo de supervisión para el caso de los jardines infantiles, se erige a través del sistema de Inspección. La función de ésta se entiende como orientación, asesoramiento, coordinación y control de la labor educativa en jurisdicción. Contempla 5 niveles desde lo más próximo a los centros hasta el nivel central: Inspección zonal, inspección departamental, inspección regional e inspección nacional.

Los inspectores zonales se constituyen como el primer nivel de supervisión propiamente dicho, aun cuando desde el Consejo de Educación Primaria e Inicial, se entiende que los maestros directores de cada centro son los primeros responsables de velar por el funcionamiento del programa educativo en los mismos. Los inspectores tienen a su cargo hasta 120 maestros cada uno, que incluyen directores y docentes de aula y un mínimo de dos visitas anuales pautadas, al inicio de orientación y de cierre de año. Solo pueden actuar como tales dentro de su jurisdicción.

Los inspectores departamentales son los representantes del Consejo de Educación Inicial y Primaria en su jurisdicción. Nuclean la supervisión de los inspectores zonales. Se reúnen al menos dos veces por mes con los mismos para orientar el trabajo en las respectivas zonas. En este nivel se impulsan proyectos técnicos que buscan fortalecer determinadas áreas programáticas y se construye una agenda departamental. Los inspectores departamentales tienen además la responsabilidad de supervisar la aplicación de las reglamentaciones vigentes para el funcionamiento de jardines de colegios privados,

conjuntamente con los inspectores de zona y en coordinación con Inspección Nacional de Educación Privada.

Las inspecciones regionales a su vez, agrupan de 2 a 4 departamentos, según el tamaño de los mismos en términos de cantidad de centros, docentes y matrícula que abarca.

La inspección técnica es el máximo órgano técnico de la División Primaria del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), define y coordina los lineamientos generales de acción para estos niveles en todo el país, a nivel de todas las áreas y sus respectivas Inspecciones²⁴. De éstas se derivan las inspecciones nacionales –una de las cuales corresponde a educación inicial- que coordinan el accionar en los distintos departamentos, a través de las inspecciones regionales.

La Inspección Nacional de Educación Inicial está dividida en 23 Jurisdicciones distribuidas de la siguiente forma: tres en Canelones, tres en Montevideo y una jurisdicción por cada departamento restante. Cada Jurisdicción tiene un Inspector departamental y varios inspectores de educación común, de educación inicial y de educación especial.

Es importante aclarar que los temas edilicios y administrativos no están incluidos en la estructura organizativa de la inspección desarrollada, ya que se canalizan por otras instancias y están a cargo de Arquitectura y el sistema de información, respectivamente. En el caso de los temas de estructura edilicia, cada departamento tiene un arquitecto de Primaria y Codicen que controla estos aspectos y la normativa es la misma que se aplica en ANEP que para la habilitación de centros privados.

Esquema 3. Estructura organizativa Inspección ANEP



²⁴ <http://www.ceip.edu.uy/inspecciones/tecnica>

Fuente: Elaboración propia en base a reglamentación ANEP

*nota: el esquema es ilustrativo de la lógica organizativa pero no comprehensivo en cada nivel, en tanto existen 23 departamentales y 50 inspecciones de zona.

Es importante señalar que el sistema de asignación de inspectores de ANEP se basa en carrera o antigüedad, lo cual implica que para estar en un nivel de inspección necesariamente tienen que haber pasado antes por niveles previos. Esto brinda un conocimiento de la tarea previo y legitimidad o validación interna a las personas que adquieren dichas responsabilidades; pero tiene como contracara el restringir las posibilidades de contar con funcionarios o profesionales externos que puedan aportar otras experiencias y miradas al sistema. El equipo de inspectores de educación inicial se compone de alrededor de 50 personas en todo el país y como ya se mencionó, cuentan con un modelo organizativo en cascada, que incluye niveles desde lo más próximo a las prácticas hasta el nivel nacional.

Cuadro 3: Síntesis comparativa organización equipos de supervisión

	MEC	INAU CAIF	INAU CAPI	ANEP
N° de supervisores	11 ²⁵	29	4	50
N° de centros asignados por supervisor	50 (100 x dupla)	15	9	100 maestros (no centros)
Frecuencia mínima de visitas	Anual (fechas vencimientos autorizaciones)	6 (interior) 8 (Mdeo-Canelones)	60 días (interior) 45 días (Mdeo)	2 anuales
Hrs de trabajo semanales asignadas a la tarea	30	30	30	40
Tipo de tareas de supervisión	Estructural	Estructural y procesos	Procesos	Procesos
Radicación territorial	Central	Mixto (central y dptmental)	Central	Dptmental

Cabe señalar que los equipos de supervisión se caracterizan en los distintos modelos por integrar en general personal con varios años de experiencia en la tarea y/o en el tema. Esto constituye una fortaleza, por cuanto brinda un conocimiento cabal y herramientas para la tarea; no obstante es pertinente favorecer espacios para la integración de profesionales que enriquezcan la mirada y contribuyan a aportar nuevos elementos,

²⁵ Desde enero del presente año el equipo quedó mermado a tres supervisores, pero en tránsito mientras ingresa un nuevo equipo a partir de un llamado para contratación de profesionales para desempeñar esta función, que se encontraba en curso a la fecha de este relevamiento.

perspectivas y formas de hacer, propiciando la revisión y renovación de las prácticas y dinamizando el sistema.

Un tema que se presenta como nudo desde la supervisión de INAU, tanto en Caif como en Capi dice relación con el respaldo institucional y jurídico del accionar de los supervisores. Se señala desde los equipos que existe un cierto vacío legal y/o normativo respecto de la responsabilidad antes determinadas situaciones que acontecen en relación a los centros y la población atendida. Esto se reconoce como un emergente de los últimos años en los centros.

Por último, es importante subrayar que los equipos que integran la supervisión en las distintas instituciones cuentan con interés, compromiso y motivación para revisar, acompañar mejoras y fortalecer dicho sistema, en el marco del esfuerzo país Uruguay por avanzar en la atención universal a la primera infancia. En esta línea, tanto los equipos como las direcciones responsables de los mismos vienen priorizando los espacios de formación específica en torno al tema que se han desarrollado interinstitucionalmente, que sin duda nutrirán el proceso en los próximos años.

4. Metodología e instrumentos de la supervisión

En esta sección se da cuenta de las estrategias metodológicas e instrumentos de los distintos modelos de supervisión revisados.

4.1 Estrategias metodológicas

A continuación se revisan brevemente las estrategias metodológicas que utilizan los distintos modelos de supervisión.

Visitas o intervenciones

La visita (o intervención) es la herramienta central de la supervisión en las tres instituciones y cuatro sistemas revisados. Las modalidades y características de la misma tiene algunos matices, pero comparten el foco en la relación de proximidad con el centro y personal y las prácticas que allí se desarrollan.

En el caso de la ANEP, se han podido centrar crecientemente en los aspectos pedagógicos en la medida que han ido informatizando los aspectos de control administrativo, no obstante tienen una mirada cuya unidad de análisis se estructura sobre los actores (maestros) y la evaluación de sus prácticas y desempeños, aunque se establece la relevancia de que la supervisión sea integral “basada en un apoyo a los establecimientos educacionales en su globalidad”²⁶.

En el Plan CAIF en tanto, los elementos de control administrativo e incluso financiero tienen un lugar mayor en las visitas, ya que el supervisor abarca las distintas dimensiones de supervisión en su rol.

²⁶ ANEP (1998) Circular n° 371

En las visitas o intervenciones los supervisores se encargan de la observación del trabajo en sala e instalaciones; de la revisión de documentación; realizan entrevistas con el equipo técnico y monitorean la asistencia de los niños. Además se encargan de monitorear la aplicación de los test de evaluación del desarrollo que anualmente se deben realizar al inicio y al final de la atención.

Los distintos actores coinciden en la relevancia de generar las condiciones para que las visitas puedan concentrarse en los aspectos técnicos y asesoramiento al desarrollo del proyecto de centro. La frecuencia de visitas definida involucra seis intervenciones mínimo en el curso del año, que en el caso de Montevideo se fijan en ocho. Las visitas son en general sin aviso, salvo que impliquen actividades o coordinaciones puntuales de las que interese participar. Algunas implican participación en reuniones de equipo del centro, para las cuales solicitan a los mismos previamente el calendario y orden del día de las mismas.

En CAPI por otro lado, se establecen visitas mensuales de los centros de Montevideo y cada 45 -60 días a centros del interior, más allá de visitas que eventualmente puedan sumarse ante demandas urgentes. Las mismas están focalizadas en los elementos programáticos del desarrollo de los proyectos y el trabajo con los niños, familias e instituciones.

Como ya se mencionó, en el caso del MEC las visitas tienen un foco más vinculado a los elementos estructurales aun cuando en términos generales se realiza una mirada global sobre el funcionamiento del centro en su integralidad. Dado el volumen de centros, las características de la supervisión y el equipo disponible, las visitas tienen en general carácter anual, a las que se pueden sumar situaciones particulares y se planifican en base a los calendarios de vencimientos de autorizaciones de los proyectos; salvo priorizaciones emergentes definidas por Dirección. A este respecto se plantea falta de criterios unificados y/o protocolos de actuación acordados y conocidos, que orienten la focalización y planificación de visitas.

Las visitas realizadas por inspecciones zonales de ANEP están, como mencionamos en el marco normativo, reglamentadas, establecen una duración mínima de dos horas para las mismas y consigna que estarán referidas a “brindar orientación y asistencia técnica directa y a constatar situaciones que por su naturaleza, urgencia o trascendencia imponga la misma y a participar de actividades cuya significación lo amerite”²⁷ Plantea una clasificación de primer visita de orientación y segunda, de valoración de resultados; así como visitas extraordinarias en caso que se estimen pertinentes.

Una de las características que es similar en tres de modelos revisados, a saber, INAU-CAIF-ANEP, es que las visitas de supervisión constituyen una aproximación individual, es decir están a cargo del supervisor(a) asignado(a), aun cuando en algunos casos se pueden acompañar de la inspección departamental, regional o técnica, en el caso de ANEP; o de directores de programa en el caso de CAIF y CAPI. En el caso del MEC se establecía

²⁷ Circular n° 265. Reglamento de visitas de inspección. 21 de setiembre de 2007. ANEP

históricamente una dupla de supervisión, pero se desactivó esta modalidad en los últimos años. Esto, debido a que el tipo de registro que se exige en la visita traducido en el informe in situ no favorece la posibilidad de integrar las miradas y además se producían discordancias entre la dupla que resultaban difíciles de despejar en dicho momento.

En términos generales las visitas de los equipos de supervisión contemplan: observación del funcionamiento cotidiano del centro; observación de las condiciones locativas y de infraestructura del servicio; entrevistas y/o consultas con equipo de dirección de los centros y equipo técnico y/o educadores; revisión de documentos (actas, legajos de los niños, lista de asistencia, otros). En el caso de CAIF, estas actividades involucran además un seguimiento y asesoría a la gestión de los centros a las OSCs correspondientes.

Reuniones de coordinación

Adicionalmente, las inspecciones zonales de ANEP establecen la metodología de **reuniones** para recoger, revisar y/o trabajar temáticas diversas con docentes para orientaciones técnico-pedagógicas, con equipo de centro, con vecinos y comisiones de fomento o con maestros directores para distintos aspectos o actividades de funcionamiento del servicio. Luego existen las reuniones en las distintas capas o niveles del sistema, a saber, las que nuclean a los inspectores zonales, departamentales, regionales y de éstos últimos con el nivel nacional.

Las reuniones son también parte de la metodología en el caso de CAIF, CAPI Y MEC, con distintos alcances. En el caso de CAIF se realizan jornadas donde se convoca el conjunto de los supervisores por un lado, con una frecuencia de dos veces al año; mientras que se realizan también instancias mas acotadas de los directores de programa con los supervisores y/o con la dirección de la División del Plan. El MEC no evidencia sistematicidad en la realización de reuniones y/o jornadas de trabajo de equipo, que según la supervisión hasta ahora respondían a necesidades de coordinación del momento y/o agenda de prioridades de la dirección del periodo correspondiente.

Finalmente en el caso de los CAPI se plantea a las reuniones de equipo como un espacio prioritario y que tiene propósitos no sólo de coordinación y operativos, sino de discusión conceptual y de estrategias de trabajo con los centros.

Otras estrategias

En el modelo de supervisión de los CAPI y CAIF, se incluye además de la mirada sobre el funcionamiento de los centros y proyectos desplegada en visitas, el seguimiento al proyecto y la respectiva elaboración de informes a partir de ello, junto con acercar material bibliográfico y de soporte a las tareas de los equipos, vinculado a la atención a la primera infancia. Asimismo, se participa de talleres y encuentros nacionales, regionales o locales que aporten a fortalecer las prácticas y se establecen coordinaciones intra e interinstitucionales con otras divisiones, programas y organismos cuyo accionar

comprenda o impacte sobre la población atendida. Estos últimos incluyen UCC-Mides, MEC, ASSE, ANEP, entre otros.

Otro tema que se refiere desde los equipos de supervisión de los distintos modelos e instituciones revisados es la difusión y promoción de actividades de formación permanente (cursos, talleres, seminarios) a los equipos de los centros y proyectos supervisados; así como, en el caso de CAIF Y CAPI, difusión de actividades culturales y recreativas disponibles para los niños y sus familias en los diversos departamentos y localidades.

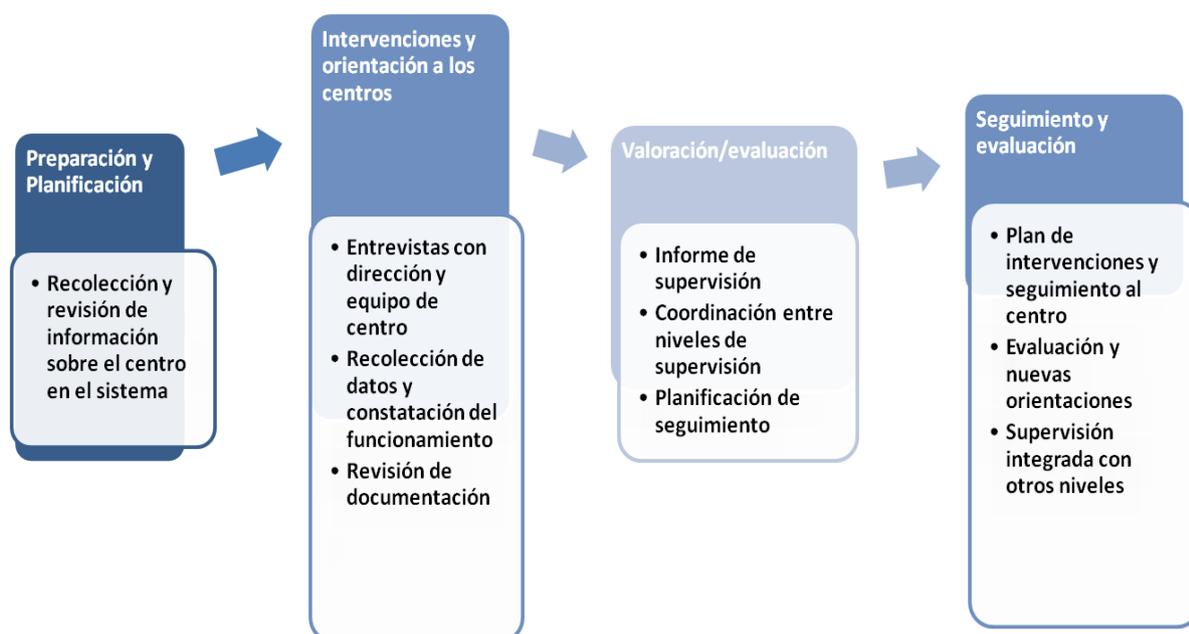
Un tema que puede resultar menos visible como estrategia pero forma parte importante de la tarea, lo constituyen las intervenciones vía telefónica para resolver cuestiones operativas, burocrático-institucionales o consultas desde los centros, que se procesan por parte del equipo de supervisión. Esto aparece como una preocupación desde equipo del MEC y en relación a los centros privados, toda vez que se señala un volumen importante de llamadas, que tienen mucha heterogeneidad y demandan un tiempo significativo por parte del equipo. En ese sentido, se evidencia la necesidad de revisar el lugar de esta herramienta y valorar la pertinencia de establecer algún tipo de filtro, categorización y/o canal diferenciado para ello.

Una particularidad del modelo de supervisión del MEC lo constituyen las entrevistas con los responsables de centros posteriores a las visitas del equipo, que –en los casos en que se valoran como pertinentes- permiten profundizar en los aspectos revisados, construir recomendaciones y tener una lectura más de proceso²⁸.

Finalmente, parte de la metodología que se desarrolla involucra revisión de documentación que incluye desde aspectos administrativos, con particular presencia en el caso de la supervisión MEC, como planilla de funcionarios (organizado por turnos), habilitaciones de bomberos y salud, reglamento para las familias y funcionarios, cedula y carnet de salud y vacunas de los niños; hasta las fichas de inscripción, carpetas o legajos de los niños, planificaciones, entre otros relativos al trabajo directo de atención a la población.

²⁸ Si bien estas entrevistas constituyen en general una instancia enriquecedora para el proceso, es importante encuadrar las mismas con criterio de oportunidad, puesto que se señala desde el equipo de supervisión que en ocasiones sobrecargan el accionar del área sin objetivos claros y/o posibilidades de encauzar posteriormente lo recogido y dialogado en dichos espacios.

Esquema 4. Etapas en la supervisión de los centros de atención a la primera infancia



Fuente: Elaboración propia

Respeto de las estrategias de la supervisión, cabe señalar que no se identificaron instancias de supervisión horizontal sistemáticas. Es decir, más allá de jornadas o instancias de trabajo conjunto, no se registra supervisión cruzada u horizontal como una práctica instalada en los diversos modelos revisados.

4.2 Instrumentos de supervisión

En general se constata una batería acotada pero diversa de instrumentos específicamente contruidos o definidos para el desarrollo de la supervisión en los modelos de las instituciones analizadas.

El modelo de CAIF es –en principio– el que presenta un camino más avanzado en esta línea, a partir de la reciente incorporación de **Protocolo de Evaluación y Monitoreo** (protocolo de supervisión), que se encuentra en proceso de aplicación y primera evaluación interna y del cual se desprende una pauta de evaluación de los centros que los supervisores aplican en sus intervenciones (visitas), la cual es comprehensiva de las diversas dimensiones a monitorear, desde temas de cobertura, infraestructura y equipamiento, higiene y seguridad, adecuación de la estructura organizativa (equipo), trabajo con la comunidad y capacidad de gestión, entre otros.

Respecto de dicho instrumento al consultar al equipo de supervisión se plantea que lo identifican como una herramientas que hay que seguir ajustando y discutiendo, que falta consenso en torno al mismo, que se encuentra con ciertas dificultades operativas en su implementación ya que demanda una gran cantidad de tiempo y que hasta el momento

no hay una lógica y/o criterios unificados para su aplicación. No obstante, en términos generales se identifica como un aporte al proceso de mejora del sistema de supervisión, sobre todo por cuanto hace foco en calidad y la mirada específica sobre la atención a la primera infancia.

En el caso de los **CAPI**, en el marco de la reformulación programática del año 2008, se elaboraron Criterios de Calidad de los Servicios organizados en 5 áreas: i) Formación del personal, ii) Desarrollo de competencias del personal, iii) Recursos Humanos, iv) Espacio Físico y v) Otros (desarrollo local y participación comunitaria, menú balanceado y variado; cobertura de emergencia médica). Si bien esto supone un avance en la línea de generar orientaciones a la mirada de la supervisión, tienen algunos problemas en la formulación de sus indicadores y éstos no comprenden ni distinguen adecuadamente lo referido a procesos, que es en parte incluido en el ítem de competencias del personal, a través de indicadores como nº de centros con el proyecto institucional elaborado y nº de Centros con espacios de evaluación de los procesos. Por otro lado, los aspectos relativos a temas estructurales como los de espacio físico no se definen claramente, incluyendo indicadores como “condiciones edilicias satisfactorias” o “mobiliario adecuado”²⁹.

Por otra parte, como parte del proceso hacia la unificación de primera infancia en INAU, se revisaron los instrumentos que insumían la labor de la supervisión de CAPI y CAIF y se plantea en primera instancia en la propuesta- integrar además del instrumento contemplado en el protocolo de evaluación y monitoreo, al instrumento de evaluación de gestión del centro y la ficha de registro de cada intervención. Además se establece al proyecto de centro como el eje orientador de la evaluación y acompañamiento a los centros y un rol de relevancia y liderazgo por parte de la supervisión en el proceso de implementación y seguimiento de las mediciones de desarrollo infantil que en éstos se realizan.

En ANEP la valija de herramientas contiene algunas orientaciones y formatos como el **Protocolo de orientación**, que comprende una guía de aspectos a observar en torno a diez temas, pero con la particularidad propia del sistema, que está dirigido a la práctica de los docentes y no al proyecto del centro. Junto a este, existe un formato de informe o ficha de **visita de evaluación**, que reporta valoraciones respecto a tres dimensiones (enseñanza, aprendizaje, vínculos); así como de la gestión pedagógica general del docente. Finalmente existen los planes de acción que establecen las líneas a seguir por jurisdicción; así como otros lineamientos para los distintos roles y tareas de las inspecciones, derivados de las normativas revisadas anteriormente en este informe.

Respecto a los instrumentos referidos a jardines privados, el MEC cuenta con un **formulario para el relevamiento de datos para el registro nacional de centros de educación infantil privados**, que, en caso de integrarse sistemáticamente al trabajo de

²⁹ Martínez, Rosario (2008) Programa Primera Infancia. División Protección Integral De Tiempo Parcial. INAU.

supervisión, resulta un insumo relevante por cuanto incluye información respecto de actividades y estrategias del proyecto, logros y dificultades identificadas por el equipo del centro; así como características de la población de niños atendida, el contexto y las familias, entre otros aspectos³⁰. No obstante, al consultar al equipo respecto de su aplicación se señala que el mismo requiere ajustes para hacerlo más efectivo y operativo, estableciendo respuestas cerradas fácilmente categorizables para algunos temas; aun cuando se conserven ciertos campos abiertos y de orden más cualitativo.

A partir de lo anterior, resulta imperioso que la variedad de instrumentos que las distintas instituciones han generado o adaptado para las prácticas de supervisión dialoguen entre sí y avancen a algunas definiciones comunes de modo de poder tener comparabilidad de la información y datos.

Cuadro 4. Instrumentos supervisión

MEC	INAU CAIF	INAU CAPI	ANEP
Informe de visita; formulario declaración jurada	Protocolo de supervisión Pauta de evaluación de los centros	Ficha de supervisión/ Registro de intervenciones	Protocolo de orientación; ficha visita; formato informe supervisión

Respecto de instrumentos de medición aplicados en los centros y que insuman el trabajo de la supervisión, en el caso de CAIF y ANEP se registran instrumentos de evaluación de los niños, ambiente o contexto y/o familias. Los output o resultados de la aplicación de estos instrumentos se integran parcialmente como insumo a la supervisión. En el caso del MEC, no se constatan hasta ahora instrumentos de medición que se apliquen en los jardines privados y cuyos resultados sean recogidos y/o sistematizados en el marco de la supervisión.

Desde la ANEP se trabajó durante el pasado 2015 en un plan piloto de medición de desarrollo infantil en dos departamentos del país, Colonia y Canelones. Se utilizó el test Test de Evaluación Infantil Temprana de origen canadiense, que en primera instancia resultó interesante por su práctica aplicación y porque dentro de su metodología, arroja reportes para los padres. Desde Educación Inicial se plantea que la intención es poder analizar este proceso y avanzar en su aplicación a nivel nacional. Junto a ello, se plantea el interés por sincronizar estos instrumentos con otros que se estén desarrollando en el país, como la guía de desarrollo de MSP, la cual contempla una aplicación a los 4 años que desde ANEP se entiende viable y pertinente llevar a cabo a través del sistema educativo.

Por otra parte, el CAIF cuenta con un conjunto de instrumentos y años de aplicación de los mismos en los centros de todo el país. Hasta el 2015 se venía aplicando

³⁰ Este instrumento resulta especialmente relevante toda vez que tiene carácter de declaración jurada con lo cual, de utilizarse de la manera correcta, puede nutrir significativamente y efectivizar los procesos de supervisión.

fundamentalmente el EDDP y TEPSI. Durante este último año comienzan a revisarse los mismos y se aplica de modo incipiente en algunos centros y con acompañamiento de la supervisión, la escala ITERS, que es ampliamente utilizada y reconocida para evaluar la calidad de las salas de centros de primera infancia.

A partir de un trabajo conjunto realizado el último año en INAU nucleando CAIF y CAPI, se ha propuesto una hoja de ruta para la modificación y/o incorporación de nuevos instrumentos de medición, que buscan integrarse y liderar su implementación desde la supervisión.

Respecto a esto último, de modo preliminar está propuesto para los centros de primera infancia de INAU, ya sea CAIF o CAPI, la aplicación de Test de Aprendizaje y Desarrollo Infantil (TADI). Según se señala en documento de trabajo INAU, el TADI se recomienda por ser una escala reciente (2013), de aplicación sencilla, que permite el seguimiento longitudinal del desarrollo de los niños e incorpora dimensiones de análisis de aspectos socio-emocionales y cognitivos³¹.

5 Sistemas de información

Los sistemas de información constituyen actualmente uno de los nudos y debilidades de los modelos de supervisión en implementación en Uruguay. Los niveles de registro aparecen en general como fragmentados, heterogéneos en su alcance, contenido y calidad, poco sistemáticos y con escasas posibilidades de establecer comparaciones, intercambios e información integrada.

En el caso de los centros privados, a cargo de la supervisión del **MEC**, existe un doble registro. Por un lado, a través de un formulario que se releva como parte del proceso de solicitud de autorización o renovación de la misma y que tienen carácter de declaración jurada. Este incluye información sobre identificación y naturaleza jurídica de la institución; el equipo responsable; la formación y capacitación del personal; las actividades que se realizan en el centro; las metodologías utilizadas y los recursos disponibles; la caracterización de la población atendida; cobertura educativa y de salud; otros servicios brindados; situación y seguridad edilicia y fuentes de financiamiento.

No obstante, los centros envían dicho formulario vía documentación en papel y desde la supervisión no tienen la capacidad de generar agregación de los datos y análisis de los mismos. El área de estadísticas e investigación por su parte releva -mediante consultas directas a los centros- algunos datos referidos a cobertura para las estadísticas anuales.

No se cuenta con la capacidad para hacer un seguimiento y sistematización de los datos. El responsable informático del área alimenta una base de los centros por categorías, a medida que los supervisores van haciendo los cambios se los comunican y éste actualiza en el registro. Este sistema incluye un registro de la documentación que los centros

³¹ INAU (2016). Documento de trabajo Propuesta de avance Hacia el sistema de Información y evaluación. Enero 2016

entregan y otros datos que los supervisores deben digitalizar, insumiéndoles tiempo significativo.

Se plantea que en un periodo anterior se ensayó la utilización de computadoras ceibalitas por parte de la supervisión para el registro en las visitas, pero no dio resultado por problemas de conectividad de las mismas, así como la falta de asesoramiento para hacer efectiva la herramienta. Los informes se realizan por tanto, en el momento de la visita en papel carbónico, para contar con una copia que se deja en el centro, lo cual da cuenta de la pertinencia de renovar este sistema.

Por otro lado, desde el equipo de supervisión se entiende necesario cambiar la forma de registro también en la medida en que éste no genera las garantías y respaldo adecuado a los supervisores, toda vez que tiene implicancias legales y la modalidad de aplicación de los mismos en visita hace que en ocasiones les falte consignar información o exista algún error en la misma. Se plantea que cuando esto sucede la responsabilidad es individual y recae en ellos y históricamente ha existido insuficiente respaldo desde el área.

Adicionalmente, durante el último tiempo se ha trabajado en la georeferenciación de los centros privados en el país, lo cual constituye una herramienta a integrar en la organización de la supervisión, particularmente en la asignación de centros en el equipo; así como a las posibilidades de generar análisis por región o territorio.

La situación de **INAU** en tanto, mejora en relación a los sistemas de información toda vez que se cuenta con el Sistema de Información Para la Infancia (SIPI) que nuclea el conjunto de niños atendidos en las distintas modalidades, en este caso de CAPI Y CAIF. El mismo permite el seguimiento de los ingresos, derivaciones e egresos de los niños atendidos en los centros, además de procesar información agregada respecto a cobertura, edades, yy localización geográfica.

No obstante, respecto al seguimiento de los proyectos desde la supervisión, los registros están a cargo de cada supervisor(a), quien lleva carpetas por proyecto (centro), registra visitas en ficha/acta pre-establecida y a partir de éstas elabora informes anuales. El registro y análisis sistemático de datos agregados no se constata en los modelos de CAIF y CAPI, más allá de algunos relevamientos específicos, algunos incluso de carácter externo, a partir de evaluaciones que se han impulsado en el Plan particularmente.

La información en papel, organizada en carpetas de centros (proyectos) que cada supervisor nutre y actualiza, es un método común a MEC, CAPI Y CAIF. Estas contemplan documentación de los centros y convenios (en caso que corresponda), actas de visitas/intervenciones y en algunos casos informes de supervisión.

En **CEIP/ANEP** por otro lado, se cuenta con “GURI”, que es el sistema de información que nuclea la información de los niños en sus respectivos centros educativos. En el presente año se incorpora también el registro de la asistencia diaria, sobre los datos ya existentes de matrícula y seguimiento de programas curriculares. Desde la inspección de educación inicial del CEIP se plantea que la progresiva informatización de los temas administrativos

ha permitido que la supervisión se concentre en los aspectos y procesos técnicos vinculados a la atención en los centros educativos y la relación con el entorno social comunitario y el equipo de trabajo.

Finalmente, de modo transversal existen dificultades para incorporar y procesar lo correspondiente a necesidades administrativas y estructura presupuestaria en los sistemas de información en los modelos de supervisión de las distintas instituciones.

6 Estructura de costos de los modelos de supervisión

Para comenzar, es importante señalar que la información a la que fue posible acceder respecto de costos en el marco de esta consultoría tiene limitaciones significativas, debido a la dificultad de las instituciones involucradas para proporcionar los costos agregados y por componente asociados a las tareas de supervisión, dada la estructura presupuestaria con la que cuentan, la fragmentación y/o complejidad de los modelos organizativos y los sistemas de información para poder acceder y procesar los mismos. No obstante, a continuación se realiza una aproximación a la estructura de costos de los modelos de CAIF y MEC ³².

El gasto total incurrido por el **Plan CAIF** en la supervisión de la educación inicial asciende a un total de 40.472.244, de los cuales el 85% corresponde a todos los costos asociados a los supervisores, mientras que el 15% restante a las direcciones.

Cuadro 5. Estructura gastos CAIF 2015 (actualizado a precios 2016)

CONCEPTO	SUPERVISORES	DIRECCIONES SUPER.
Viáticos	2,699,554	585,774
Pasajes	869,455	0
Gastos de locomoción de INAU (viáticos choferes)	41,078	41,854
Tarjeta telefónica	67,200	0
Boletos Ómnibus	330,720	0
Sueldos	22,264,835	4,093,688
Aguinaldos	1,855,403	341,141
Total sueldos y aguinaldo	24,120,238	4,434,829
Aportes patronales 25,5%	6,150,661	1,130,881
Total por categorías	34,278,906	6,193,338
TOTAL		40,472,244

*Fuente: área contable CAIF

Por otro lado, sobre el total del gasto anual aproximadamente el 71% corresponde al rubro sueldos y aguinaldos. Mientras que los rubros de menor peso, son los de tarjeta

³² La aproximación a los costos CAIF se realiza a partir de la información proporcionada y procesada por el área contable de dicho programa y la asistencia de Ec. Ana Cecilia Leiva, en el marco de la consultoría; al tiempo que a través de la Dirección de y el área de Primera Infancia Educación del MEC se accede a los costos agregados de la supervisión a jardines privados.

telefónica, locomoción de INAU y boletos de ómnibus, sumando en total menos del 2%. El rubro que se ubica en segundo lugar en términos de importancia son los aportes patronales, seguidos por los viáticos.

Cuadro 6. Porcentaje de gastos por rubro 2015 (actualizado a precios 2016)

CONCEPTO	SUPERVISORES	DIRECCIONES SUPER.	S + DS
Viáticos	7.88%	9.46%	8.12%
Pasajes	2.54%	-	2.15%
Gastos de locomoción INAU (viáticos chofer)	0.12%	0.68%	0.20%
Tarjeta telefónica	0.20%	-	0.17%
Boletos ómnibus	0.96%	-	0.82%
Sueldos	64.95%	66.10%	65.13%
Aguinaldos	5.41%	5.51%	5.43%
Total sueldos y aguinaldo	70.36%	71.61%	70.55%
Aportes patronales 25,5%	17.94%	18.26%	17.99%
TOTAL	100%	100%	100%

Respecto de los recursos materiales para el desarrollo de la tarea, al consultar al equipo de supervisores se identifican algunas carencias relacionadas con la infraestructura de apoyo, reducidos espacios de oficina, así como limitado acceso a computadoras impresora y papel. Cuentan con dos computadoras para equipo de supervisores del interior y dos para Montevideo y Canelones. Asimismo consideran insuficiente el monto de tarjeta telefónica mensual que incluye \$200 pesos al mes.

Por otra lado, respecto del tema salarial, se considera desde el equipo que la amplitud y responsabilidad de la tarea no se corresponde adecuadamente con el ingreso; especialmente en la medida en que muchas veces deben dedicar algunas horas de trabajo en domicilio que no están reconocidas, para la elaboración de informes o coordinaciones.

En el caso de la supervisión a jardines privados a cargo del MEC, el gasto total anual es menor a la cuarta parte de CAIF, diferencia que se explica principalmente en la cantidad de recursos humanos y en particular de supervisores de uno y otro modelo.

Cuadro N°7: Presupuesto anual supervisión MEC (2015)

Cantidad	Concepto	Importe
7	Recursos Humanos Presupuestados	2.860.000
	Gastos de funcionamiento	600.000
12	Horas docentes	5.900.000
	Total	9.360.000

Fuente: Dirección de Educación- MEC

Respecto de gastos de traslados, en el caso del MEC se cuenta con un auto asignado a la Dirección de Educación en general, que puede ser solicitado para visitas, pero se comparte

como recurso con la agenda del resto del área. En general se sostiene que se reserva con dos semanas de anticipación, pero aún así existen ocasiones en que finalmente no se logra contar con el mismo debido a necesidades y emergentes del área.

IV. Análisis integrado modelos de supervisión

A continuación se presenta una mirada transversal a algunos de los temas revisados en relación a los modelos de supervisión de servicios de atención a la primera infancia existentes en Uruguay, a los efectos de avanzar en la reconstrucción del escenario en este ámbito, al tiempo que visualizar nudos críticos y oportunidades para avanzar en el fortalecimiento del sistema.

Marcos normativos

Existe una diversidad de normativas e instrumentos en lo que hace a la supervisión en las distintas instituciones, que tienen puntos de contacto pero también divergencias significativas respecto del alcance, los mecanismos y contenidos de supervisión. En el marco del CCPI se llegaron a consensuar aspectos muy generales para el funcionamiento de cualquier centro de primera infancia³³ y se acordó avanzar con el apoyo de una consultoría hacia la elaboración de un marco normativo común. Estos aspectos tienen impacto en los modelos y arreglos de gestión de la supervisión, en el caso de la ANEP condicionando incluso puntos específicos de la estrategia metodológica; mientras que en INAU (CAIF y CAPI) y MEC, establecen marcos más generales en el tema. No obstante, en principio no se identifican-en la órbita de lo legal y normativo- obstáculos o trabas de significancia para avanzar en unificación de criterios para el sistema de supervisión.

Objetivos y contenidos de la supervisión

Los objetivos definidos en los distintos modelos con respecto a la supervisión aparecen como dispares, parcialmente centrados en procesos y en caso de los planteados en el marco del proceso de unificación resultan poco específicos, con algunos problemas de formulación y si bien distinguen lo referido a procesos educativos y/o contenidos programáticos de lo referido a la gestión del centro; no se desprende el alcance del acompañamiento y focos de la tarea de supervisión, además de resultar aún abarcativos de una gran cantidad de aspectos, en línea con la supervisión que desarrolla CAIF.

Respecto de los contenidos de la supervisión, en la “sumatoria” de modelos, se identifica un peso significativo de los temas estructurales y de control administrativo de los centros, aún cuando especialmente en el caso de CAIF y CAPI, se hace énfasis en lo fundamental del acompañamiento al desarrollo de los proyectos de atención a los niños y sus familias.

³³ Se establece que: i) deben estar autorizados para comenzar a funcionar; ii) deben presentar declaración jurada anual; iii) deben tener proyecto educativo.

Diagrama 1. Foco de la supervisión en los distintos modelos

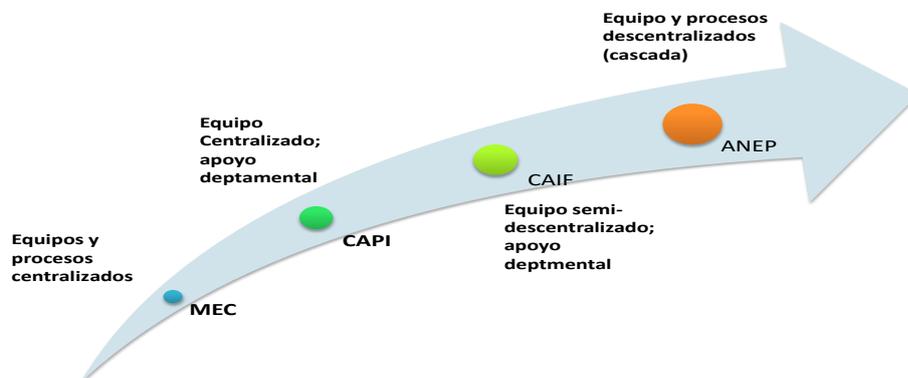


Fuente: Elaboración propia

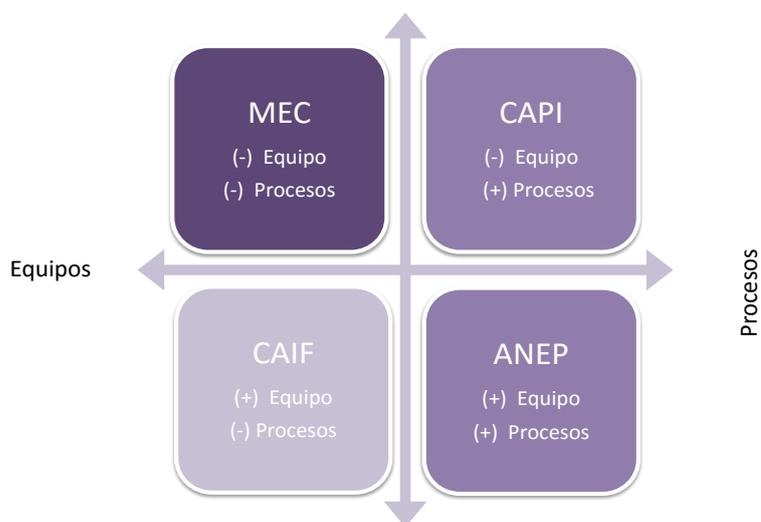
Niveles de organización

La tarea de supervisión de los centros de atención a la primera infancia se despliega fundamentalmente desde el nivel central. Esto genera ciertas limitaciones que incluyen desde altos costos de traslado y baja frecuencia de visitas, hasta dificultades para desplegar un acompañamiento cercano a los proyectos, con conocimiento cabal de los procesos que se desarrollan en los diversos territorios. No obstante, el grado de dificultad que genera la distancia respecto de los centros supervisados está en directa relación con el tipo de supervisión que se despliega. Es decir, esto se complejiza cuanto más responsabilidades y focos tiene el equipo de supervisión que se desempeña desde Montevideo.

Esquema 5. Gradiente niveles de descentralización de los modelos de supervisión



Esquema 6. Descentralización de los modelos de supervisión



Fuente: Elaboración propia

La estructura y niveles organizativos para el desarrollo de la supervisión es uno de los puntos que presenta mayor variabilidad entre los modelos revisados, donde las distintos organismos competentes edifican configuraciones para la supervisión que responden a las lógicas de su ordenación y funcionamiento particular; más que a arreglos de gestión originados fundamentalmente en las características de la supervisión. En otros términos, el esquema para la organización de la supervisión está más condicionado y definido por la matriz, estructura y funcionamiento jerárquico de cada institución en particular, que por los objetivos y características de la tarea.

Estrategia metodológica e Instrumentos

La asignación/distribución de centros en los equipos de supervisión se orienta en general por criterios territoriales y ratio supervisor/cantidad de centro. La frecuencia de visitas tiene mínimos diversos entre las instituciones y aunque se puede ver ampliada en función de la situación de los centros, no se registran criterios y/o niveles de priorización claramente definidos, con lo cual la decisión se recuesta en los supervisores directos, en algunos casos, en consulta con la dirección correspondiente y/o en respuesta a la demanda que presenten las situaciones de los centros.

Como ya se expuso, los instrumentos utilizados para la tarea de supervisión son diversos entre modelos y heterogéneos respecto de objetivos, alcances y usos para la planificación o evaluación de la misma. Si bien se identifica un avance significativo en los esfuerzos

desplegados por INAU para contar con un instrumento unificado entre CAIF y CAPI que derivó en la elaboración de un protocolo de evaluación y monitoreo, se percibe como un proceso incipiente en el que resta por transitar varios pasos para su ajuste y apropiación por parte de los equipos y no se visualiza al día de hoy como una herramienta consolidada. En las consultas realizadas se identificaron además algunas interrogantes respecto de la adecuación y aplicabilidad del mismo.

La mirada transversal a los instrumentos utilizados por las distintas instituciones arroja además que éstos tienen dificultades para recoger procesos, no permiten el registro y seguimiento al desarrollo de los proyectos de los centros. Estos procesos se plasman parcialmente en otras herramientas como los informes de supervisión, con la limitante de la regularidad/frecuencia de los mismos, que integran periodos muy amplios (anuales mayormente), además de la heterogeneidad en las maneras de construir los mismos que más allá de orientaciones generales, quedan mayormente librados a criterio de cada supervisor y dificultan la sistematización de la visión conjunta de los centros.

Equipos

Los equipos abocados a la tarea de supervisión, exceptuando a ANEP donde se restringen al ámbito de la educación (maestras), integran principalmente profesionales de disciplinas como psicología y trabajo social con experiencia en programas dirigidos a la infancia. Especialmente en el caso de CAIF y CAPI, participan de instancias de actualización y formación brindadas por INAU u organismos internacionales con competencia en el tema. No obstante, no se registra un plan de formación vinculado al monitoreo o supervisión propiamente dicha o en temáticas específicas referidas a desarrollo infantil temprano o procesos de gestión, en el marco de un proceso de construcción de objetivos y rutas que aseguren la transformación y mejora global, que trascienda el concebir la misma como acción individual centrada en la figura del supervisor.

En la misma línea, se plantea la falta de un plan de inducción que brinde orientaciones y unifique criterios al iniciarse en el rol de supervisor³⁴

Las condiciones en las que se despliegan los distintos modelos de supervisión revisados, en general habilitan un margen amplio de “formas de hacer” personales y diversas en las prácticas de los supervisores.

La carga horaria y condiciones contractuales de los equipos de supervisión no resulta en primera instancia inadecuada; en cambio, la dotación se identifica como insuficiente en el caso de MEC y CAIF. En el primero, dada la proporción de centros abarcados por el equipo; en el segundo en tanto, se suma al ratio centros/supervisores, la amplitud y diversidad de tareas asignadas a la supervisión. Existía además -al momento del desarrollo de esta

³⁴ Esta dificultad ya había sido señalada en evaluaciones y procesos anteriores de aproximación a la sistema de supervisión (ver Corbo, 2012)

consultoría- departamentos no cubiertos por la supervisión de CAIF por falta de equipo disponible para los mismos³⁵.

Sistemas de información y evaluación

El o los sistemas de información asociados a los modelos de supervisión vigentes en Uruguay son, como ya se mencionó, uno de los puntos que presentan mayores debilidades en la misma. Se recuestan mayormente sobre la heterogeneidad de las prácticas de los distintos supervisores, más allá de algunos elementos comunes, especialmente en aquellos registros vinculados a aspectos formales, legales y/administrativos que se encuentran más formateados.

El seguimiento a los procesos de los centros en cambio, presenta mayores dificultades; así como la posibilidad de agregación de datos y/o sistematización de los mismos, más allá de los de carácter contable. No se cuenta con indicadores agregados de supervisión de centros, lo cual limita el contar con dichos insumos para la evaluación del tema y la toma de decisiones respectiva, al interior de cada institución y entre las mismas.

En el caso del INAU, el SIPI no aparece, en lo referido específicamente a la supervisión como una herramienta utilizada por la supervisión de CAIF y CAPI de modo sustantivo y homogéneo, más allá de consultas puntuales relativas a los proyectos, fundamentalmente asociadas a la población atendida.

Por otra parte, se identifica escasez de procesos, instancias o mecanismos de evaluación sistemática de la supervisión en las instituciones. Se revela la necesidad y oportunidad de propiciar mecanismos e instancias de supervisión horizontal, así como también espacios de cuidado para los equipos.

La supervisión opera como un proceso que se despliega hacia la interna de cada una de las instituciones a cargo, con escasa interacción con otros organismos, servicios y plataformas. No se advierten en general espacios de retroalimentación sistemáticos con otros sistemas, tanto a nivel de prácticas como en términos de datos e información a intercambiar u complementar. En los casos que ello ocurre, responde a situaciones puntuales y coyunturales. No obstante, en los últimos años se han impulsado esfuerzos- especialmente en el marco del CCPI- por generar algunas acciones o criterios comunes. La pertinencia de impulsar o fortalecer mecanismos sistemáticos de retroalimentación no se limita a los actores y organismos del sistema educativo y políticas sociales, sino del ámbito de la salud y el conjunto de políticas que tienen impacto sobre la primera infancia.

Para finalizar esta sección y a los efectos de recoger procesos y aprendizajes acumulados, se presenta un cuadro que recoge dificultades o debilidades identificadas como parte de

³⁵ Puntualmente el departamento de Durazno y parte de los centros de Montevideo y Salto se encontraban al momento del desarrollo de este relevamiento sin supervisión.

un diagnóstico realizado al sistema de supervisión en el año 2012 con apoyo externo³⁶ y su estado de situación al inicio del presente año en el marco de esta consultoría.

Cuadro 7. Diagnóstico comparativo sistema de supervisión 2012-2016

Problema identificado (2012)	Grado o nivel de avance en su resolución (2016)	Observaciones
Ausencia o ineficiente historial de registro	Bajo	No presenta cambios sustantivos, más allá de los esfuerzos en el marco de la ficha asociada al protocolo de evaluación en fase piloto.
Ausencia o no adecuado sistema de inducción	Bajo	No registra cambios
Dificultades en apoyo eficiente de asesoramiento técnico especializado	Medio	Se han desplegado, en el caso de la supervisión de CAIF, algunas experiencias donde se ha solicitado apoyo técnico para trabajo con los equipos de centros; además de otras iniciativas puntuales.
Ineficiencias en los soportes legales y administrativos	Bajo	

³⁶ Corbo, Gabriel (2012) Informe Final Consultoría para el fortalecimiento de sistema de supervisión de centros de primera infancia. INAU- CAIF- MEC- MIDES INFAMILIA. Montevideo.

V. Líneas de recomendación y desafíos próximos

Importa señalar que las instituciones con competencia en la supervisión de centros de atención a la primera infancia han recorrido un camino previo respecto a la preocupación por revisar sus sistemas de supervisión, de cara a la mejora de los mismos. Particularmente en el caso de INAU existen, durante los últimos años, esfuerzos concretos traducidos en la conformación y funcionamiento de grupos de trabajo desde CAIF y en conjunto con CAPI y otras instancias del organismo, abocados a pensar y revisar esta temática, que se constituyen como antecedentes e insumos significativos al punto de partida de la consultoría.

Sobre los alcances de la supervisión

En primer lugar, resulta importante hacer referencia a la necesidad de distinguir los roles y tareas de regulación, de las de supervisión de centros de atención a la primera infancia. La primera guarda relación con dimensiones que forman parte de la llamada supervisión estructural, más coincidente con el modelo MEC para los jardines privados y está centrada en regular las condiciones locativas, de infraestructura y personal en las que se despliega el servicio; en tanto que la supervisión propiamente dicha, debería tender a concentrarse en los aspectos técnico-programáticos que involucran al desarrollo del proyecto con los niños y las familias.

La función de regulación no debe necesariamente recaer en las instituciones que implementan las políticas, de hecho parte de la literatura en el tema recomienda que estas competencias estén separadas y con independencia una de otras. Cabe señalar además que, experiencias internacionales fundamentalmente de la región de Europa, muestran que la diversificación de servicios de atención a la primera infancia no implica la diversificación y/o ampliación de los organismos competentes o arreglos de gestión para la supervisión de los mismos. Más bien tienden a concentrar la regulación y supervisión en pocos actores que miran el abanico de prestaciones y que luego recuestan lo operativo y el seguimiento en los niveles más próximos a los centros, dentro de la administración local³⁷. Pero sobretodo generan normativas e instrumentos con estándares de calidad que orientan las prácticas. La consideración de este esquema adquiere pertinencia tomando en cuenta el escenario próximo de Uruguay de despliegue de servicios diversos en el marco de la implementación del Sistema de Cuidado.

Derivado de lo anterior y, a partir de los modelos revisados con los actores institucionales implicados, se entiende pertinente el avanzar en un concepto y práctica de supervisión que acote responsabilidades y perfiles de equipos a las tareas de monitoreo, orientación y

³⁷ En Noruega, el marco normativo que orienta la regulación es la ley de *Barnehage*, que reúne al conjunto de servicios que prestan servicios para niños entre 0 y 6 años. Los servicios se diferencian en términos de públicos y privados; tiempo completo a tiempo parcial, financiamiento (con o sin subsidios gubernamentales) y las edades atendidas. También se incluyen las *Familie Barnehage* que casa hogar en tiempo parcial y completo para niños de 0 a 6 años (Midaglia y colls, 2014)

acompañamiento al desarrollo y evolución de los proyectos de atención a los niños en los diferentes servicios. Ello no implica perder la integralidad de la mirada sobre los distintos componentes que hacen a la atención, donde sin duda los aspectos estructurales afectan las mismas, sino delimitar los focos de intervención y especificidad de las tareas.

Más allá de los esquemas que se resuelvan y la distribución/asignación de competencias institucionales para la supervisión, resulta importante que se genere una ruta coherente entre la mirada sobre variables estructurales y de procesos a la hora de la implementación de esta práctica.

Se coincide en la necesidad e interés por avanzar en instrumentos y sistemas de información que permitan concentrar los aspectos administrativos, de modo de propiciar que las visitas de los equipos de supervisión se centren en aspectos técnicos y acompañamiento a los proyectos de centros. Respecto de la informatización, el modelo operativo en ANEP (GURI) puede brindar pistas para avanzar en esta línea. En el modelo de CAPI en tanto, dichos aspectos están bajo responsabilidad de los niveles departamentales de INAU y no se asumen dentro de las tareas del equipo de supervisión.

En el caso de CAIF, uno de los elementos clave en ello es trabajar sobre la clara diferenciación de responsabilidades institucionales y responsabilidades de los equipos de supervisión. En el marco de las competencias de INAU como organismo rector de las políticas de infancia y en particular en el rol con la sociedad civil, se percibe que los equipos tienden a identificar el mandato y/o función de control de INAU como propia de la función de la supervisión. Si bien esto resulta pertinente en términos generales, no implica necesariamente que el ejercicio de la amplitud de funciones y tareas de control deban recaer en la figura de los supervisores.

En esta línea, para avanzar en la delimitación del foco de supervisión hacia el fortalecimiento de los aspectos de procesos es necesario, especialmente en el caso de los centros en convenio con organizaciones de la sociedad civil, que se establezcan los mecanismos y canales claros para el control administrativo, financiero y legal de los mismos, según corresponda; la manera en que la supervisión se articula a ella y las rutas críticas de responsabilidades. Esto último dado que, en la discusión de los modelos de supervisión emerge - desde los responsables y los equipos en los diversos organismos- como elemento interviniente, el actor sobre el cual recae la supervisión, a saber: organizaciones privadas, sociedad civil y centros públicos o de ejecución oficial.

Lo anterior también implica la necesidad de definir- en el caso de CAIF- si la asignación de centros de centros pro supervisor es territorial o por sociedad civil que gestiona, teniendo en cuenta que actualmente estos criterios se presentan de manera combinada. Asimismo, de modo transversal a los distintos modelos, se requiere definir con claridad los distintos niveles de supervisión de modo coherente y consistente entre instituciones, más allá de las figuras organizativas específicas de cada una, pero con una lógica común. Parecería pertinente propiciar niveles regionales o intermedios que nucleen la mirada sobre un

conjunto de centros y permitan líneas de acción comunes, al tiempo que se definan las responsabilidades a nivel departamental de las diversas dependencias y equipos, a los efectos de evitar discontinuidades o solapamientos. En este esquema, es importante que se integre también de suyo al modelo, la práctica de supervisión de supervisores.

Los distintos equipos comparten el enfoque de derechos y el enfoque de calidad de los servicios de primera infancia con lo cual en ese plano existe un terreno avanzado y fértil para construir miradas comunes que confluyan hacia un mismo norte. Resulta relevante generar espacios de revisión conjunta y acuerdos en el sistema de supervisión que permitan avanzar en los modelos de atención y calidad de servicio. Una evaluación de calidad de los centros que tenga directa relación con resultados de desarrollo infantil temprano (ENDIS, guía para el desarrollo, otros instrumentos como oportunidad en esa línea). Los instrumentos de los que se sirven los distintos modelos de supervisión deberían incorporar centralmente estos aspectos y hacerlos dialogar con resultados de desarrollo infantil a nivel agregado (a nivel de regiones y país); lo cual no implica que la aplicación de los mismos se constituya como una tarea de la supervisión, pero sí la integración de sus resultados al monitoreo, acompañamiento y asesoramiento que se desarrolla con los centros.

Vinculado a lo anterior, ¿cuáles son los mecanismos y metodologías pertinentes para responder a los nuevos modelos de prestaciones de cuidados? (asistente socioeducativo, casas comunitarias de cuidado, centros de cuidado en empresas). Existe la necesidad de pensar estructuras flexibles de supervisión que se adapten a la diversificación de servicios de atención a la primera infancia trazada en el Plan Nacional de Cuidado, con foco en la calidad de los mismos y a partir de allí generar los arreglos de gestión que respondan a dicho cometido.

Aspectos que requieren discusión y definiciones comunes entre modelos

Algunos elementos puntuales a trabajar de cara al fortalecimiento del sistema de supervisión son:

- Se distingue la necesidad de fortalecer en la supervisión el acompañamiento y asesoría a las herramientas de los centros y sus equipos para trabajar aspectos relativos al fortalecimiento de las familias y el trabajo en red para la atención de la primera infancia; teniendo en cuenta el peso y relevancia que tiene esta dimensión en el desarrollo de los niños en esta etapa. Para ello sería pertinente pensar espacios de trabajo con otras instancias y equipos que supervisan programas y políticas en el territorio, acordar criterios, buscar marcos de acción común y definir rutas críticas de intervención que diferencien y complementen el accionar de unos y otros.
- Los temas referidos al respaldo legal de la tarea de supervisión y el alcance y orientaciones jurídicas del rol y responsabilidades, constituye una preocupación que se plantea transversalmente en los equipos de INAU, ANEP Y MEC. Se percibe la necesidad

de discutir y definir lineamientos en este sentido, como las responsabilidades de la supervisión en situaciones de denuncia que involucren a centros de primera infancia y en lo posible elaborar y acordar orientaciones concretas o protocolos de actuación en estos casos.

- Se requiere incorporar mirada específica de temas como la atención a la discapacidad en la supervisión de los centros y, a partir de la próxima inclusión y expansión de los asistentes socioeducativos, integrar criterios de supervisión específicos para las tareas de esta figura, generar protocolos e indicadores asociados a los instrumentos. Asimismo, dados los objetivos de promover un enfoque de derechos y de igualdad de género, y la premisa de que los centros de cuidado son un referente significativo que contribuye a la construcción de relaciones más equitativas entre varones y mujeres y la deconstrucción de estereotipos, sería importante desarrollar indicadores observables para determinar en qué medida los centros, a través de su interacción con las familias, y por medio de las oportunidades de aprendizaje, pautas de crianza, materiales educativos y otros aspectos del cuidado de los niños y niñas, promueven relaciones equitativas entre géneros.
- Temas operativos de gestión como los soportes para los traslados de los equipos a los centros continúan erigiéndose como aspectos no resueltos y requieren definiciones y mecanismos claros que aseguren los apoyos a la tarea y la eficiente asignación y ejecución de planificación.
- Respecto del acompañamiento, si se pone como eje de la supervisión a los proyectos de los centros, es importante que se genere un acompañamiento a la elaboración y actualización de los mismos y que el seguimiento posterior al desarrollo de los mismos se estructure en consonancia con ello. Esto permitirá discutir los aspectos conceptuales y estrategias para el trabajo con los niños y familias. En la medida en que los elementos vinculados al control de elementos más administrativos tengan un peso importante en las tareas cotidianas de los supervisores, este objetivo será plausible de ser atendido solo parcialmente. En la intención de unificar ciertos criterios de supervisión entre los modelos e instituciones, ¿es posible plantear una cierta base común de proyecto? Esto es, habilitando que sume y modifique lo necesario en función de las características diferenciales de las propuestas, pero que sostenga una plataforma y formato base común para los proyectos de atención a la primera infancia.

Sobre el proceso hacia la unificación y gestión de cambio en los modelos de supervisión

Tanto los procesos documentados como lo que decantan a partir de las entrevistas y reuniones realizadas en el marco de la consultoría da cuenta que en términos de presencia de bloqueos y resistencias a las transformaciones, el sistema no se encuentra en “kilometro cero” y éstas han ido disminuyendo en los últimos años, al tiempo que se fortalece el convencimiento e impulso por avanzar hacia espacios y criterios comunes

cuando se habla de la supervisión a servicios de atención a la primera infancia, nucleados - sobre todo en torno a los conceptos, enfoques y experiencias compartidas de acompañamiento a las respuestas que el país ha ido desplegando para atender a esta parte de la población. No obstante, las mayores trabas se perciben en torno a la organización de las prácticas de supervisión en cada institución, donde se identifica una cierta reivindicación de autonomía en los modos de hacer y especialmente de gestionar la supervisión y que como ya mencionamos, se relacionan más con arreglos y lógicas de gestión de cada institución en general, que trascienden la temática de supervisión en particular y responden, en este caso, a improntas y trayectorias de los esquemas de funcionamiento de INAU, MEC Y ANEP, respectivamente.

De todos modos, existe un conjunto de resistencias, trabas y/o nudos para avanzar en el sentido del sistema unificado, que resultan tácitas y poco nítidas, en las que es pertinente seguir profundizando de cara a los próximos desafíos y que se juegan en la intersección de las dimensiones de gestión, humanas e institucionales. En esta línea, el tema de institucionalidad en construcción y en el caso de INAU, la implementación de la Secretaría de Primera Infancia genera marchas y contramarchas, en tanto implica en ese proceso, temores y resistencias respecto de estructuras, lugares, condicionamientos y roles de los diferentes equipos involucrados. Esto requiere transitar un acompañamiento cercano y capaz de anticipar y resolver cuellos de botella que se vayan presentando.

El camino hacia la construcción de un sistema articulado de supervisión podría verse acompañado de apoyos externos, tal vez coordinados por la secretaría de cuidados, de asesoría o acompañamiento técnico específico o especializado en torno a nodos comunes de fortalecimiento a la tarea y despliegue en sus diversas modalidades, en consideración de los diversos tipos de servicios que se está definido implementar. Esto puede coadyuvar, desde lo programático, a pensar y resolver temas relativos a la gestión; generar aprendizajes y sentidos colectivos y aportar a la apropiación de los cambios.

Por otra parte, se plantea la necesidad de que los procesos de fortalecimiento a los modelos de supervisión se acompañen o desplieguen de manera simultánea en fortalecimiento a las direcciones de los centros, generando sinergias hacia la gestión de calidad de los servicios. Desde las instituciones con competencia en la supervisión se considera que la figura de quienes lideran el centro es clave en ello; con lo cual éstos no deberían constituir pasos consecutivos, sino concurrentes.

El armado de las estructuras organizativas de las instituciones en los distintos niveles de administración: nacional, departamental y local, constituyen uno de los puntos que presenta mayor diferencia o variabilidad entre instituciones y por tanto puede eventualmente constituirse como una de las dimensiones en las que lleve más complejidad la unificación. No obstante, sin llegar a pensar sistemas homólogos o comunes, resultaría oportuno definir los brazos y aterrizajes de la supervisión y sus respectivas formas de articulación entre niveles y entre instituciones, evitando agujeros o

bien superposiciones o duplicaciones de esfuerzos y que permitan planificar estrategias sistemáticas y coordinadas por parte de todo el sistema de supervisión.

Asimismo, existen elementos del escenario de las políticas de primera infancia y las instituciones a cargo de las mismas que es relevante contemplar a la hora de pensar definiciones y ajustes a los modelos de gestión de la supervisión. En esta línea, importa generar una mirada y articulación con los esquemas de gestión que se están diseñando para las distintas modalidades de atención en territorio en el marco del Sistema de Cuidado; así como –tal como ya mencionamos– en sintonía con los arreglos internos de las instituciones competentes. A su vez, las discusiones y definiciones respecto al sistema de supervisión no pueden estar desconectadas de las de materias regulatorias de la primera infancia, pero también de la configuración de la matriz de protección y el lugar de los organismos sectoriales y no sectoriales en ello y que interpelan a las funciones y competencias del Estado en términos generales. En ese sentido, parece pertinente integrar estas discusiones con espacios y actores vinculados a los temas de planificación y reforma del Estado, como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y dependencias afines que se identifique inciden en una mirada global de dichas políticas, especialmente en la medida en que las transformaciones y cambios impliquen arreglos de gestión novedosos y re-ordenamientos de recursos humanos.

Finalmente y en línea con lo planteado, dentro de los posibles escenarios para avanzar en el desarrollo de los servicios y proyectos de atención a la primera infancia y los acompañamientos, monitoreo y evaluación de los mismos, cabe preguntarse por las posibilidades de impulsar sistemas de acreditación de calidad, que proporcionen un piso común de estándares a cumplir por los distintos servicios, con independencia de la institución competente y/o los actores ejecutores de los mismos y que plasme las transformaciones en etapas progresivas. ¿Cuáles son las condiciones institucionales, técnicas y administrativas que se vislumbran para avanzar hacia la construcción de un sistema de este tipo en Uruguay y qué escalones de implementación cabría plantear en un primer año?

Una experiencia germinal que resultaría interesante revisar está dada con el reciente sistema de becas de inclusión socioeducativa, en el cual se definieron tres niveles/tipos de centros que, junto a otras a identificar, genera un antecedente y punto de partida por donde avanzar. El camino de acreditación de calidad presenta además como oportunidad y atractivo el hecho de que al erigirse como un proceso al cual los centros se adscriben voluntariamente, eventualmente genera menores resistencias al cambio; al tiempo que favorece los procesos de autoevaluación, participación activa y apropiación de las transformaciones en los mismos y coadyuva a la unificación de criterios y procesos compartidos con los actores privados y de la sociedad civil.

La unificación y fortalecimiento del sistema de supervisión de los servicios de atención a la primera infancia se entiende como un proceso en etapas progresivas. No obstante, se requieren señales y definiciones claras con los respaldos institucionales suficientes y correspondientes. Es fundamental que el discurso sobre la situación de transición en la que se encuentran las instituciones competentes y particularmente INAU, no se erija en forma alguna como traba para generar pasos firmes, decisiones y cursos de acción en el tema a corto y mediano plazo; con los acompañamientos e incentivos adecuados.

GLOSARIO

ANEP: Administración Nacional de Educación pública

CAIF: Centros de Atención a la Infancia y la Familia

CAPI: Centros de Atención a la Primera Infancia

CEIP: Consejo de Educación Inicial y Primaria

INAU: Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay

JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MSP: Ministerio de Salud Pública

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

SIPI: Sistema de Información Para la Infancia

SNC: Secretaría Nacional de Ciudad

ANEXO 1: Instrumentos de medición de desarrollo infantil aplicados en los centros

Instrumentos medición	MEC	INAU CAIF	INAU CAPI	ANEP
Evaluación desarrollo niño	No se registran	<ul style="list-style-type: none"> - 0 y 24 meses: Escala de Evaluación de Desarrollo Psicomotriz (EEDP) - 2 y 3 años: Pauta Breve de Tamizaje de Desarrollo (PBDT), instrumento - 2 a 5: TEPSI de evaluación del desarrollo Psicomotor - Ficha de Observación Continua (seguimiento) <p>* está propuesta la aplicación de TADI</p>	- No se registran instrumentos aplicados. Está propuesto el TADI	Test Evaluación Infantil Temprana (Canadá)
Evaluación de familias y/o referentes cuidadores	No se registran	<ul style="list-style-type: none"> - SF36: escala de calidad de vida relacionada con la salud (CVRS)³⁸ con foco en estado emocional de los referentes de crianza - esta propuesto el test Parentalidades Positivas 	<ul style="list-style-type: none"> - SF36: escala de calidad de vida relacionada con la salud (CVRS) con foco en estado emocional de los referentes de crianza³⁹ - esta propuesto el test Parentalidades Positivas 	
Evaluación de contexto familiar y comunitario	No se registran	Instrumento de Prácticas de Crianza (IPCGIEP): entrevista semi-estructurada sobre prácticas de crianza (0 a 24 meses), creencias y valores familiares		
Evaluación Calidad de los centros		Se aplicó de modo piloto ITERS en algunos centros		

³⁸ Esta escala está validada para Uruguay

³⁹ En los CAPI se aplican por primera vez estos instrumentos el 2015, derivado de un proceso de trabajo conjunto con CAIF que venía trabajando con los mismos previamente.

ANEXO 2: Propuesta metodológica de la consultoría

A continuación se la estrategia desarrollada para el cumplimiento de objetivos de la consultoría, incluyendo actividades desplegadas y temas o dimensiones que orientaron la recolección de información y el avance en el proceso.

1 Técnicas y actividades de recolección de información

Para el desarrollo de la consultoría, se utilizaron en el relevamiento de información técnicas de carácter cualitativo como entrevistas, junto a la sistematización de documentos y un análisis cuantitativo acotado de aspectos financieros. Las actividades incluyeron:

- i) **Revisión documental:** se identificó y analizó material documental vinculado a la supervisión de servicios de atención a la primera infancia y las instituciones con competencia en la misma en Uruguay, comprendiendo los últimos 5 años. Ello incluyó documentos referidos a normativas y reglamentaciones (Ley 19.353 Sistema de cuidados; reglamento convenios INAU; normativa habilitación de centros privados; reglamentación ANEP, otros) documentos programáticos y de política (propuesta servicios dirigidos a la primera infancia del sistema de cuidado, marco curricular 0-6 años, Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019); evaluaciones y estudios; resoluciones institucionales; memorias anuales (CAIF, MEC), entre otros. El material fue seleccionado y revisado en función de las categorías analíticas propuestas más adelante en este documento. Asimismo, se revisó material de BID y otras fuentes referido a sistemas de supervisión y calidad de los servicios de cuidado infantil (a nivel regional), que aporten elementos al análisis y generación de recomendaciones para el proceso. Al final de este documento se incluye una lista de material consultado.
- ii) **Entrevistas:** éstas se concentraron en representantes institucionales de los organismos competentes en el tema (INAU, MEC, ANEP y Mides) vinculados a la temática, tanto desde cargos de decisión como con responsabilidad técnica sobre la misma. Las personas a entrevistar fueron definidas de común acuerdo con la contraparte de BID y la Secretaría Nacional de Cuidados (Mides), durante la primera etapa de consultoría. La selección de entrevistas buscó, a través de criterio de suficiencia, reconstruir los modelos organizativos, enfoques e instrumentos utilizados por la supervisión en las distintas instituciones, identificando oportunidades y nudos críticos respecto del sistema. Además se buscó comprender con esta herramienta a actores que tengan un rol en la hoja de ruta hacia la implementación del sistema de cuidado dirigido a primera infancia y, en particular, en los modelos y mecanismos de supervisión que se despliegan, de forma de coadyuvar a los procesos de articulación que se transitan interinstitucionalmente en torno a este tema.
- iii) **Análisis de costos y/o estructura de financiamiento:** Se incluirá en el informe final de consultoría un análisis general de la estructura de costos de los modelos de supervisión implementados por las instituciones involucradas, considerando recursos humanos, materiales, traslados, instrumentos y operativa de implementación.

iv) **Reuniones y otras instancias:** De modo transversal al desarrollo de la consultoría, se participó de instancias de reunión y coordinación con la contraparte y actores institucionales; así como la jornada abocada a la discusión de los temas de primera infancia en el marco de la misión BID desarrollada el 18 de febrero del presente en Montevideo.

2. Dimensiones focalizadas

A continuación se incluyen las dimensiones que, en términos generales y flexibles, orientaron la recolección de información.

Cuadro 1. Dimensiones que orientarán el relevamiento de información

Componente	Dimensiones
Gestión	<ul style="list-style-type: none"> ○ Estructura de gestión/cadena de mando ○ Criterios de organización/distribución de centros a supervisar ○ Cobertura territorial ○ Estructura de costos y sistemas de Financiamiento ○ RRHH (dotación, capacitación, perfil, tarea) ○ Recursos materiales ○ Mecanismos de coordinación intra e interinstitucional ○ Seguimiento de necesidades administrativas (sistema de retroalimentación interna)
Programático	<ul style="list-style-type: none"> ○ Estratégica programática: orientaciones técnicas, contenidos de supervisión, etc. ○ Instrumentos de supervisión y/o de medición de calidad de cuidado ○ Sistema de registro e información ○ Acciones de apoyo a los centros de cuidado ○ Monitoreo y evaluación de la supervisión ○ Interconexión/integración con otros sistemas/políticas

La consultoría se desarrolló en un marco de tiempo de tres meses, que comprendió: i) Una etapa inicial orientada a la coordinación con la contraparte, la revisión de documentación y la elaboración y ajuste del plan de trabajo; ii) una segunda etapa que estuvo abocada al relevamiento de información a través de la revisión documental y la consulta a actores institucionales y a partir de ello, la descripción y análisis de los modelos de supervisión; iii) etapa final de consultoría (próxima a iniciarse) focalizada en la elaboración del producto final, incluyendo la generación de recomendaciones de política para avanzar hacia la mejora de los sistemas de supervisión de servicios de cuidado infantil. Posteriormente se presentará el informe final de consultoría en las instancias que se acuerden con la contraparte BID y se realizarán ajustes al informe para su versión definitiva.

Cuadro 2. Lista de entrevistados

Entrevistados	Área/Dependencia	Institución
Gabriel Corbo Andrea Barcia Mauricio Rossi	Área Primera Infancia Secretaría de Cuidados	Mides
Juan Mila	Dirección Primera Infancia	MEC
Ana Inés Costa	Equipo supervisión/ Dirección Primera Infancia	
Jorge Ferrando	Secretaría Primera Infancia*	INAU
Dorelí Perez (Observatorio Infancia) Javier Lasida (Asesoría directorio) Natalia Ureta (División Plan CAIF)	Grupo de trabajo Supervisión INAU	
Rosario Martínez	Directora CAPI	
Silvana Ubriaco Verónica martinez Adela Telles Victoria Piñeiro	Equipo supervisión CAPI	
Maria Helena Moneda (Supervisora Florida y Durazno) Maria Laura Enciso (Supervisora Maldonado y Lavajella) Ana Dotta (Supervisora Treinta y Tres) Lucia Pereza (Supervisora Cerro Largo)	Equipo supervisión CAIF	
Alicia Millán	Inspección Educación Inicial	

Cuadro 3. Lista de documentos consultados

1. ANEP (1998) Circular n°371
2. ANEP (2008) comunicado n° 51
3. ANEP (2007) Circular n° 265. Reglamento de visitas de inspección. 21 de setiembre de 2007
4. Bid (2015) La Calidad de los Centros del Buen Vivir en Ecuador. Resumen de Políticas N° IDB- PB-248
5. BID (2016) Cómo se mide la calidad de los servicios de cuidado infantil. Guía de herramientas.
6. CAIF/INAU (2006) Informe de Consultoría Sistema de Supervisión del Plan CAIF
7. CCEPI (2015) a. Reglamento de funcionamiento del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia
8. CCEPI (2015) b. Memoria de actuaciones del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia
9. CCEPI (2015) c. Requisitos mínimos para acceder a la autorización de centros

10. Corbo, Gabriel (2012) Informe Final Consultoría para el fortalecimiento de sistema de supervisión de centros de primera infancia. INAU- CAIF- MEC- MIDES INFAMILIA. Montevideo
11. INAU (2003) Reglamento General de Convenios. Montevideo
12. INAU (2010) Manual de Organización y Funciones. Montevideo
13. INAU (2014) Memoria Anual 2014. Montevideo
14. INAU (2015) Protocolo de Evaluación y Monitoreo de los Centros CAIF. Montevideo
15. INAU (2015)b. Propuesta de Supervisión CAPI. Programa Primera Infancia. División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario.
16. INAU (2015)c. Propuesta para la unificación de Criterios de Supervisión CAPI-CAIF. Comisión Supervisión. Comité de Políticas de Primera Infancia.
17. INAU (2016). Documento de trabajo Propuesta de avance Hacia el sistema de Información y evaluación.
18. JUNJI (2005) Política y Sistema de Supervisión. Serie Documentos Técnicos. Santiago de Chile.
19. Ley General de Educación Nº 18.437 (2008)
20. Ley 19.353 Sistema de Cuidados (2015).
21. MEC (2014) Decreto 268/14. Reglamentación Centros de Educación infantil privados
22. MEC (2015) Anuario de Estadísticas de Educación 2014.
23. MEC (200?) Formulario de relevamiento de datos para el registro nacional de centros de educación infantil privados (Ley 18.437)
24. Midaglia, Carmen; Castillo, Marcelo; Alarcón, Anahí y Villegas, Belén (2014). Experiencias internacionales en políticas de atención a la primera infancia. Informe convenio Uruguay Crece Contigo – Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS).
25. Midaglia, Carmen (coord.) (2015) La protección a la Primera Infancia. Informe final del convenio: Uruguay Crece Contigo – Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Mides, Montevideo.
26. Ministerio de Educación de Colombia (2009) Educación para la Primera Infancia. Anexo 5: Reglamento Operativo. Supervisión e Interventoría.
27. Montti, O (2013) Cuidados en Primera Infancia: Análisis descriptivo de los datos del Censo 2011
28. SNS/MIDES (2016) Cuidado de la Primera Infancia: Modelos innovadores

ANEXO 3: Cuadro resumen comparativo modelos de supervisión

Institución	Normativa	Estructura y org institucional	Instrumentos	Contenidos supervisión	Principales dificultades u observaciones
<p>MEC (centros privados)</p>	<p>La Ley General de Educación Nº 18.437</p> <p>Decreto 268/014 Centros de educación infantil privados.</p> <p>Habilitación bomberos/</p> <p>Certificación salubridad IMM</p>	<p>- la supervisión se realiza desde el área de primera infancia, dependiente de la Dirección de Educación del MEC.</p> <p>- Un equipo de supervisores (6 formalmente; 3 actualmente) tienen a su cargo esta función en los jardines privados, incluyendo las habilitaciones y clausura de centros.</p>	<p>- Declaración Jurada centros</p> <p>- Entrevistas con direcciones centros</p> <p>- Informes visita</p> <p>- Proyecto educativo de los centros</p>	<p>Fundamentalmente aspectos estructurales de funcionamiento: habilitaciones, infraestructura, personal, existencia de proyecto.</p>	<p>- información fragmentada en distintas reparticiones.</p> <p>- alto peso de control de aspectos administrativos en la supervisión.</p> <p>-no hay sistematización de la supervisión, ni niveles que nucleen miradas regionales u otras que trasciendan la unidad centro.</p> <p>- supervisión centralizada, dificultades para organizar los traslados/hrs de trabajo, con la frecuencia adecuada.</p> <p>-Diferencias entre criterios definidos para visitas y priorización en la práctica; falta de protocolos de actuación acordados y conocidos, que orienten la focalización y planificación de visitas.</p>
<p>CAIF/INAU (centros convenios)</p>	<p>Reglamento General de Convenios</p>	<p>Secretaría Plan CAIF (en tránsito a Secretaría de Primera Infancia)</p> <p>Programa de Consolidación y Evaluación de la División (incluida la estructura Montevideo e interior) y los</p>	<p>Registro visita bimestral de evaluación y/o intervención</p> <p>Proyecto institucional, que orienta el Plan en</p>	<p>Control del cumplimiento del convenio, infraestructura, equipamiento y funcionamiento, seguimiento a equipo</p>	<p>Ausencia de programa de inducción que permita asegurar una misma línea conceptual y metodológica</p> <p>Alcance de las tareas de supervisión: incluyen acompañamiento técnico, pero también control de convenio, aspectos financieros, administrativos y estructurales de funcionamiento de centro.</p>

Institución	Normativa	Estructura y org institucional	Instrumentos	Contenidos supervisión	Principales dificultades u observaciones
		técnicos de apoyo, que también dan acompañamiento desde la Secretaría del Plan. A estas figuras se suman los jefes departamentales en el caso del interior del país 33 supervisores a nivel país. Cada supervisor tiene un promedio de 15 centros a su cargo	cada centro Revisión analítica carpeta del niño Informe o acta de supervisión El SIPI actualiza el registro de ingresos/bajas de los niños atendidos mensualmente,	de trabajo, control documentación niños/as; evaluación del desarrollo del proyecto del centro, trabajo con las familias y redes locales; control financiero-contable.	No se sistematiza la información que se obtiene de los centros. El SIPI no constituye un insumo relevante a la práctica, más allá del monitoreo sobre ingresos y movimientos de niños atendidos.
CAPI/INAU (centros primera infancia públicos)	Manual de Funciones INAU	Depende de la Dirección de Protección Integral en contexto comunitario. Equipo de 4 supervisores que trabajan desde Montevideo. Cada uno tiene a su cargo 10 centros. A nivel departamental de INAU se supervisa el funcionamiento operativo.	-Ficha de supervisión - Proyecto de los centros	Supervisión de procesos. Se acompaña el desarrollo del proyecto de centro. Orientaciones sobre atención a la primera infancia.	-No se cuenta con instrumentos que orienten específicamente la práctica de supervisión -Co-existencia de modelos de supervisión por proyecto (CAPI) y por disciplina (sistema supervisión INAU para centros oficiales en proceso de reforma)
ANEP (jardines)	Estatuto del funcionario	El modelo se organiza en cascada, desde el nivel nacional al director de centro	- Informe de cada nivel inspectivo	- Parte edilicia: infraestructura y estado de	- La supervisión es al trabajo de maestros (más allá de las consideraciones sobre desarrollo del programa)

Institución	Normativa	Estructura y org institucional	Instrumentos	Contenidos supervisión	Principales dificultades u observaciones
públicos)	<p>Reglamento de visitas de inspección</p> <p>Circular 371</p> <p>Reglamento de supervisión docente</p> <p>Comunicado n° 51 (criterios orientadores supervisión zonal)</p>	<p>que es quien tiene primera responsabilidad por el funcionamiento del centro. Los niveles de supervisión incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Inspección Nacional de educación inicial ○ Inspección regional ○ Inspección departamental ○ Inspección zonal <p>- sistema descentralizado, los supervisores residen en la zona que tienen a cargo,</p> <p>- en la departamental se integran los profesores de educ. física (regionales)</p>	<p>- diagnostico departamental y plan de supervisión</p> <p>-proyectos técnicos (departamentales)</p> <p>- Ficha habilitación arquitectura ANEP</p> <p>- orientaciones marco curricular</p>	<p>conservación; ventilación; accesos, etc.)</p> <p>- Técnico- pedagógico: formación personal, proyecto de centro, ratio adulto/niños, etc)</p> <p>- La inspección zonal incluye supervisión en 3 áreas: administrativa; técnico-docente y social-comunitaria</p>	<p>pedagógico) y no sobre los servicios.</p> <p>- las reglamentaciones y orientaciones existentes remiten a los distintos niveles educativos; se hace pertinente una revisión desde la especificidad de primera infancia.</p> <p>- Una fortaleza es que existen niveles de coordinación y trabajo sistemático entre niveles, que se concretan en seminarios técnicos, encuentros regionales, mesas de trabajo, etc.</p>