

PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA: LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS RESPUESTAS DESDE EL ESTADO

INFORME SOBRE TENDENCIAS
SOCIALES Y EDUCATIVAS
EN AMÉRICA LATINA 2009



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Buenos Aires



SITEAL

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS
EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

INFORME SOBRE TENDENCIAS SOCIALES Y EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA 2009



© UNESCO
International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, París
Francia

© IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires
Agüero 2071
C1425EHS, Buenos Aires
Argentina
www.iipe-buenosaires.org.ar

© Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
Bravo Murillo 38
28015, Madrid
España
www.oei.es

Fotografías: Javier Moreno, Néstor López y Carolina Duer
ISBN: 978-987-1439-66-9

Las opiniones de los autores expresadas
en este informe no representan necesariamente
los puntos de vista del IIPE-UNESCO ni de la OEI.

El Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina es una publicación elaborada en el marco del proyecto SITEAL, iniciativa que comparten la sede del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO en Buenos Aires y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

La coordinación general del informe estuvo a cargo de Néstor López, y su texto fue elaborado por Lilia Alonso, Silvina Corbetta, Vanesa D'Alessandre, Néstor López y Lilia Toranzos. Florencia Sourrouille se ocupó de la producción de los mapas, y Carolina Duer colaboró en la revisión de la información analizada. Mariela Golberg participó en la elaboración de documentos preparatorios.

Cecilia Pozzo se desempeñó como consultora de redacción, y Valeria Dulitzky y Julieta Ulanovsky fueron las responsables del diseño gráfico y la diagramación.

El IIPE-UNESCO Buenos Aires y la OEI desean expresar un profundo agradecimiento a las direcciones y los institutos de estadísticas de los países de la región por permitir el acceso a la información utilizada en todas las actividades desarrolladas desde el proyecto SITEAL.

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGOS	13
Álvaro Marchesi	15
Margarita Poggi	17
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO 1 Las condiciones en que se nace y se vive la primera infancia en América Latina	29
1. La primera infancia desde una perspectiva poblacional	30
El “bono demográfico”	31
2. ¿En qué familias viven los niños y las niñas sus primeros años?	37
La composición de los hogares	38
3. Las condiciones materiales de vida durante la primera infancia	45
La relación de las familias con el mercado de trabajo	46
Las condiciones materiales de vida	51
4. Las condiciones de supervivencia en los primeros años de vida	53
Mortalidad infantil	53
5. Los desafíos del nuevo escenario latinoamericano en torno a la primera infancia	60
CAPÍTULO 2 Hacia un nuevo andamiaje normativo para la primera infancia	65
1. La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en las constituciones de América Latina	66
2. La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y las leyes de protección integral para la infancia en la región	72
Los principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en las leyes de protección integral	78
¿Qué es un niño, según la norma?	78
3. La institucionalidad prevista en las leyes de protección integral	80
4. Las leyes de protección integral y las medidas de reparación o protección	89
5. Sobre la exigibilidad de los derechos de la primera infancia	90
CAPÍTULO 3 Políticas integrales para la primera infancia	95
1. La integralidad en las políticas de primera infancia	96
2. Los Planes Nacionales de Acción en los países de América Latina	98
Países en proceso de elaboración de sus Planes Nacionales de Acción	98
Países con Planes Nacionales de Acción vigentes	102
3. Las respuestas de los Estados en favor de la integralidad en las políticas de primera infancia	105
La intersectorialidad	105
La participación de diferentes niveles de Estado	109

La participación de la sociedad civil en algunos de los momentos de la política pública	110
¿Quiénes son los sujetos destinatarios de las políticas de primera infancia?	113
¿Focalización, universalización o ambas?	115
¿Qué hay más allá de la CDN?	122
CAPÍTULO 4 Educación y primera infancia	127
1. Notas sobre la escolarización en la primera infancia	128
La escolarización a los 5 años	129
El acceso a instituciones del nivel inicial	133
2. La primera infancia en las leyes de educación	140
3. La oferta educativa para la primera infancia	147
La definición de la población destinataria	148
Dimensiones educativas consideradas en el diseño	153
Los propósitos que orientan a los programas	154
4. Los ejes de la respuesta educativa a la primera infancia: desafíos pendientes	156
CONCLUSIONES	163
BIBLIOGRAFÍA, NORMATIVA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS	169
ANEXO METODOLÓGICO	181
SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA CONSULTA EN INTERNET	189
¿QUÉ ES EL SITEAL?	191

ÍNDICE DE RECUADROS

La infancia y las comunidades aborígenes en América Latina Gaby Fujimoto	34
La educación ambiental y la construcción del futuro sustentable de la primera infancia de hoy Enrique Leff	42
Consideraciones sobre el trabajo infantil Gustavo Ponce	56
Tráfico con niños Eva Giberti	68
Los niños víctimas de conflictos: una prioridad de atención Ana Ibáñez	76
El enfoque de derechos en las políticas para la primera infancia Víctor Abramovich	82
De las promesas a los compromisos asumidos. Protección social de la primera infancia Christian Mirza	100
América Latina, la crisis mundial y la pobreza Simone Cecchini	106
Seguimiento y evaluación de los esfuerzos financieros de los Estados para mejorar las condiciones de vida y desarrollo de la primera infancia Javier Curcio	116
Situación de la primera infancia en América Latina Ana Malajovich	130
Hacia una educación inicial para todos Anna Lucia D’Emilio	136
Atención y educación de la primera infancia en América Latina Rosa Blanco	144

Principales temas en la atención de la primera infancia en América Latina: los avances y los compromisos pendientes María Victoria Peralta Espinosa	150
El derecho del niño a la educación en la primera infancia Pero... ¿qué educación? Peter Moss	158



PRÓLOGOS



La presentación de este nuevo Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina indica la consolidación de una línea de trabajo desarrollada entre la OEI y el IIPE-UNESCO Buenos Aires, en el marco del SITEAL, que potencia los esfuerzos en materia de cooperación y de sistematización de los insumos de información existentes en torno a los temas más gravitantes dentro de la agenda educativa iberoamericana.

Resulta evidente la centralidad del tema de la primera infancia en la agenda educativa actual de nuestra región. No sólo por tratarse de un período de la vida que resulta decisivo para desarrollos ulteriores sino porque existe progresivamente mayor consenso sobre su especificidad, complejidad e importancia.

Esto se refleja en manifestaciones tan importantes como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que implicó un avance muy significativo en la identificación del niño como sujeto de derechos y, a la vez, supuso y supone un férreo compromiso por parte de los Estados como garantes de estos derechos.

Desde la Organización de Estados Iberoamericanos estamos impulsando la iniciativa “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, que contempla en un lugar destacado la meta vinculada con la educación de la primera infancia y el compromiso de contribuir no sólo a ampliar la oferta sino también a mejorar sustantivamente su calidad, promoviendo un trabajo articulado e intersectorial.

En este marco se genera el presente informe, cuyo objetivo es ofrecer un panorama de la situación de la primera infancia en América Latina, considerando algunos renovados ejes de indagación. Esta tarea implica analizar la información disponible que permite dar cuenta de la situación de la primera infancia y, además, considerar el conjunto de normativas y desarrollos institucionales con que los países cuentan actualmente y que les permite fortalecer su rol como garantes de los derechos de la niñez.

El informe indaga, por una parte, sobre las condiciones de vida de niños y niñas de la región, comprendiendo que difícilmente se pueda avanzar hacia el pleno cumplimiento de los derechos sin un contexto social, económico y cultural favorable y sin acciones sistemáticas por parte del Estado que promuevan la disminución de las brechas que actualmente existen.

Por otra parte, indaga sobre las condiciones institucionales expresadas en los marcos normativos nacionales y en los programas y proyectos que se desarrollan para la atención de la primera infancia, como una manifestación clara de la voluntad y el compromiso de los Estados para asumir como garantes de los derechos de la niñez.

Desde nuestra perspectiva, el aporte principal del informe se basa en el esfuerzo por establecer criterios que permitan, en adelante, identificar avances y desafíos en relación con la situación de la primera infancia; ofrecer un marco más comprensivo de análisis de las acciones de política social y educativa orientada al sector, y contribuir y promover la construcción de instrumentos que favorezcan la exigibilidad de los derechos mediante la clara identificación de las brechas existentes.

La lectura del informe y la inclusión de los valiosos aportes de los especialistas que generosamente han contribuido a construir una mirada plural y diversa sobre el tema que nos convoca permiten identificar que la situación actual ha variado positivamente en los casi 20 años que nos separan de la ratificación de la CDN pero, a la vez, nos recuerdan que persisten brechas de desigualdad en la región, lo que constituye un desafío a enfrentar en ocasión de los bicentenarios de las independencias de los países latinoamericanos.

Álvaro Marchesi

Secretario General de la
Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura

En la agenda de las políticas socioeducativas de los países de América Latina, el lugar de la primera infancia no sólo va ganando importancia sino que invita a reflexionar sobre el papel de la educación en su sentido más amplio.

Afirmar que la experiencia infantil viene atravesando una serie de mutaciones supone encontrar su fundamento en el papel que juegan, entre otros aspectos, las condiciones socioeconómicas y culturales, las lógicas familiares y los medios masivos de comunicación, y cómo unas y otros impactan en la vida cotidiana de las niñas y los niños más pequeños y en el acceso a experiencias formativas.

Según la definición adoptada por UNESCO, la atención y la educación tempranas tienen por objeto prestar apoyo a la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de los niños y niñas. Esto supone ocuparse de su salud, nutrición e higiene, tanto como de su desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo, en los diversos contextos que deben crearse para que este cuidado sea efectivo.

Por ello, el informe del SITEAL que se presenta en esta ocasión retoma algunas de las características propias de esta iniciativa conjunta de la OEI y el IIEP-UNESCO Buenos Aires, tal como se ha manifestado en las ediciones anteriores. Recorre algunos de los cambios más notorios y con mayor impacto en esta franja etaria, para realizar una suerte de retrato de la primera infancia y del contexto en el que ésta se inscribe. En este sentido, aborda los cambios en los perfiles demográficos que implican dinámicas poblacionales distintas de aquellas ocurridas en las últimas décadas; los cambios en las familias, que se derivan tanto de las nuevas formas de composición de los hogares como de la inserción creciente de la mujer en el mercado de trabajo; las características en las condiciones materiales de vida de los niños, que ya comienzan a delinear los modos en que las desigualdades se manifiestan y que luego se consolidan en las trayectorias personales y escolares.

El informe también renueva algunas de las temáticas presentes en los documentos anteriormente producidos, al incorporar además el análisis de los principales planteos presentes sobre el tema en la legislación internacional y en las regulaciones nacionales de los países de la región. Unos y otros deben ser entendidos tanto como objetivos a conquistar como pautas que, en tanto son retomadas y promovidas mediante las políticas hacia las familias y la infancia, permiten garantizar el desarrollo pleno de los niños y las niñas. En este sentido, el derecho a la educación, que presenta múltiples aristas y compromete diversas acciones por parte de las sociedades y de los Estados, encuentra en el caso de la niñez un respaldo y justificación por demás reconocido.

La construcción social de la infancia (siendo además la noción misma de “infancia” una construcción histórica) está inevitablemente vinculada con las transformaciones de las familias y con la emergencia y expansión de la escolaridad, la cual supone la inscripción de la niñez en un orden público. Pero, además, la educación de la primera infancia supone la organización de –tal vez– uno de los pocos tramos o niveles del sistema educativo donde los ministerios de educación no tienen el “monopolio” de las políticas que un Estado puede desarrollar o implementar con clara intencionalidad. Por ello, el informe se detiene además en aquellas políticas que se proponen ofrecer una atención integral tanto al núcleo familiar –en las condiciones en que se encuentra– como a los niños que forman parte de esta franja etaria.

El acceso temprano y la inclusión en experiencias educativas significativas y relevantes, especialmente en sociedades profundamente desiguales, permite asegurar condiciones que tienden a igualar las oportunidades educativas de los niños y niñas. Más allá de la evidencia todavía insuficiente sobre los efectos de la asistencia a la educación temprana, es difícil sostener que puedan garantizarse trayectorias educativas oportunas, si no se garantizan las condiciones y los procesos en los que la experiencia escolar se va construyendo. Y esta construcción comienza con las primeras prácticas que tienen lugar en las familias y en las instituciones a las que asisten los niños. En ellas, resaltan por su importancia el cuidado por parte de los adultos y la organización de experiencias educativas donde el juego y el aprendizaje se hallan articulados y profundamente imbricados. Asimismo, una política integral en esta materia supone una sensibilidad particular hacia las formas de diversidad presentes en las culturas de los países de la región.

No obstante los avances realizados en la atención de la primera infancia, distintas condiciones son necesarias aún para asumir los desafíos pendientes. Entre ellas, el respaldo político en el más alto nivel, como la cooperación y participación más amplias de distintos organismos y organizaciones involucradas en el tema permitirán fortalecer el alineamiento y la sinergia de las políticas para movilizar recursos, así como dotar de nueva fuerza a esta prioridad, tanto en la agenda regional como en las nacionales.

Para concluir, deseamos expresar nuestro reconocimiento a quienes –desde distintas realidades y países, y con trayectorias y posiciones plurales– han aportado su conocimiento y experiencia, a través de las contribuciones presentadas en los recuadros que se publican en este informe. Estos documentos resultan muy valiosos para el análisis de los temas priorizados en el informe y para la elaboración del conjunto de reflexiones que son presentadas en esta publicación.

Margarita Poggi

Directora del Instituto Internacional
de Planeamiento de la Educación / IIPE-UNESCO
Sede Regional Buenos Aires



INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

Los primeros años son decisivos en la vida de todas las personas. Existe un consenso generalizado respecto de la especificidad, complejidad, importancia y velocidad de los procesos madurativos que ocurren en esta etapa de la vida, cuando se constituyen las bases materiales y simbólicas del sujeto. Al nacer, los niños cuentan con los mínimos recursos biológicos necesarios para sobrevivir y sin los cuidados atentos de los adultos son incapaces de superar los primeros meses de vida. La mayor parte del desarrollo del cerebro ocurre antes de que el niño cumpla 3 años; entonces, antes de que muchos adultos se percaten de lo que está ocurriendo, las neuronas del niño proliferan, las sinapsis establecen nuevas conexiones con asombrosa velocidad y se marcan las pautas para el resto de la vida. Un aspecto sorprendente es la espontaneidad con la que se desenvuelven estos procesos de extrema complejidad: en un breve lapso de 36 meses, los niños y niñas adquieren capacidad de pensar y hablar, de aprender y razonar y se forman los fundamentos de los valores y los comportamientos sociales que los acompañarán durante la vida adulta.

La confianza, curiosidad, intencionalidad, el autocontrol y capacidad para relacionarse y cooperar con los demás –que determinan el modo en que el niño aprenderá y establecerá relaciones en la escuela y en la vida en general– dependen en gran parte del tipo de atención inicial que recibe de sus padres, madres, maestros y cuidadores. Cuando los niños y las niñas no están adecuadamente acompañados durante este proceso, difícilmente puedan luego recuperar el terreno perdido o alcanzar plenamente su potencial.

Esta vulnerabilidad tan extrema y esta necesidad de contar con un medio adecuado para desarrollarse llevan a que desde el mismo momento de la concepción cada sujeto quede marcado por las características de su entorno. Aspectos tan disímiles como el contexto histórico, ambiental, sociocultural e institucional en el que se produzca el embarazo, las representaciones a partir de las que se sostienen la concepción y la llegada de un hijo a la familia, como así también la situación sanitaria y nutricional de la mujer gestante y el acceso a los servicios de salud, comenzarán a determinar las probabilidades de supervivencia y el sentido específico de la vida de ese nuevo sujeto. En este sentido, no todos los niños son iguales. No todos tienen las mismas probabilidades de sobrevivir y desarrollar plenamente su potencial; la suerte, en gran parte, está echada desde antes del nacimiento, e incluso desde antes de la concepción.

Es aquí donde la preocupación por la primera infancia adquiere relevancia política. Día a día nacen en América Latina poco más de 30.000 niños y niñas. ¿En qué medida la región ofrece un panorama propicio para que cada uno de ellos tenga un desarrollo adecuado? ¿Están sus familias en condiciones de ofrecer la contención y los cuidados necesarios para esa etapa de sus vidas? ¿Cuáles son los recursos que permiten una adecuada crianza de los niños durante el inicio de sus vidas, y cuán accesibles son esos recursos para cada familia? Éstas son las primeras preguntas que operaron como disparador para elaborar el cuarto Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina del SITEAL. Preguntas que invitan a múltiples abordajes, en un campo de análisis donde ya se han hecho grandes aportes, y en una región donde diversas organizaciones vienen realizando un riguroso seguimiento de la temática.

Cuando se intenta establecer un encuadre desde el cual darles respuesta, un hecho histórico y político de trascendencia mundial adquiere especial relevancia: la ratificación del texto de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) durante la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, que tuvo lugar en Nueva York en el mes de septiembre de 1990. En ella, la gran mayoría de los países del mundo –y, entre ellos, todos los países de América Latina– asumió el compromiso de llevar adelante un conjunto de acciones orientadas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Varias son las razones por las cuales esta referencia a la CDN es ineludible. En primer lugar, porque desde el momento en que los países adhieren a este documento, la supervivencia, el desarrollo y la protección de la niñez dejaron de ser una cuestión exclusiva del ámbito privado y familiar, o de acciones de caridad, para convertirse en una obligación moral y jurídica. Actualmente, toda carencia o privación en la vida de un niño o una niña es una violación a sus derechos y, por lo tanto, es una cuestión de Estado que merece ser considerada y tratada como tal.

En segundo lugar, porque con la CDN los Estados asumieron un compromiso que, por su estatuto jurídico, es exigible. Ello implica un gran desafío para toda la sociedad, en su doble rol de actor comprometido con el desarrollo de acciones que promuevan el ejercicio de los derechos y como demandante o denunciante ante situaciones de violación de los mismos. Pero compromete aún más a los propios Estados, quienes asumen como garantes últimos del cumplimiento de esos derechos. Pues es necesario subrayar que reconocer a los niños como sujetos de derecho implica precisamente dotarlos del poder jurídico necesario para demandar por el goce de sus derechos ante quienes son sus garantes.

En tercer lugar, marca un horizonte claro y consensuado respecto de cuál es la situación deseada para cada uno de los niños y niñas, mediante el enunciado de un conjunto de derechos considerados, por unanimidad, fundamentales. En este sentido, la evaluación de las condiciones de vida de la infancia y el diseño de políticas orientadas a la supervivencia, el desarrollo y la protección de las nuevas generaciones no pueden prescindir de este marco de referencia, no sólo por su carácter normativo, sino también por el compromiso político que implica y que le otorga legitimidad.

En cuarto lugar, al otorgar a los niños el estatuto de ser sujetos de derecho, la CDN promueve acciones que, lejos de estar sustentadas como inversión orientada al desarrollo económico o social o a la creación de condiciones de gobernabilidad, se generan como respuesta al reconocimiento de los derechos de la infancia, como un fin en sí mismo. Además, hay que destacar que su relevancia y aporte son aún mayores en el caso de la primera infancia, ya que la capacidad real de los niños pequeños de demandar y exigir sus derechos se encuentra mediada por los padres o adultos que les dan cuidado y protección. En consecuencia, la sensibilidad de las respuestas debe ser más precisa y efectiva, y para ello se torna fundamental la unión de esfuerzos públicos y privados, articulados y en diálogo permanente con la sociedad.

Sin embargo, casi veinte años después de aquella Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la realidad en la cual nacen y viven los niños y las niñas de la región mucho difiere del panorama propuesto a lo largo de todos los artículos de la CDN. La pobreza extrema o la exclusión social, los conflictos armados o el trabajo infantil son claras expresiones de la violación efectiva de sus derechos. La brecha entre esta realidad y el horizonte comprometido en 1990 todavía es muy vasta. Esta distancia entre

la situación actual y el horizonte comprometido representa, sin duda, un trecho aún por recorrer, el espacio de la política, en el cual cada Estado adquiere un rol fundamental, en cumplimiento de su función de garantía efectiva de la realización de los derechos de la infancia.

Adoptar una mirada que asume los principios que se proponen en la CDN implica tener presente algunos ejes inevitables a la hora de indagar sobre la situación de la primera infancia en la región. Sin duda, hay que analizar las condiciones en que se encuentran los niños, las niñas y sus familias, pero el panorama queda incompleto si no se amplía el foco, centrando también la atención sobre las acciones que los Estados están llevando a cabo para hacer efectivo aquel compromiso y garantizar a cada uno de los niños que nace diariamente el pleno ejercicio de sus derechos. Hoy, efectivamente, un análisis de la situación de la primera infancia deberá tener en cuenta la relación entre los titulares de los derechos (es decir, los niños) y sus garantes (los Estados nacionales).

En este sentido, las preguntas orientadoras de este análisis deberán apuntar a ambas partes de esta relación. Por un lado, indagando en qué condiciones nacen y viven las nuevas generaciones, lo que implica poner la mirada en los niños, pero especialmente en sus familias, con el fin de analizar en qué medida ellas cuentan con los recursos y las condiciones necesarias para garantizar una crianza adecuada. Por otro lado, habrá que indagar qué están haciendo los Estados para poder dar cumplimiento al compromiso que asumieron en relación con la infancia.

La primera pregunta es, tal vez, la que más análisis ha generado. Muchos son los trabajos realizados respecto de las condiciones de vida de la infancia en la región, especialmente en los aspectos materiales de su bienestar y respecto de las condiciones de salud y supervivencia. Alcanza con ver los trabajos publicados por UNICEF, la CEPAL o la Oficina Regional de Educación de la UNESCO. Sin embargo, el panorama no es el mismo cuando se indaga sobre los esfuerzos realizados por los Estados para poder dar cumplimiento a los compromisos asumidos. En este sentido, si bien las reformas legislativas y el desarrollo de políticas integrales para la primera infancia –ejes centrales en



el proceso de adecuación de los Estados para poder convertirse en garantes de los derechos– han generado un profundo debate, son escasos los ejercicios de sistematización que permiten obtener un panorama general de la región, y ésta constituye una dimensión que merece especial atención.

En los hechos, la vigencia de la CDN ha desencadenado profundos cambios dentro del aparato del Estado, centrados sobre dos grandes líneas: el armado de un nuevo andamiaje normativo que refleje los compromisos asumidos por cada país al ratificar el texto de la Convención y que regule las obligaciones de los Estados, y la promoción de un conjunto de políticas orientadas a hacer efectivos los derechos de todos los niños y niñas.

Pero estas transformaciones no son posibles si no adquieren sustento sobre una transformación cultural, es decir, si no se arraigan en una “visión del mundo” donde tenga cabida la concepción del niño como sujeto de derecho. Pues en este sentido, el niño que promueve la CDN no sólo constituye una invitación al desarrollo de normativas y políticas acordes con los principios presentes en su texto, sino que también convoca a repensar el entramado de representaciones sociales vinculadas con el concepto de infancia, en tanto éstas obstaculizan o facilitan su cumplimiento. Como ejemplo, podemos señalar de qué modo un concepto central de la CDN como lo constituye “el interés superior del niño” es incompatible con la mayoría de las concepciones acerca de la infancia vigentes actualmente en la cultura de la región. De algún modo, es posible afirmar que sólo cuando el niño pensado por los adultos sea el que propone la CDN se estará ante una auténtica oportunidad de garantizar el cumplimiento de cada uno de sus derechos. Así, la promoción de nuevas normas o políticas supone un trabajo de redefinición simbólica del concepto de infancia sumamente complejo, cuyo grado de avance se hace visible en el nivel de desarrollo de esas reformas, pero también en el lenguaje y los supuestos en que se sostiene cada nueva norma o política, o en los múltiples indicios que aún se filtran de una vigente tolerancia social a diferentes formas de violación de los derechos de los niños.

El objetivo de este informe es, precisamente, ofrecer un panorama sobre la situación de la primera infancia en América Latina, considerando los dos ejes de indagación mencionados. Por un lado, haciendo un repaso de información que permite delinear, a grandes rasgos, las condiciones de vida de las niñas y los niños en sus primeros años de vida. Por el otro, analizando los avances que se fueron dando en la región en relación con la conformación de un entramado normativo e institucional que permita fortalecer el rol de los Estados en su condición de garantes de los derechos de la niñez. Analizar en qué medida el panorama económico, social, cultural e institucional actual es adecuado para asegurar el pleno cumplimiento de los derechos en los países de América Latina implica un ejercicio de integración de información que muestre el modo como se articulan esas condiciones en la región y cuáles son los efectos que tienen, en términos de protección o desprotección de los niños y niñas durante sus primeros años de vida.

Es importante explicitar algunos supuestos que subyacen a la lectura de la información existente, y que permiten hacer una interpretación valorativa del panorama actual de la primera infancia en la región. Cuando se indaga sobre la situación económica y social como condición para el pleno desarrollo de las nuevas generaciones, se parte de la certeza de que no es posible garantizar los derechos de los niños y niñas en contextos signados –por ejemplo– por la pobreza, la marginalidad, la inestabilidad laboral, las migraciones compulsivas, los desplazamientos o la violencia. Si se hace

referencia a los contextos culturales en los que hoy nacen los niños y niñas es porque se parte de la idea de que sólo un escenario donde la sociedad asuma el desafío de reconocer las implicancias del estatuto del niño en tanto sujeto de derechos en las prácticas cotidianas (en el mundo privado y familiar, en el espacio público y en relación con las instituciones), será propicio para el cambio de conductas y representaciones que favorezcan el pleno ejercicio de los derechos de la primera infancia.

Finalmente, cuando se remite a las condiciones institucionales como un factor desde el cual analizar la situación de las nuevas generaciones, se está indicando que difícilmente una sociedad pueda avanzar hacia el pleno cumplimiento de los derechos de su niñez si no se genera un esfuerzo por desarrollar instituciones de promoción, seguimiento, control, participación y denuncia adecuadas, conforme con los lineamientos vigentes en la región. El presente informe parte de estos enunciados, y desde ellos establece un criterio para identificar avances y desafíos en relación con la situación de la primera infancia.

En el primer capítulo del informe, se analiza la situación de los niños de América Latina, durante sus primeros años de vida, y la situación de sus familias. Luego de realizar una recorrida por datos demográficos que permiten dimensionar el tema de la niñez, se centra la atención en los hogares donde viven los niños pequeños de la región: su composición, el modo en que se articulan con el mercado de trabajo y sus condiciones materiales de vida. Luego se pasa a un aspecto muy específico de la situación de la niñez: sus condiciones de supervivencia. Este capítulo cierra con una reflexión sobre los nuevos desafíos que representan para el desarrollo de las políticas orientadas a la primera infancia las transformaciones sociales, culturales y económicas que van configurando un nuevo escenario en la región.

En el segundo capítulo se inicia el análisis de las respuestas estatales generadas frente al compromiso de garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de la niñez, al centrar la atención en el nuevo andamiaje normativo que se va conformando en torno a la primera infancia. Tras una revisión del modo en que la letra de la CDN se ha ido incorporando en los textos constitucionales de los países de América Latina, se indagan las leyes de protección integral que se fueron sancionando en muchos países de la región. Allí se analiza específicamente qué reformas institucionales se promueven y cuáles son las medidas de reparación o protección contempladas en la norma, mientras se hace una referencia final acerca de la necesidad de fortalecer las instancias de exigibilidad de los derechos sociales.

El tercer capítulo avanza en el análisis de las respuestas brindadas desde los Estados, al poner la mirada sobre las políticas sociales orientadas a la primera infancia. El punto de partida consiste en identificar los planes integrales de acción orientados a la primera infancia y luego se realiza un análisis del modo en que cada uno de ellos trata temas fundamentales como la intersectorialidad, la participación, la definición de los sujetos destinatarios o la tensión entre focalización o universalización de las acciones.

Por último, en el cuarto capítulo, se indaga en el vínculo existente entre primera infancia y educación. Tras presentarse información que permite dimensionar cuán extendida está la escolarización de los niños desde sus primeros años de vida, se analiza qué expresan las leyes de educación y qué políticas y acciones se están llevando a cabo desde los ministerios de educación para generar una oferta de educación inicial dirigida a este grupo de edad. El capítulo cierra enumerando una serie de desafíos que todavía están vigentes en pos de avanzar hacia una inclusión universal de los niños en prácticas

educativas que los integren. Finalmente, el informe se cierra con algunas conclusiones que destacan el contraste entre el escenario que promueven los derechos de la niñez y la situación actual, remarcando aspectos que facilitan y otros que constituyen obstáculos en el avance hacia el pleno cumplimiento de los derechos de la primera infancia. En todo su recorrido, el informe incluye notas de opinión de reconocidos expertos de la región que, desde múltiples disciplinas y encuadres institucionales o profesionales, trabajan en favor del pleno cumplimiento de los derechos de las nuevas generaciones.

Una vez más, en este informe se hace evidente que en la región no existe una única respuesta que neutralice el interrogante acerca de la situación de la primera infancia. Una preocupación presente en toda la producción del SITEAL –que ha quedado claramente plasmada en los tres informes anteriores– es la de mostrar la heterogeneidad de escenarios que coexisten a lo largo de la región: en este caso, la extrema diversidad de contextos económicos, sociales, culturales e institucionales, donde les toca nacer y vivir sus primeros años a los niños y las niñas de América Latina. Esta diversidad surge al analizar las diferencias entre los países, pero también en el interior de cada uno de ellos. De este modo, un eje de indagación presente en el informe lo constituyen las desigualdades que acompañan a los niños, ya desde el inicio de sus vidas. En este sentido, cuando se analiza información cuantitativa, se recurre –especialmente en el primero y en el cuarto capítulo– al agrupamiento de países que se utilizó en el informe anterior,¹ con el fin de ilustrar la multiplicidad de situaciones sociales, económicas, demográficas o culturales que actualmente coexisten en la región.

La información a la que se recurrió para la elaboración de este informe es muy diversa. A la hora de dar cuenta de la situación de la niñez, se empleó la base de datos del SITEAL, alimentada fundamentalmente por las encuestas de hogares y los censos de población que se producen en la mayoría de los países de la región. Esta información fue complementada por la suma de datos que proveen otros organismos internacionales en la región, entre ellos: UNESCO, la CEPAL y UNICEF.

Para el análisis de las respuestas generadas por los Estados, se realizó una búsqueda de información acerca de la normativa vigente en todos los países de la región y también sobre políticas orientadas a la primera infancia. La principal estrategia elegida fue recurrir a toda aquella información que estuviera disponible en Internet; si bien la información a la que se tuvo acceso es muy abundante y abarcativa, cabe advertir que el panorama seguramente es inacabado, en tanto desatiende acciones o iniciativas a las que no se accedió mediante esta estrategia. En este sentido, el informe debe tomarse como un texto de carácter exploratorio, seguramente inacabado, que busca ilustrar la situación actual de la región.

Subyace a la realización de este cuarto Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina la preocupación de las dos instituciones que conforman al SITEAL –la OEI y el IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires–, por promover y alimentar un debate que fortalezca a los múltiples actores estatales y de la sociedad civil, en el esfuerzo de garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de las nuevas generaciones, desde su primera infancia. ■

1. Véase la aclaración sobre “Grupos de países”, presente en el Anexo metodológico.



CAPÍTULO 1

LAS CONDICIONES
EN QUE SE NACE
Y SE VIVE LA
PRIMERA INFANCIA
EN AMÉRICA LATINA



CAPÍTULO 1

LAS CONDICIONES EN QUE SE NACE Y SE VIVE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA



Las condiciones en que transcurren los primeros años de vida de un niño están definidas por la situación de su familia de origen. En tanto su supervivencia y desarrollo dependen totalmente del cuidado, la protección y la estimulación que reciban ya desde antes del nacimiento, los primeros años son el momento de la vida de las personas en que más pesan sobre sus oportunidades las características y la dinámica de su grupo familiar. Es por ello que la preocupación por la primera infancia remite inevitablemente a la situación de las familias en las que nacen y crecen los niños. ¿En qué medida ellas cuentan con los recursos necesarios para afrontar la llegada y la crianza de un niño a su núcleo? ¿Cuáles son los factores que permiten –u obstaculizan– a cada familia el acceso a los recursos necesarios para poder garantizar a sus niños un desarrollo pleno? Estas preguntas remiten, en primera instancia, a las condiciones materiales de vida. La crianza de un niño requiere de un mínimo de bienestar sin el cual sus familias no podrán cubrir todas sus necesidades de protección. Ahora bien, el acceso a los recursos que hacen posible el bienestar depende cada vez más de los mercados de trabajo, en momentos en que éstos son crecientemente restrictivos.

En este capítulo se repasan algunos aspectos de la dinámica y la situación en que se encuentran los hogares donde actualmente viven los niños y las niñas su primera infancia. Se centrará la atención, en primer lugar, en las características del grupo familiar en que viven. ¿Cómo están compuestas hoy en día las familias en las que nacen los niños de la región? ¿Persiste aún el modelo tradicional de familia, conformado por el padre y la madre, casados, con sus niños pequeños? La información analizada permite identificar los factores que alejan al grupo familiar actual de esa imagen de familia, plenamente instalada en el imaginario social.

En segundo lugar, se analizan datos que permiten vislumbrar la relación que establecen estas familias con el mundo del trabajo y, en qué medida, los ingresos que allí se perciben son adecuados para generar condiciones materiales aceptables para el desarrollo durante los primeros años de vida. En tercer lugar, se analiza información

sobre las condiciones de supervivencia de los niños, centrando la atención sobre datos acerca de la mortalidad infantil. El capítulo cierra con una breve observación sobre los desafíos que representa para las familias garantizar el bienestar de sus niñas y niños en una región que vive profundas transformaciones económicas y sociales.

Para poder dimensionar cuál es la magnitud del esfuerzo que representa para cada sociedad garantizar las condiciones de bienestar necesarias para el pleno desarrollo de las nuevas generaciones y cuáles son las perspectivas en términos de recursos –tanto familiares como estatales– que habrá que movilizar hacia el futuro, es enriquecedor iniciar este análisis a partir de una mirada sobre la primera infancia desde una perspectiva poblacional.

1. LA PRIMERA INFANCIA DESDE UNA PERSPECTIVA POBLACIONAL

En América Latina, nacen a diario más de 30 mil niños, la mitad de ellos en Brasil y México. Las proyecciones demográficas que realiza el CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) indican que en la región la población total para el año 2009 es de aproximadamente 565 millones de personas, y cerca del 11% se ubica en el grupo de edad de entre 0 y 5 años. Esto implica que hablar de primera infancia en América Latina es hacer referencia a 64 millones de niños y niñas. (VÉASE TABLA 1.1.1)

TABLA 1.1.1
Población total, cantidad de niños de 0 a 5 años y porcentaje que este grupo de edad representa en el total de población. América Latina (19 países), 2009

PAÍS	POBLACIÓN		% DE POBLACIÓN DE 0 A 5 AÑOS
	TOTAL	0 A 5 AÑOS	
Argentina	40.126.044	4.073.554	10,2
Bolivia	10.218.238	1.551.374	15,2
Brasil	197.449.625	21.740.698	11,0
Chile	16.925.575	1.495.716	8,8
Colombia	47.253.277	5.194.239	11,0
Costa Rica	4.617.586	478.859	10,4
Cuba	11.236.961	724.346	6,4
Ecuador	13.996.758	1.719.665	12,3
El Salvador	7.333.561	964.324	13,1
Guatemala	14.012.741	2.543.855	18,2
Honduras	7.464.231	1.153.835	15,5
México	108.850.432	12.229.471	11,2
Nicaragua	5.749.621	816.322	14,2
Panamá	3.441.343	411.100	11,9
Paraguay	6.336.636	884.707	14,0
Perú	28.532.400	3.397.386	11,9
República Dominicana	10.024.062	1.331.554	13,3
Uruguay	3.353.516	299.088	8,9
Venezuela	28.342.128	3.467.363	12,2
TOTAL	565.264.734	64.477.454	11,4

FUENTE: Elaboración propia a partir de Cuadro 11a del Observatorio demográfico N° 3 CELADE; 2007 y Boletín Demográfico 67 (CELADE S/F).

En el documento titulado “La dinámica demográfica de América Latina”, el grupo de investigadores del CELADE afirma que detrás de estos grandes números está presente una dinámica poblacional muy compleja, que adquiere matices propios en cada país pero que, para el conjunto de la región, va configurando un escenario con grandes cambios en el perfil demográfico. Dos de los aspectos más importantes en la determinación de estos cambios son la disminución del ritmo de crecimiento de la población (1,3% anual para el quinquenio 2005-2010) y el envejecimiento de las estructuras de edad. Esto responde a una fuerte reducción de las tasas de fecundidad, precedida por una reducción sostenida de la mortalidad. Esta última se inició a finales de la primera mitad del siglo XX y hoy se refleja en una esperanza de vida al nacer de 73,4 años (período 2005-2010). Si bien se mantienen rasgos de heterogeneidad entre los países y dentro de éstos, en el nivel regional estos cambios implicaron una disminución de la dependencia demográfica y, como ya se señaló, el envejecimiento progresivo de la población.

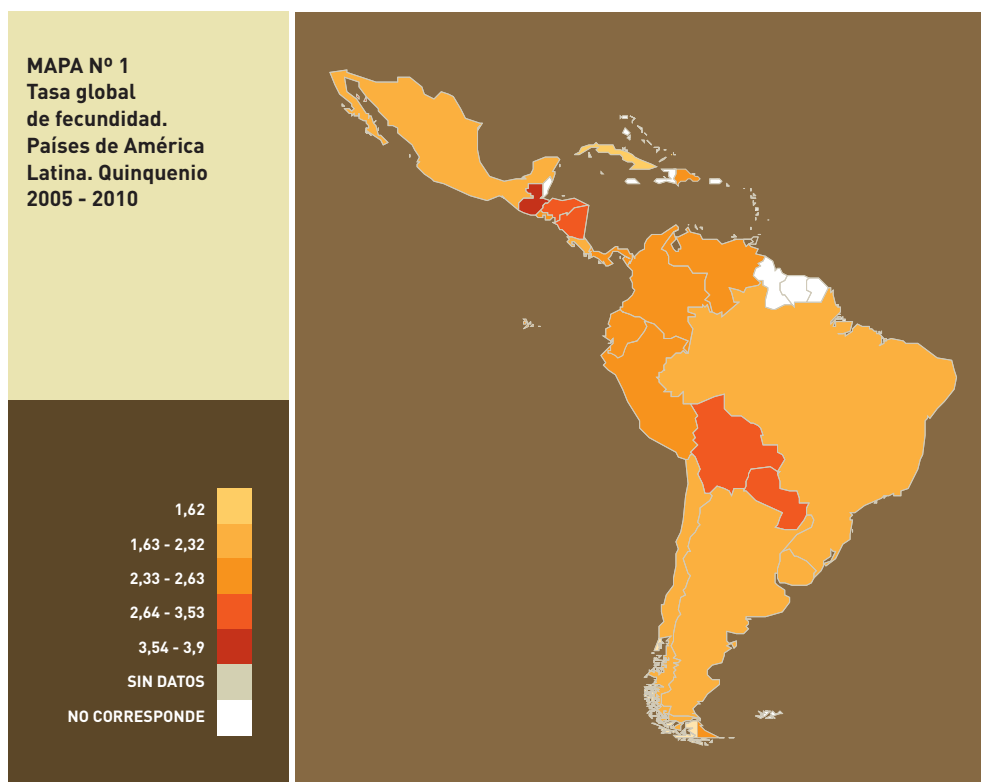
Mientras que la disminución de la relación de dependencia contribuye a una holgura demográfica a mediano plazo, el envejecimiento es, definitivamente, una fuente de enormes desafíos para las sociedades. La proporción de personas mayores de 65 años se triplicará entre 2000 y 2050, año en el que uno de cada cinco latinoamericanos pertenecerá a este grupo de edad.

Estos cambios se han dado en forma muy acelerada. En los últimos 55 años, el promedio de vida de la población de América Latina se elevó en 21,6 años. La esperanza de vida actual de la región es 8 años mayor que la del total de las regiones en desarrollo, y sólo 1,2 años inferior a la esperanza de vida media de Europa. Cabe notar, sin embargo, que en la región la mortalidad es similar a la que ya tenían los países más desarrollados hace 25 años, lo que indica que aún se puede y debe avanzar significativamente en este plano.

Al analizar las tendencias que muestra la fecundidad, el mismo informe señala que se ha observado un acelerado descenso, sin precedentes en la historia demográfica latinoamericana reciente: en sólo 55 años la región ha pasado de tener índices reproductivos que figuraban entre los más altos del mundo a niveles inferiores a la media global. En virtud de esta declinación de la fecundidad, el crecimiento de la población asumió una persistente tendencia a la baja. A mediados de siglo XX, la tasa de crecimiento anual de la población de América Latina era del 2,8%, mientras que en la actualidad sólo es del 1,3%.

EL “BONO DEMOGRÁFICO”

La disminución de la relación de dependencia ha dado pie a la elaboración del concepto de “bono demográfico”, una situación favorable al desarrollo, donde la carga potencial que soportan las personas en edades activas es relativamente más baja que en períodos anteriores. Cabe observar que es también menor de lo que lo será en el futuro, debido al incremento de los adultos mayores. En los inicios de la transición demográfica, la relación de dependencia era elevada debido al alto porcentaje de niños. En una segunda etapa, debido al descenso de la fecundidad, se produjo una disminución de la relación de dependencia a valores inferiores a 60 personas en edades extremas (menores de 15 años y mayores de 65 años) por cada 100 personas entre 15 y 64 años de edad. Este hecho fue más notorio en países cuya transición demográfica estaba más avanzada.



La reducción de la presión de la población infantil y la falta, en una primera etapa, de un aumento notable del grupo de personas mayores sustenta el concepto de “bono demográfico”, y da pie a la posibilidad de hacer inversiones productivas o acrecentar la inversión social en la lucha contra la pobreza, el mejoramiento de la educación y la reforma de la salud. Asimismo, permitiría realizar inversiones para prepararse para el incremento previsto de la población adulta mayor, cuyas necesidades darán lugar a gastos mucho más elevados.

Este bono está acotado temporalmente, ya que la baja de la fecundidad y el aumento de la longevidad entrañan un ascenso de la proporción de personas mayores. En consecuencia, la relación de dependencia volverá a aumentar, y esta vez se vinculará con nuevas necesidades en materia de atención de la salud de los adultos mayores, seguridad económica, protección social, y otras. Hay que tener en cuenta que los beneficios que puede representar este bono demográfico no están garantizados, pues dependen de la capacidad de las economías de la región para generar empleo productivo durante su período de vigencia. Es preciso absorber la oferta laboral de una población activa creciente, así como de una población adulta mayor, que aspirará a permanecer en el mercado laboral por mayores períodos de tiempo. Por otra parte, se deben tomar los recaudos correspondientes para ampliar la cobertura de la seguridad social, atendiendo a los rezagos históricos, la diversidad sociocultural, la informalidad del mercado de trabajo y la equidad de género. (VÉASE TABLA 1.1.2)

Según estos datos, el panorama que se configura al observar la situación de la primera infancia es positivo. Por un lado, la reducción de la natalidad genera un escenario propicio para el conjunto de la población, en tanto implica una menor presión en términos de recursos que deben ser movilizados. Por el otro, ya en el nivel individual, porque para cada familia la posibilidad de decidir tener menor cantidad de hijos implica la construcción de un proyecto a futuro más viable, en el cual los riesgos asociados a la crianza se reducen y las probabilidades de sostener los niveles de bienestar son mayores. Se debe subrayar que esta reducción de la natalidad no es azarosa, sino que responde a un

TABLA 1.1.2
Situación de los países según etapa de la transición demográfica,
1950 - 1955, 1985 - 1990 y 2000 - 2010. América Latina (19 países)

ETAPA	PERÍODO		
	1950 - 1955	1985 - 1990	2005 - 2010
INCIPIENTE	Bolivia (2,3)* Brasil (2,9) Chile (2,3) Colombia (3,1) Costa Rica (3,1) Ecuador (2,6) El Salvador (2,8) Guatemala (2,8) Honduras (2,8) México (3,1) Nicaragua (3,2) Panamá (2,7) Perú (2,6) República Dominicana (3,3) Venezuela (Rep. Bol. de) (3,4)	Bolivia (2,6)	
MODERADA	Cuba (2,1) Paraguay (3,6)	Ecuador (2,4) El Salvador (2,3) Guatemala (3,0) Honduras (3,2) Nicaragua (3,0) Paraguay (2,8) Perú (2,4) República Dominicana (2,3)	Guatemala (2,8)
PLENA	Argentina (1,6)	Brasil (1,9) Colombia (2,1) Costa Rica (2,5) México (2,3) Panamá (2,2) Venezuela (Rep. Bol. de) (2,5)	Colombia (1,3) Ecuador (1,6) El Salvador (1,7) Honduras (2,3) México (1,4) Nicaragua (2,0) Panamá (1,6) Paraguay (1,9) Perú (1,5) República Dominicana (1,7) Venezuela (Rep. Bol. de) (1,6)
AVANZADA	Uruguay (1,1)	Argentina (1,5) Chile (1,7) Cuba (1,0) Uruguay (0,6)	Argentina (1,0) Brasil (1,3) Chile (1,0) Costa Rica (1,4) Muy avanzada: Cuba (0,3) Uruguay (0,6)

*NOTA: Los valores entre paréntesis representan las tasas de crecimiento natural de la población expresadas por 100.

FUENTE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2007 en "La dinámica demográfica de América Latina", Observatorio demográfico N°3.

conjunto de políticas –en especial aquellas orientadas a las familias– que van de la mano de un clima cultural en el cual cada vez más las parejas pueden decidir sobre el número de hijos que creen conveniente y adecuado tener, y sobre cuándo tenerlos.

En segundo lugar, y tal como ya lo destacan muchos de los estudios que se vienen haciendo sobre el tema, el llamado “bono demográfico” representa una oportunidad que no debería ser desatendida, pues promueve un escenario más que propicio para

LA INFANCIA Y LAS COMUNIDADES ABORÍGENES EN AMÉRICA LATINA

GABY FUJIMOTO*

El tema de la infancia y las comunidades aborígenes de América Latina es apoyado desde la OEA, a partir de enero de 2007, mediante el proyecto “Tendencias de las políticas de transición en comunidades indígenas, rurales y de frontera”.¹ Esta iniciativa, que cuenta con el apoyo de la Fundación Bernard Van Leer, surgió a partir del proyecto “Políticas y estrategias para una transición exitosa del niño hacia la socialización y la escuela”, que presentaba dos objetivos: uno, centrado en la atención de los niños de 0 a 3 años de edad; y otro, focalizado en el tema de las transiciones: desde el hogar hacia el centro o programa, de éste a la educación inicial/preescolar, y de la educación inicial/preescolar hacia la educación básica.

Éste es un proyecto de investigación que busca generar consensos que apoyen a los países con información precisa y base científica, para fundamentar las propuestas y decisiones de política, en beneficio de las poblaciones infantiles indígenas, rurales y de frontera. Así se busca contribuir a extender y mejorar la calidad y la cobertura de atención a los niños de 0 a 8 años y se consideran las transiciones. El proyecto cuenta con equipos de estudio, donde participan académicos y especialistas del gobierno y de la sociedad civil.

Brasil, Colombia, Perú y Venezuela iniciaron el estudio en enero de 2007. En junio de ese mismo año, se incorporó la JUNJI (Junta Nacional de Jardines de Infantes) de Chile; en 2008,

se sumaron Costa Rica, Guatemala y México y, en 2009, Bolivia. Según la fecha de ingreso en el proyecto, los países se dividen en dos grupos, por lo tanto, los avances que se presentan en esta nota corresponden a los cinco primeros países involucrados. Cada equipo realizó, por país, el análisis de los datos estadísticos, una metalectura de la política educativa, el análisis de los procesos de transición y de las experiencias educativas en poblaciones rurales indígenas, y acciones de comunicación y abogacía. La política más activa para lograr la efectividad de los derechos de la primera infancia que vive en comunidades aborígenes en la región es la Declaración de Dakar (abril de 2000) sobre Educación para Todos, que explícitamente aprueba el compromiso de “expandir y mejorar el cuidado y educación de la primera infancia”, y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que estableció los derechos y las necesidades de los niños y las acciones para protegerlos.

Sin embargo, aún está lejos la aplicación del Comentario General N° 7 del Comité de los Derechos del Niño (CDN, 2005),² que argumenta que la educación empieza antes de que el niño nace y que debe ser permanente. Lo mismo ocurre con el “Compromiso hemisférico por la educación de la primera infancia”, aprobado por los ministros de Educación de la OEA (2007), donde se plantea que: i) la educación de la primera infancia está dirigida al desarrollo integral de los niños y las niñas desde el nacimiento hasta los 8 años, ii) el acceso equitativo

* Especialista Senior en Educación del Departamento de Educación y Cultura de la Organización de los Estados Americanos. Coordinadora del Área Prioritaria Primera Infancia.

y oportuno a la educación integral de calidad es un derecho humano, iii) la familia es la primera e insustituible instancia de educación y cuidado de las niñas y los niños, y las comunidades y los gobiernos son la primera instancia en la promoción de políticas, y iv) se debe fortalecer la formación profesional de calidad y el desarrollo continuo de los agentes educativos.

Por otra parte, todavía existen barreras que impiden lograr la efectividad de los derechos de la primera infancia, que no permiten cumplir los mandatos de política educativa y las metas que el sector se ha propuesto en temas de atención a la infancia y educación en estos contextos. A continuación, se comentan algunos de estos obstáculos.

- Las poblaciones indígenas representan una pequeña proporción y existen grandes desigualdades: en Colombia, de 46.156 millones sobre la población total, sólo representan el 3,43%; en Chile, de 16.635 millones, el 4,6%; en Venezuela, de 28.384 millones, el 2,2%; en Brasil, de 191.791 millones, el 0,2 %; en Perú, de 27.903 millones sobre la población total, dentro de la población rural sólo el 26%.
- Los países tienen definidos políticas, programas y acciones nacionales de atención a la primera infancia, sin embargo, éstos no reflejan su espíritu en los programas y servicios locales. Sólo Chile asume plenamente el enfoque intersectorial. Las poblaciones indígenas solicitan que los Estados

adecuen las políticas a sus particularidades lingüísticas y culturales.

- Falta una gestión eficiente del sistema educativo, lo que implica: la participación activa de los diferentes entes, recursos suficientes para implementar adecuadamente las políticas, uso de los recursos con eficiencia y transparencia, acción intersectorial para alcanzar una atención integral y un equipo humano comprometido y con alto nivel de desempeño en sus funciones.
- La realidad nos muestra que contar con un diseño curricular nacional integrado y diversificado no garantiza por sí mismo que se den de manera eficiente los procesos de articulación entre los niveles ni el respeto a la diversidad y la identidad.
- Un alto porcentaje de los grupos indígenas ha perdido su lengua autóctona o sólo la usa en el espacio familiar y, ocasionalmente, en comunidades cerradas.
- Los niños de 5 años son matriculados tempranamente en los primeros grados de primaria, lo cual eleva los índices de repitencia y deserción, puesto que su etapa evolutiva no les permite lograr los aprendizajes previstos para ese ciclo de estudio.
- Los maestros desarrollan bajos estándares de calidad en la tarea educativa y carecen de apoyo y acompañamiento (los resultados de desempeño más pobres se presentan en las escuelas

1. Este proyecto puede consultarse en el sitio de Internet:

<http://portal.oas.org/Portal/Topic/SEDI/EducaciónyCultura/EducaciónCuidadoyDesarrolloInfantil/Proyectos/Transicionesexitosasdelniño/tabid/1317/language/es-CO/default.aspx>

2. Convención sobre los Derechos del Niño, Comentario N° 7. La realización de los derechos del niño en la primera infancia reconoce que los niños pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos. Argumenta que la educación empieza antes de que el niño nace y que debe ser permanente. Se aboga porque los derechos de todos los niños pequeños se respalden con la formulación y promoción de políticas, leyes, programas, prácticas, capacitación profesional e investigación globales centradas en los derechos de la primera infancia (al nacer y durante el primer año de vida, durante los años preescolares y en la transición hasta la escolarización). Como definición adecuada de la primera infancia se señala el período comprendido desde el nacimiento hasta los 8 años de edad. Interpreta que el derecho a la educación durante la primera infancia comienza con el nacimiento y está estrechamente vinculado con el derecho del niño pequeño al máximo desarrollo.

públicas y, aún peor, en las públicas rurales).

- Existe un mejoramiento en la prestación de servicios a los niños de 3 años y más, pero ésta es muy escasa en áreas rurales y en poblaciones indígenas y de frontera. Los niños más pobres no tienen acceso a los programas y servicios de la primera infancia. Además, las escuelas rurales tienen altos porcentajes de deserción entre las poblaciones más vulnerables. La reprobación y repetición es especialmente alta en los tres primeros grados de la educación básica primaria.

- Las iniciativas intersectoriales son obstaculizadas por la ausencia de criterios básicos estandarizados para el funcionamiento, continuidad y complementariedad de los programas. Por otra parte, la falta de mecanismos integradores de información, sumada a la imposibilidad de compatibilizar los datos que se recogen desde cada sector, impide establecer prioridades y metas de atención. Además, existe una visión inadecuada sobre la focalización de beneficiarios. Todos estos aspectos se asocian a problemas de equidad y acceso a los programas.

- El panorama es bastante difícil para los niños y las niñas que viven en las áreas rurales o forman parte de grupos indígenas. Las familias no tienen disponibilidad de recursos ni capacidad para protegerlos de los efectos de la pobreza. Necesitamos fortalecer estrate-

gias hacia el interior de los programas destinados a la primera infancia, para empoderar a las madres, las familias y la comunidad en su rol de apoyo al proceso de educación de sus hijos.

- Necesitamos ampliar la perspectiva de educación intercultural bilingüe hacia el conjunto de los programas de educación inicial, para aportar a la reconstitución de las redes sociales y culturales. La escuela y los programas infantiles no son lo suficientemente acogedores como para colaborar con las familias en el desarrollo de sus hijos e hijas.

- Para garantizar la calidad y eficacia de los programas no convencionales, es necesario contar con requisitos básicos, en términos de capacitación, monitoreo, supervisión, evaluación, entre otros, que permitan homogeneizar la calidad de los aprendizajes y los objetivos planteados.

Las ideas expresadas en esta nota incorporan las propuestas de los líderes indígenas del hemisferio, quienes se reunieron en el Segundo Simposio Interamericano sobre “Políticas y estrategias para la transición del niño hacia la socialización y la escuela”, convocado por JUNJI, el Ministerio de Educación de Chile, la OEA, UNICEF y UNESCO, en Valparaíso, Chile, del 27 al 29 de mayo de 2009. Allí, 15 líderes indígenas del hemisferio discutieron el tema de la atención a la primera infancia en sus comunidades.

el rediseño de los mecanismos de protección social adecuados para el nuevo perfil poblacional de la región. Tal como se señaló, en este nuevo contexto poblacional, la reducción del peso relativo de la infancia –y del número absoluto hacia el 2040– debería implicar una mejora en la calidad de las acciones orientadas a garantizar el pleno cumplimiento de sus derechos.

Sin embargo, es conveniente hacer una advertencia. La transición demográfica implica un cambio del peso relativo de diferentes grupos poblacionales, lo que inevitablemente va a traducirse en un cambio de las relaciones de poder entre las generaciones, especialmente a la hora de definir la puja por la orientación de los recursos públicos. Concretamente, el compromiso que tienen los Estados de garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de la niñez debería traducirse, hacia el futuro, en el desarrollo de un esquema normativo y en la promoción de políticas que impliquen una barrera de protección a la primera infancia, frente a la presión por orientar recursos hacia el financiamiento de un sistema de seguridad social centrado en la tercera y la cuarta edad, tal como puede apreciarse ya en algunos países del mundo más desarrollado.

2. ¿EN QUÉ FAMILIAS VIVEN LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS SUS PRIMEROS AÑOS?

La familia es el entorno privilegiado de desarrollo de un niño. Ello se hace especialmente visible en aquellas ocasiones en que –por diversos motivos– se hace necesario reemplazarla en su función. El entramado de compromisos y afectos que sostienen al individuo cuando la familia funciona no ha podido ser reemplazado por el trato calificado de enfermeras, asistentes sociales u otros profesionales especializados, no sólo por las particularidades y la diversidad de aspectos que se ponen en juego en ese momento de la vida, sino también por el valor social que la familia tiene aun en el contexto actual de debilitamiento de las instituciones. Ser querido por la familia de origen sigue siendo un valor muy arraigado en nuestras sociedades.

Una primera aproximación a una definición de familia puede ser la que afirma que: se trata de un grupo de personas –unido por vínculos y lazos consanguíneos– en el que se desenvuelve una estrecha interacción y en el que cada uno de sus miembros desempeña determinadas funciones que tienen como finalidad ideal que quienes la conforman se desarrollen integralmente como individuos. Es la primera escuela: allí es donde se forma la personalidad de los individuos, donde se les provee de estructuras que permiten el desarrollo de aptitudes, actitudes y valores. La familia es la instancia mediadora entre el individuo y la sociedad, ya que en ella se establecen las bases de la interacción con los demás, es la misma que le permitirá identificarse y construir su propia subjetividad; mediante esta interacción, los individuos se preparan para participar en el grupo social que constituye una comunidad. En pocas palabras, la familia es quien debería proveer a sus integrantes lo necesario para llevar una vida plena.

La familia tiene una multiplicidad de dimensiones, entre las cuales una de las más importantes es, sin duda, la dimensión subjetiva. La familia es el lugar donde se vuelcan los anhelos de ser querido, de crecer y desarrollar un espacio de afecto altamente nutritivo, lo que constituye a los sujetos como seres humanos. A la vez, la familia tiene una dimensión económica, una social, una dimensión de transmisión cultural y también posee una función de reproducción de todas las estructuras de diferenciación presentes en nuestra sociedad.



Por otra parte, la familia cuenta con una estructura de poder interna, en tanto cada uno de sus integrantes desempeña un rol. Está integrada por personas diferentes, habitualmente de diferentes sexos y edades, que establecen relaciones de alianza, parentesco y afinidades. La familia se sostiene sobre intereses colectivos pero, dada la heterogeneidad del grupo de personas que la componen, también da por resultado un espacio potencial de conflicto. La distribución de los roles y las responsabilidades en relación con las tareas domésticas, la crianza de los niños o las actividades orientadas a la obtención de ingresos conforman una incesante fuente de tensión.

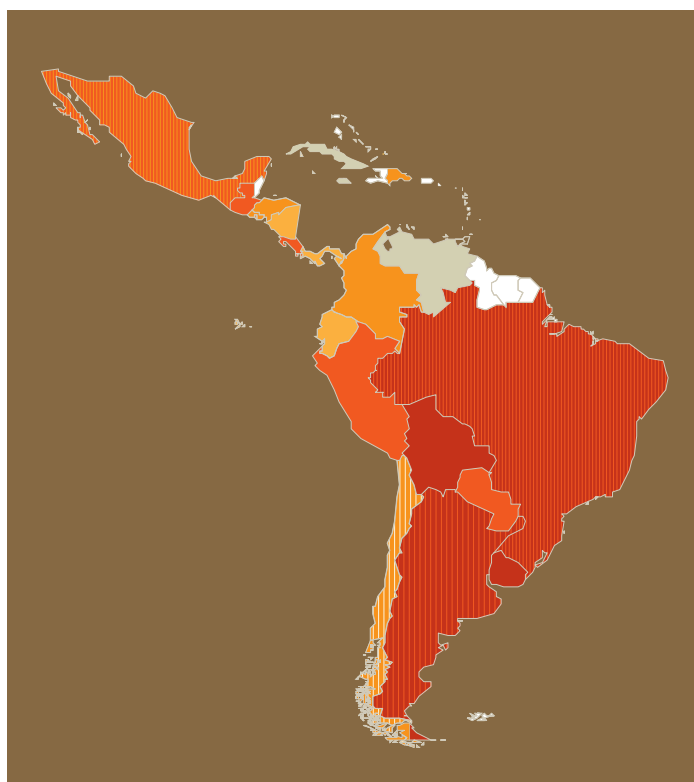
Por este motivo, para acercarse a la complejidad de las prácticas familiares es necesario considerar el momento vital que están atravesando, las dimensiones que las componen en su conjunto y las características de los miembros que las integran. Además, tal como ocurre con muchos conceptos importantes, la familia, fundamentalmente desde el punto de vista de los individuos, no presenta una definición unívoca, lo cual dificulta aún más su comprensión. Para muchos, se trata de lazos afectivos que se ajustan con los de parentesco; para otros, estos lazos se establecen por fuera de las relaciones consanguíneas. Estas divergencias se tornan especialmente problemáticas cuando las fuentes de información utilizadas para el análisis son los sistemas tradicionales de estadísticas sociales, los que inevitablemente tienden a reducir la familia al concepto de hogar. En efecto, la familia desborda al núcleo de personas conviviente bajo un mismo techo; este excedente tiene implicancias diferentes según el momento que esté atravesando cada familia y según el integrante de la familia sobre el cual esté puesto el foco. Por ejemplo, durante los primeros años de vida de los niños, muy probablemente el funcionamiento familiar esté signado por la presencia de los abuelos, quienes no necesariamente serán considerados desde la perspectiva del hogar.

LA COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES

Persiste en la sociedad la imagen de una familia que está constituida por un hombre y una mujer adultos, unidos en matrimonio, y sus hijos. Esta representación es la más difundida en el ámbito privado, por ejemplo, cuando los jóvenes imaginan y planifican su transición desde la vida con su familia de origen hacia la conformación de un nuevo núcleo familiar, y también en el ámbito público, hecho que se manifiesta en el

MAPA N° 2
Porcentaje de niños
que viven en familias
nucleares biparentales.
Países de América
Latina. 2006/2007

HASTA 40
 40,01 - 50
 50,01 - 60
 MÁS DE 60
 SIN DATOS
 NO CORRESPONDE



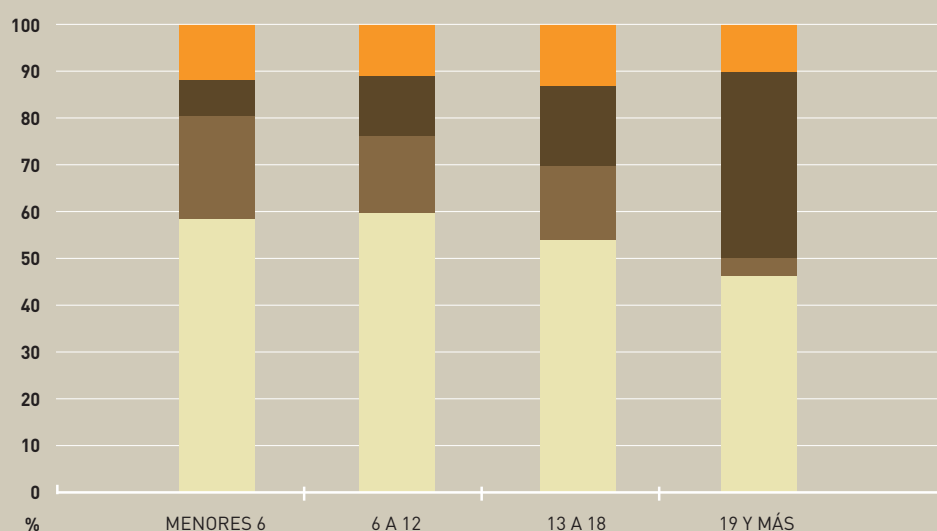
supuesto de familia que subyace a la lógica de múltiples instituciones y al diseño de diferentes políticas de la región. Sin embargo, la mayoría de los niños de América Latina actualmente nace y vive sus primeros años en familias que no responden a este modelo. Menos del 60% de los hogares con niños de 0 a 5 están compuestos exclusivamente por un núcleo, y sólo en la mitad de ellos los cónyuges están casados.

Las lógicas que subyacen en esta distancia respecto de un modelo de familia tradicional son muy diversas. En principio, las familias desarrollan estrategias –no necesariamente surgidas del consenso, voluntarias o persiguiendo la racionalidad económica– para subsistir. Estas estrategias relacionadas con la distribución de las responsabilidades y las tareas dentro del hogar se definen según el momento vital en el que se encuentra cada familia y según la cantidad de recursos materiales, sociales y simbólicos de los que se disponga. Si bien es mayoritaria la tendencia de los jóvenes a conformar una nueva unidad familiar –lo cual supone independizarse de la familia de origen e instalarse en una nueva vivienda–, esta posibilidad no está al alcance de todas las parejas. En primer lugar, porque muchos niños viven con uno solo de los padres, la mayoría de las veces con su madre. Otras veces, porque sus ingresos no les permiten afrontar el desafío de mantener un hogar, o porque es imprescindible contar con el tiempo de los abuelos para el cuidado de los niños y las niñas más pequeños.

Como consecuencia de ello, uno de los factores que promueven formas familiares ajenas a la tradicional es la convivencia con otros familiares. En más de un tercio de los hogares con niños pequeños éstos conviven –además de con uno o ambos padres– con otros miembros de la familia, quienes suelen ser los abuelos. Por ejemplo, entran en esta categoría las parejas jóvenes que conforman un hogar compartiendo la vivienda con sus padres o suegros, o las mujeres solas con hijos, que permanecen viviendo con sus padres, todos casos en los que el apoyo de la familia de origen se torna esencial. Como es de esperar, la estrategia de sumarse o sumar miembros al hogar es aún mayor entre los hogares con menores recursos y en los países de menor desarrollo de la región.

GRÁFICO 1.2.1
Composición del hogar según edad del integrante menor.
América Latina (17 países), circa 2007

AMPLIADO INCOMPLETO
NUCLEAR INCOMPLETO
AMPLIADO COMPLETO
NUCLEAR COMPLETO



FUENTE: SITEAL a partir de Encuestas de Hogares.

Esta situación es más habitual durante la primera etapa de conformación de una familia. Pero a medida que pasa el tiempo, las parejas tienden a alejarse de su familia de origen, tratando de conformar un nuevo hogar, aunque también muchas de ellas se separan o se divorcian, lo que da lugar a que el peso relativo de los hogares ampliados disminuya mientras que los hogares con núcleos monoparentales aumenta. Así, los hogares en los que los niños viven con uno solo de sus padres –habitualmente su madre– constituyen otra configuración lo suficientemente generalizada como para competir con el modelo tradicional de familia. Este comportamiento redunda en el aumento sostenido de los hogares con jefatura femenina. Cuando el menor de los niños no cumplió aún los seis años, sólo dos de cada diez hogares tienen como jefa a una mujer, mientras que llegada la adolescencia esta proporción se incrementa hasta alcanzar al tercio de los hogares. La jefatura femenina es más pronunciada aún en los sectores urbanos. (VÉASE GRÁFICO 1.2.1)

Otro factor que desplaza la conformación del modelo tradicional de familia es la presencia de parejas que conviven, pero que no constituyen un matrimonio. Es un fenómeno ya muy estudiado la mayor disposición de las parejas a iniciar una convivencia y conformar un nuevo grupo familiar, prescindiendo de la institución matrimonial. En este sentido, el matrimonio es más habitual entre aquellas personas que provienen del nivel social más elevado y en los países del Cono Sur. Un dato significativo que surge de la información con la que se cuenta es que el matrimonio legal pareciera operar como un elemento de perdurabilidad de los núcleos familiares. Si bien ello nada dice sobre la calidad de la relación entre los cónyuges, ni sobre la capacidad de éstos para desempeñar su función de padres, el peso de las uniones legales tiende a aumentar entre las parejas que permanecen juntas a lo largo del tiempo.

Hogares ampliados donde otros familiares –o no familiares– comparten la cotidianidad y se integran en la economía doméstica, núcleos monoparentales, parejas que prescinden del matrimonio constituyen, tal vez, las más visibles entre las múltiples formas familiares vigentes. Con ellas coexisten otras formas, que suelen quedar

“invisibilizadas” ante los registros y los relevamientos regulares de información (los censos o las encuestas), como es el caso de los hogares ensamblados o las parejas homosexuales. Por otra parte, diversos estudios longitudinales analizan cuán volátil o sólido es cada grupo familiar, demostrando cómo algunos niños y niñas pueden vivir durante sus primeros años de vida una sucesión de situaciones familiares altamente cambiantes.

Sin embargo, aunque existan múltiples dificultades para definir y analizar la institución familiar, el propósito de perpetuarse en el tiempo suele ser uno de sus rasgos más estables y definitorios. La familia es un sistema cambiante y dinámico que pasa por etapas o ciclos normativos de desarrollo. Y, en cada uno de estos ciclos, hay una serie de cambios: en su estructura, en la manera de interactuar y de comunicarse de sus miembros, en el establecimiento de límites y reglas, en sus necesidades y en la expresión del afecto. En este sentido, el surgimiento de nuevas configuraciones familiares constituye la expresión de una multiplicidad de factores, entre los cuales sin duda se encuentran la masiva incorporación de las mujeres al mercado laboral y el cuestionamiento de las estructuras tradicionales de distribución de poder entre varones y mujeres, pero donde también se manifiestan las dificultades que entraña la modernidad tardía para que los individuos establezcan lazos interpersonales sólidos y duraderos.

En este arduo y complejo proceso de transformación mucho se ganó y se perdió. La democratización de los vínculos entre varones y mujeres, entre padres y madres y entre adultos y niños constituye un cambio esperanzador. La crisis de los modelos patriarcales de autoridad dentro de la familia muchas veces trajo aparejada la redistribución de poder, algo que fue beneficioso para el conjunto. En el mismo sentido, la posibilidad de desafiar al poder patriarcal redundó en divorcios de parejas que, en otros contextos, hubieran permanecido unidas y dio lugar a nuevas oportunidades de constituir familias, donde los niños nacen en grupos que ya poseen otros hijos, que no son sus hermanos biológicos pero que, en la práctica, desempeñan ese rol.



LA EDUCACIÓN AMBIENTAL Y LA CONSTRUCCIÓN DEL FUTURO SUSTENTABLE DE LA PRIMERA INFANCIA DE HOY

ENRIQUE LEFF*

Hacia los años sesenta, una crisis ambiental irrumpió en el mundo. Esta alarma ecológica se presentó como una crisis civilizatoria que cuestionaba la racionalidad del conocimiento, sobre el cual ha sido construida la sociedad moderna. Ello impacta en todos los órdenes institucionales que constituyen la sociedad y llama a una toma de conciencia crítica, a repensar el mundo y a asumir una responsabilidad colectiva ante el futuro del planeta, la conservación de la vida, el sentido de la existencia humana y sus bases de sustentabilidad.

Allí fue fraguando el concepto del derecho a un ambiente sano y productivo, así como el de los derechos colectivos a los bienes de la humanidad, como parte de los derechos humanos de nueva generación. En este contexto, emerge el campo de la *educación ambiental*, con el propósito de formar a las nuevas generaciones en un pensamiento complejo y una ética de la responsabilidad ante la vida.

A pesar del recrudescimiento de esta crisis socioambiental, en los informes sobre el estado y la tendencia de la educación, en los foros de debate intelectual y político sobre educación, así como en las políticas públicas en materia educativa, la educación ambiental continúa ocupando un espacio marginal frente a las líneas fundamentales de las políticas educativas –educación de calidad para todos, eficacia en la terminalidad, distribución equitativa y expansión de la cobertura de servicios educativos– e, incluso, ante los compromisos asumidos por

los países en la llamada “Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible”.

La educación ambiental está orientada a crear un nuevo pensamiento y una nueva ética. Sin embargo, éstos no constituyen principios morales universales. El saber y los valores ambientales se incorporan a través de diferentes condiciones económicas y políticas pero, sobre todo, mediante los códigos culturales, desde donde toman significado y sentido los desafíos ambientales y la construcción de la sustentabilidad. La educación ambiental es un propósito global pero a la vez un proceso localizado, que arraiga en contextos culturales y en identidades específicos.

La educación ambiental puede asumir dos respuestas bien diferenciadas: una de ellas es la adaptativa, orientada a generar capacidades de adaptación ante los cambios globales ambientales. Estos cambios incluyen los desplazamientos de la población, quienes, ya sea como refugiados ambientales, económicos o políticos, se enfrentan a la necesidad de una educación que facilite su adaptación a diferentes contextos socioculturales. Otra vertiente de la educación ambiental es aquella que la concibe como una educación crítica y transformadora, que preparará a las nuevas generaciones para asumir su responsabilidad ante el cambio global. Esta perspectiva de la educación ambiental se orienta hacia el cultivo de la creatividad y la sensibilidad, del espíritu crítico y la sabiduría del buen vivir, para operar como protagonistas de un cambio civilizatorio: el de la

*Ambientalista mexicano. Entre 1986 y 2008 fue Coordinador de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe del PNUMA. Actualmente es investigador-profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, en temas de filosofía ambiental, ecología política y educación ambiental.

construcción de una nueva racionalidad social, una economía sustentable y una ética de la vida.

El mundo en crisis ha quebrado las tendencias del progreso, cuando podía pensarse el derecho a la educación como una vía de acceso a la igualdad de oportunidades para el desarrollo pleno de las facultades de todos, y la formación de recursos humanos para el mercado de trabajo, donde las diferencias de capacidades no implicarán para las personas menores posibilidades de realizarse como seres humanos. Más allá de la adaptación a las innovaciones tecnológicas, a las crisis económicas y a las nuevas circunstancias del cambio global, la crisis ambiental ha puesto en marcha una “era del riesgo”, de la incertidumbre y de la responsabilidad ante la vida.

Los valores humanos y el pensamiento crítico que animan a la educación como conductora de este cambio civilizatorio no deben entenderse simplemente como la capacidad para dialectizar, para contraponer juicios y argumentos, sino como un modo de instaurar en las nuevas generaciones el *derecho de pensar*, como condición de la existencia humana: de pensar de manera autónoma y dialogar con otros códigos de pensamiento, de los valores de la vida comunitaria, una política de la diversidad cultural y una ética de la otredad.

Estos valores deberán inscribirse entre los propósitos de la educación, desde la primera infancia, como principios de una educación para la complejidad, la diversidad y la solidaridad, que vayan convirtiéndose en derechos adquiridos por las nuevas generaciones, que los capaciten para asumir los desafíos del futuro y para que puedan constituirse en sujetos con plenos derechos y responsabilidades ante el cambio global. Estas perspectivas presentan grandes desafíos para todo el sistema educativo e implican un reto pedagógico para la

primera infancia: traducir la filosofía política que abre las puertas de la historia hacia la sustentabilidad en un proceso de formación de los niños y las niñas que nacen en esta nueva era de la humanidad. No se trata solamente de inculcarles una cultura ecológica y una ética del cuidado y amor a la naturaleza, sino de formarlos como actores sociales de este cambio civilizatorio.

La crisis ambiental ha generado una ética del cuidado ambiental que se ha plasmado en la “Carta de la Tierra”, una declaración que ya ha recorrido el mundo entero. En América Latina, se ha forjado un pensamiento ético-filosófico-político que se ha sintetizado en el “Manifiesto por la vida”, fuente de referencia e inspiración de un conjunto de procesos y proyectos educativos, como el de la Escuela Marina Vilte de CTERA.

Pero... ¿cómo podría transmitirse a los niños este ideario? En marzo de 2003, el Acuario de Mazatlán y la Escuela de Biología de la Universidad Autónoma de Sinaloa en México realizaron el “Encuentro de la Niñez por la Conservación del Golfo de California”, un evento que reunió a 85 niños de 12 años, de seis estados costeros de la región. A través de juegos, cantos, bailes, conferencias y salidas al campo, los niños convivieron y aprendieron valores relacionados con el crecimiento personal, la solidaridad social y el cuidado de su entorno natural. Allí trabajaron con el “Manifiesto por la vida” y su respuesta fue la siguiente:

Manifiesto de vida de los niños

Hoy he decidido conocer todo lo que es mi entorno. Es una promesa.
Hoy he aprendido a valorar la importancia de los recursos naturales para nosotros y para las generaciones que están por llegar.
Hoy he comprendido que plantas, animales y humanos dependemos para vivir de la armonía con el sol,

el agua, el aire y el suelo.
Hoy sé que soy parte de la naturaleza,
que soy responsable de cuidar mi
espacio en el azul planeta que habito.
Hoy prometo enseñar a otros que
la contaminación, el consumismo
y la ignorancia destruyen nuestro
mundo.
Hoy, con mis acciones de cariño
y respeto a la Tierra, daré protección
y ayudaré a la conservación de
las especies.
Hoy he adquirido los principios
para una conciencia ambiental.

Los niños de hoy y de mañana ya no
podrán ser educados para insertarse
en la sociedad según los cánones del
progreso trazados por la Modernidad
con el fin de alcanzar prestigio, bienestar
y felicidad. A los niños de hoy les toca
prepararse para gobernar sus vidas
en un mundo complejo y convulsionado,
marcado por el riesgo y la incertidumbre,
la inseguridad y la violencia, la corrup-
ción y la inmoralidad.

La educación infantil no sólo debe
inyectar vacunas y antídotos ante
estos procesos de degradación de
la vida, sino también promover el
encantamiento y el compromiso con
el mundo y la responsabilidad hacia
los demás. Para que los chicos no olviden
de dónde procede la vida, de dónde
surge el agua y comprueben que los
seres humanos no podemos vivir fuera
de la naturaleza. Para que antes de
volar al espacio, puedan aún conocer
el éxtasis de una noche estrellada y
una puesta de sol en el horizonte, gozar
del rocío de la mañana y ver colorearse
el cielo con el nuevo día, saborear el
misterio del amor y de lo incognoscible,
adquirir el gusto de saber, de aprender
y de crear, de conmovirse con los
demás y ser actores en la construcción
de un mundo por venir.

También se sabe que las profundas transformaciones económicas y sociales resumidas en la crisis de la sociedad salarial han atentado contra la subsistencia familiar. La inestabilidad laboral es una fuente de tensión permanente que impide a los adultos garantizar un entorno favorable para el desarrollo de sus hijos, en términos materiales pero también en términos de estabilidad emocional, afectiva y en la transmisión de modelos. La volatilidad de las relaciones con el entorno se tradujo, en muchas ocasiones, en la desvalorización de los vínculos comprometidos y en la exacerbación del individualismo, lo que también afectó al principio de perdurabilidad fundante de la familia. En este sentido, el surgimiento de los nuevos tipos de familia también debe ser analizado considerando este aspecto.

¿En qué medida esta creciente presencia de nuevas formas familiares adquiere relevancia en el campo de las políticas públicas? En tanto persiste la imagen de la familia como aquella de los dos adultos casados con sus niños, las sociedades de la región terminan siendo poco tolerantes a las nuevas formas familiares y castigando a quienes viven en ellas. Los mecanismos a través de los cuales se hace efectiva esta sanción son muy visibles en las normas y en las políticas, donde el supuesto de familia que subyace a sus diseños suele operar como obstáculo para que el conjunto del núcleo familiar pueda ser beneficiario de ciertas acciones o pueda gozar del pleno ejercicio de sus derechos.

Algunos ejemplos presentes en la región acerca del modo en que se materializa este castigo son: el tratamiento diferencial –y más engorroso– que reciben las parejas a la hora de inscribir sus hijos en el registro de personas si no están casadas, las restricciones implícitas para ingresar a ciertas escuelas que se les presentan a los niños si sus padres están separados, las limitaciones en el acceso a la seguridad social o la cobertura de salud para el conjunto del grupo familiar en el caso de las familias ensambladas, o los programas orientados a la infancia que siempre presuponen la presencia de la madre a cargo del niño, lo que dificulta el acceso en los casos en que ello no ocurre. En estas situaciones, se hace visible cómo, para muchas familias, no responder al modelo esperado les hace la vida más difícil, y cómo para los niños y niñas que nacen y crecen en ellas esto representa en muchos casos la violación de sus derechos.

Una segunda razón por la cual la composición familiar es relevante se relaciona con la necesidad de cada familia de desarrollar estrategias de inserción en el mercado de trabajo, base en la que se funda el acceso al bienestar. Cuántos adultos hay en el hogar, quiénes de ellos pueden salir a buscar trabajo, cuántos dependen económicamente, quiénes aportan ingresos a la familia son elementos determinantes a la hora de generar la base de bienestar necesaria para la crianza de los niños, es decir, las condiciones materiales de vida destinadas a la primera infancia.

3. LAS CONDICIONES MATERIALES DE VIDA DURANTE LA PRIMERA INFANCIA

El análisis de las condiciones de vida de los hogares en que nacen y viven sus primeros años los niños y las niñas remite a un conjunto de dimensiones relacionadas con el bienestar, a aspectos estructurales que definen la calidad de la vida cotidiana de las familias. En el caso de la primera infancia, además, hacer hincapié en sus condiciones de vida implica analizar el cumplimiento de un conjunto de derechos vinculados con la supervivencia y el desarrollo, que incluyen el derecho a recibir una alimentación adecuada, vivienda, agua potable, atención primaria de la salud, etc. Desde

esta perspectiva, cuando se trata de la situación de la primera infancia, la tolerancia a situaciones en las que se están violando derechos básicos es inadmisibles, y las demandas por su cumplimiento son irrenunciables, en tanto la primera infancia es una etapa en la vida de las personas caracterizada por su extrema vulnerabilidad biológica y psíquica, y por ser un momento de profundas transformaciones en el desarrollo inicial, cuando las marcas que se derivan de la exposición a situaciones de carencia se convierten, en muchos casos, en irreversibles.

LA RELACIÓN DE LAS FAMILIAS CON EL MERCADO DE TRABAJO

En el Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas del SITEAL, publicado en 2007, se analiza en detalle el modo en que las familias deben afrontar el desafío de crear las condiciones de bienestar necesarias para que sus niños puedan participar de prácticas educativas que les permitan acceder a una educación de calidad. El argumento que estructura aquel informe afirma que, para cada familia, la posibilidad de que sus niños puedan ingresar en el sistema educativo a los 5 años de edad, permanecer escolarizados entre los 10 y los 13 años –según el rango de obligatoriedad de cada sistema educativo–, completar la educación media y, durante ese proceso, participar activamente de prácticas educativas que les permiten alcanzar el conocimiento depende de que puedan acceder a un conjunto de recursos materiales y simbólicos. Pero... ¿Cómo se accede a los recursos que permiten consolidar una base de bienestar desde la cual sostener la educación de los más pequeños? En este sentido, el informe muestra que la distribución de esos recursos se da fundamentalmente a través del mercado de trabajo.

46

INFORME
SOBRE
TENDENCIAS
SOCIALES
Y EDUCATIVAS
EN AMÉRICA
LATINA
2009

Cuando se pone la mirada en la situación de la primera infancia, el planteo es exactamente el mismo, así como la conclusión a la que puede arribarse. El acceso a los recursos que permiten crear las condiciones de bienestar necesarias para garantizar a cada niño que nace un entorno adecuado y una vida sana y plena depende casi exclusivamente del tipo de articulación que cada familia logre con el sistema productivo, a través del mercado de trabajo.

Una de las principales conclusiones de aquel informe expresaba que en contextos en los que los mercados de trabajo son tan selectivos como los de América Latina, y donde los recursos con los que cuentan las personas para competir por esas escasas posiciones –por ejemplo, el capital educativo o el capital social– están tan inequitativamente distribuidos, una parte importante de la sociedad queda fuera y, por lo tanto, imposibilitada de acceder al mínimo bienestar necesario.

Teniendo en cuenta esas conclusiones, aquí se desarrolla un análisis de las condiciones en que nacen y viven sus primeros años de vida las nuevas generaciones, destacando sólo algunos aspectos complementarios de aquel informe. En principio, el 12% de las niñas y los niños pequeños vive en hogares donde el jefe se encuentra desocupado o está inactivo, lo que representa ya una posición de desventaja a la hora de generar ingresos adecuados. Esta situación es más pronunciada entre los hogares de menor capital educativo, lo que genera un cúmulo de desventajas relativas. Entre quienes tienen algún tipo de inserción laboral, la calidad de los vínculos con el sistema productivo es muy diversa, comprendiendo situaciones que van desde quienes logran ser trabajadores asalariados en empresas líderes de la economía regional hasta quienes se convierten en trabajadores por cuenta propia en los márgenes del sector informal de la economía. (VÉASE TABLA 1.3.1)



TABLA 1.3.1
Perfil ocupacional de los jefes de hogares con al menos un niño de
0 a 5 años según grupo de países.* América Latina (17 países), circa 2007

		TOTAL %	CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR %		
			BAJO	MEDIO	ALTO
GRUPO 1	JEFE DESOCUPADO O INACTIVO	12,9	23,4	15,1	5,9
	JEFE OCUPADO SECTOR INFORMAL	20,9	34,9	24,5	12,2
	JEFE ASALARIADO	76,0	68,6	75,0	79,2
GRUPO 2	JEFE DESOCUPADO O INACTIVO	12,1	15,1	11,9	5,3
	JEFE OCUPADO SECTOR INFORMAL	24,7	30,0	23,9	15,8
	JEFE ASALARIADO	67,4	59,3	70,7	74,4
GRUPO 3	JEFE DESOCUPADO O INACTIVO	7,4	5,8	8,6	6,7
	JEFE OCUPADO SECTOR INFORMAL	35,0	43,5	34,9	20,8
	JEFE ASALARIADO	46,1	32,6	48,5	62,9
GRUPO 4	JEFE DESOCUPADO O INACTIVO	13,4	12,7	15,6	10,0
	JEFE OCUPADO SECTOR INFORMAL	35,1	43,4	25,8	18,7
	JEFE ASALARIADO	51,9	45,3	58,0	68,0
TOTAL	JEFE DESOCUPADO O INACTIVO	11,9	14,0	12,1	6,0
	JEFE OCUPADO SECTOR INFORMAL	26,7	33,9	25,2	16,0
	JEFE ASALARIADO	64,0	54,2	67,8	73,3

NOTA: *Para conocer la definición de los Grupos de países, véase el Anexo metodológico.

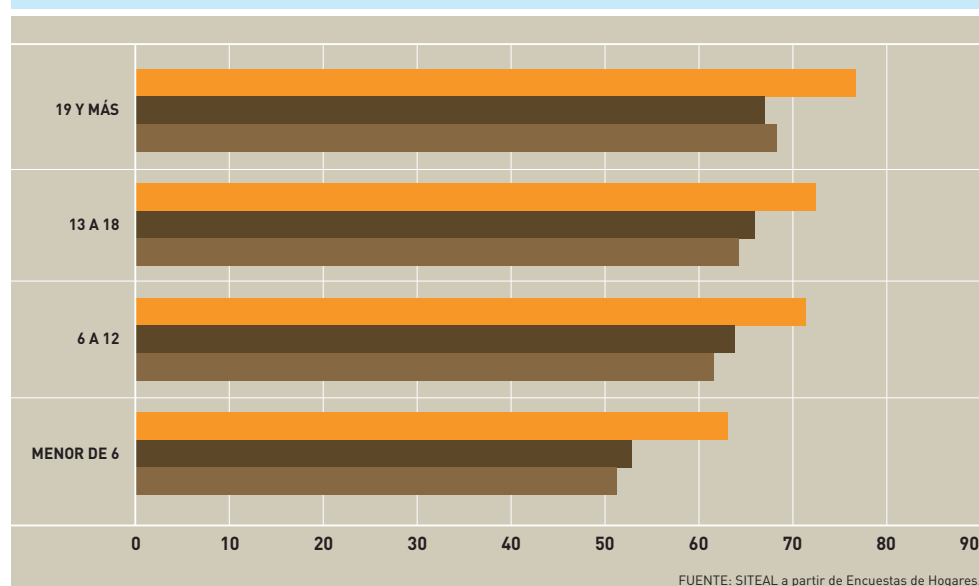
FUENTE: SITEAL a partir de Encuestas de Hogares.

Un hogar donde el jefe es asalariado tiene acceso –cuando el empleo es registrado– a algún tipo de protección social. La proporción de niños que vive en hogares donde el jefe trabaja en relación de dependencia es menor en los países más pobres, en las áreas rurales y en los sectores sociales con menor capital educativo. Menos de la mitad de los niños de las zonas rurales de los países con menor desarrollo de América Central vive en hogares donde el jefe es asalariado, mientras que en los países del Cono Sur, siete de cada diez niños de zonas rurales viven en hogares donde el jefe trabaja en relación de dependencia, muchos de ellos con acceso a la seguridad social. Cuando quienes no son asalariados poseen un alto capital social y educativo, es más probable que puedan desarrollar una carrera profesional que les permita niveles de bienestar adecuados. En cambio, para quienes tienen un bajo capital educativo, las alternativas por cuenta propia –en general en los márgenes del sector informal– suelen representar el camino hacia la pobreza.

Sin duda, el nivel de instrucción de los adultos es clave en la definición del tipo de inserción laboral. En este sentido, la condición de analfabeto es la peor de las condiciones desde donde intentar generar ingresos adecuados para garantizar un bienestar para la familia. En los países menos desarrollados de América Central, dos de cada diez niños viven en hogares donde el jefe es analfabeto. Esta situación contrasta con la de los países más desarrollados de la región, donde el valor de este indicador no supera el dígito. De todos modos, en toda la región, la proporción de niños pertenecientes a hogares donde el jefe es analfabeto se duplica en las áreas rurales respecto de las urbanas.

GRÁFICO 1.3.1
Porcentaje de hogares completos donde ambos
cónyuges trabajan, según edad del integrante menor.
América Latina (17 países), circa 2007

ALTO
MEDIO
BAJO



Desde una perspectiva dinámica, la llegada de un niño al hogar implica cambios que, en la mayoría de los casos, se traducen en un deterioro en el nivel de los ingresos familiares, lo que pone en riesgo los grados de bienestar que ya habían sido alcanzados. La dependencia de los más pequeños torna a estos hogares más endebles para resistir variaciones en los ingresos, a la vez que suele implicar en muchos casos la retirada de las mujeres del mercado laboral, lo que por sí mismo significa una disminución real de los ingresos mensuales del hogar. Es decir que aumentan las necesidades económicas del hogar, mientras disminuyen los recursos para cubrirlas.

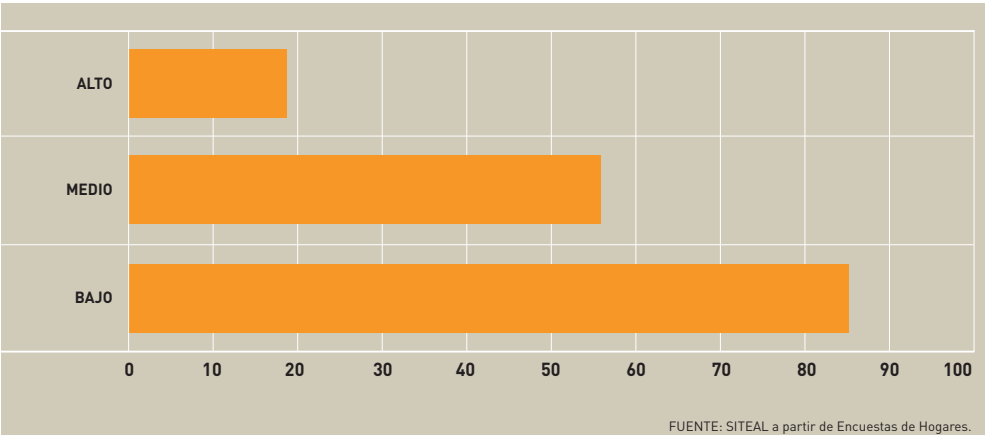
Esta situación es la que se refleja en las variaciones de la proporción de hogares donde ambos cónyuges trabajan. Cuando el hijo o la hija tiene menos de 6 años, en la mitad de los hogares trabaja sólo uno de los cónyuges. En la mayoría de los casos, la madre es quien permanece en el hogar al cuidado del niño pequeño, mientras que la responsabilidad de proveer de recursos materiales al hogar recae sobre el padre. Para muchas de estas mujeres, la situación de inactividad es una realidad de coyuntura. Un momento en sus vidas, donde se suspende la actividad laboral –y en algunos casos el desarrollo profesional– en pos de la crianza de los hijos. En términos económicos, esto implica un costo inmediato –menos ingresos en el hogar– pero también puede llegar a representar un costo a largo plazo, ya que es importante no perder de vista que, en mercados marcadamente selectivos y en contextos de altos niveles de desocupación, el retorno al mercado laboral no siempre es una tarea sencilla.

Este aspecto tal vez esté presente en la diferencia sustancial que se observa en la tasa de actividad de las mujeres con alto nivel educativo respecto de las menos instruidas. En primer lugar, porque las mujeres provenientes de los hogares más favorecidos probablemente cuentan con la posibilidad de destinar ingresos a cuidadoras o a jardines maternos pero, sin duda, también inciden en este fenómeno factores culturales propios de las sociedades más desarrolladas, donde la inserción ocupacional y la familia constituyen una fuente de tensión de difícil resolución.

Los países andinos muestran, en este punto, un perfil que se diferencia del resto de los países de la región. La característica central de estas naciones es la importante presencia de población indígena y una persistencia mayor de las pautas tradicionales en la distribución de los roles entre varones y mujeres. En estas comunidades, se observa una tendencia inversa a la del resto de los países. La tasa de actividad de las mujeres es mayor entre las más pobres y su aumento, con el correr de los años, es menor que el observado para el resto.

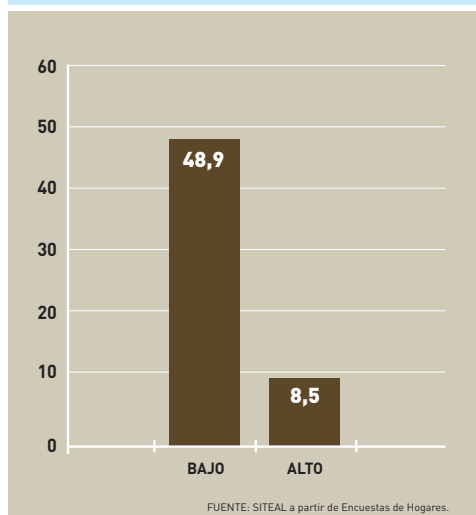
A partir de estos datos, el interrogante que surge es: ¿en qué medida estas modificaciones en las estrategias de integración al mercado de trabajo, que se desencadenan a partir del nacimiento de un niño, pueden poner en riesgo las condiciones de vida de la familia? De acuerdo con la última información disponible, proveniente de las Encuestas de Hogares de 17 países de América Latina, para las áreas urbanas, la proporción de hogares de bajo capital educativo con niños de hasta 5 años ubicados en el 30% más pobre es cuatro veces mayor que entre los hogares con mayor capital educativo. (VÉASE GRÁFICO 1.3.2)

GRÁFICO 1.3.2
Porcentaje de hogares con al menos un niño de 0 a 5 años en el 30% más bajo de la distribución de ingresos, según clima educativo del hogar. Áreas Urbanas de América Latina (17 países), circa 2007



En este sentido, es muy importante destacar el impacto diferenciado que la presencia de una niña o un niño pequeño tiene en la probabilidad del hogar de ubicarse en el 30% más pobre de la distribución de ingresos. La presencia de un niño pequeño en cualquier hogar, independientemente de su capital educativo, incrementa la probabilidad que éstos tienen de ubicarse en el 30% más pobre de la distribución de ingresos. Sin embargo, esta probabilidad será mucho mayor entre aquellos hogares que presentan menor capital educativo respecto de los hogares más favorecidos. De este modo, entre aquellos hogares que no están por debajo de este umbral de referencia, pero pertenecen a un clima educativo bajo, la mitad de ellos pasará a formar parte del 30% más pobre cuando llegue un niño, en tanto que, entre los de clima educativo alto, sólo resultará afectado el 10% de los hogares. (VÉASE GRÁFICO 1.3.3)

GRÁFICO 1.3.3
Probabilidad que tiene un hogar no pobre de pasar a integrar el 30% más bajo de la distribución de ingresos al incorporarse un niño al núcleo, según clima educativo del hogar. Áreas Urbanas de América Latina (17 países), circa 2007



Esta situación refleja la mayor capacidad que tienen las familias mejor posicionadas para absorber los costos adicionales que implica la crianza durante los primeros años de vida y, en contraposición, el escaso margen que los hogares con menor capital educativo tienen para contrarrestar el efecto disruptivo de la presencia de los niños pequeños en los ingresos totales del hogar. Si bien la amplitud de la brecha es similar en todos los países considerados, el impacto negativo de los niños pequeños sobre los ingresos es considerablemente menor en los países del Oeste de Centroamérica que en el resto.

Los hogares en los que viven niños pequeños tienen urgencia por conseguir ingresos, aun a costa de que sus miembros se ocupen en los sectores menos productivos. La proporción de jefes ocupados de hogares con niños menores de 6 años es un 7% mayor que la de los jefes de hogar donde el hijo menor es adolescente. A la vez, la proporción de hogares que obtiene la totalidad de sus ingresos a través del sector informal de la economía también aumenta cuando los niños son pequeños. La brecha en la proporción de jefes ocupados aumenta entre los hogares con menor capital educativo, con excepción de los países andinos, donde, en relación con este indicador, las distancias al considerar el capital educativo del hogar se diluyen.

MAPA N° 3
Porcentaje de ocupados
en el sector informal.
Países de América
Latina. 2005-2007



LAS CONDICIONES MATERIALES DE VIDA

¿Llegan las familias a captar en el mercado de trabajo ingresos suficientes para lograr niveles de bienestar aceptables? Un modo de identificar situaciones de pobreza extrema –o indigencia– se da cuando en los hogares los ingresos totales no logran superar el costo de una canasta de alimentos adecuada. La idea que subyace a esta medición es que, aunque esos hogares orientaran la totalidad de sus ingresos a la compra de alimentos –situación que en los hechos no es posible–, no lograrían una alimentación adecuada. A partir de la información producida, hacia 2007, por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), se concluye que el 13% de la población latinoamericana no contaba para esa fecha con ingresos suficientes para acceder a una canasta básica de alimentos. En tanto, en Honduras, Nicaragua, Paraguay, Guatemala y Bolivia más de la mitad de la población vive en hogares que no logran con su trabajo superar la línea de pobreza. (VÉASE TABLA 1.3.2)

La ausencia de ingresos no sólo limita la posibilidad de resolver día a día la satisfacción de las necesidades básicas, sino que además imposibilita crear un ámbito adecuado para la crianza de un niño durante sus primeros años de vida. Entre otras cosas, la pobreza implica la falta de acceso al agua potable o a sistemas adecuados de saneamiento básico, factores críticos que aumentan el riesgo de morbilidad o mortalidad por enfermedades infectocontagiosas, que son difíciles de controlar aun contando con la posibilidad de acceder a servicios de salud adecuados. En el informe “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, la CEPAL indica que, alrededor de 2005, poco más del 10% de los habitantes de la región vivía en condiciones habitacionales y familiares que no les permitían satisfacer un conjunto básico de necesidades de abrigo y de protección frente al medio ambiente.

En el nivel regional, alrededor del 15% de las personas reside en viviendas con piso de tierra, el 14% no tiene acceso a agua potable en su residencia y el 24% no posee sistemas de saneamiento básico adecuados. Solapadas tras los promedios regionales, se

TABLA 1.3.2
Porcentaje de población bajo la línea de pobreza e indigencia.
América Latina (18 países), circa 2007

PAÍS	PORCENTAJE DE POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA
Argentina	21,0 ⁽¹⁾	7,2
Bolivia	54,0	31,2
Brasil	30,0	8,5
Chile	13,7	3,2
Colombia	46,8	20,2
Costa Rica	18,6	5,3
Ecuador	42,6	16,0
El Salvador	47,5	19,0
Guatemala	54,8	29,1
Honduras	68,9	45,6
México	31,7	8,7
Nicaragua	61,9	31,9
Panamá	29,0	12,0
Paraguay	60,5	31,6
Perú	39,3	13,7
República Dominicana	44,5	21,0
Uruguay	18,1 ⁽¹⁾	3,1
Venezuela	28,5	8,5
TOTAL	34,1	12,6

NOTA: (1) Áreas urbanas FUENTE: CEPAL (2008), "Panorama Social de América Latina 2008".

TABLA 1.3.3
Porcentaje de niños que viven en condiciones habitacionales deficitarias:
hacinamiento crítico, en viviendas sin conexión de agua de red y sin conexión
con la red cloacal. América Latina (15 países), circa 2007

PAÍS	PORCENTAJE DE NIÑOS VIVIENDO EN HOGARES		
	CON HACINAMIENTO CRÍTICO	SIN DISTRIBUCIÓN INTERNA DE AGUA	SIN DESAGÜE A RED PÚBLICA DE SANEAMIENTO
Bolivia	66,3	77,0	73,9
Brasil	18,0	12,3	58,5
Colombia	30,8	26,0	40,6
Costa Rica	S/D	13,4	S/D
Chile	9,7	9,0	9,6
República Dominicana	25,4	25,7	38,8
Ecuador	S/D	S/D	S/D
El Salvador	35,1	70,7	69,6
Guatemala	66,0	47,1	65,3
Honduras	S/D	S/D	75,9
México	37,7	S/D	S/D
Nicaragua	61,7	74,3	76,6
Paraguay	39,1	67,6	S/D
Perú	33,3	46,4	60,1
Uruguay	20,8	16,2	52,9

FUENTE: SITEAL a partir de Encuestas de Hogares.

encuentran situaciones críticas como la de Bolivia o Nicaragua, donde menos de la mitad de la población no tiene acceso a instalaciones sanitarias no contaminantes. Al focalizar la mirada sobre la población infantil, el panorama es todavía más preocupante. En Bolivia, Nicaragua y Guatemala más de la mitad de los niños y las niñas menores de 6 años vive en hogares que sufren hacinamiento crítico. En Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Paraguay sólo un tercio de los niños vive en viviendas que tienen distribución interna de agua. (VÉASE TABLA 1.3.3)

4. LAS CONDICIONES DE SUPERVIVENCIA EN LOS PRIMEROS AÑOS DE VIDA

La salud no responde a dinámicas aisladas que asisten solamente a los aspectos biológicos de las personas sino que, por el contrario, es la resultante del cumplimiento efectivo de múltiples derechos sociales. Las condiciones de salud en las que se produce el parto, el nacimiento y se desarrollan los primeros años de vida de un niño son la clara expresión de los niveles de bienestar de las familias. En efecto, la pobreza, la desnutrición y el hambre son la expresión de inequidades evitables e injustas, y aumentan exponencialmente el riesgo de padecer enfermedades y morir. De este modo, las condiciones generales de vida definen, en gran medida, el derecho básico a la subsistencia para todas las personas y, muy especialmente, para los niños pequeños.

El hambre constituye una afrenta lacerante a los derechos humanos, tiene un efecto permanente sobre el desarrollo físico y cognitivo de los niños y niñas, y constituye uno de los factores fundamentales de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. La información disponible permite concluir que, al igual que en otros ámbitos del desarrollo social de la región, las desigualdades económicas y sociales, sumadas a los daños derivados de los desastres ambientales –sean naturales o el resultado de intervenciones inadecuadas– y los desplazamientos forzados de personas son todos factores cruciales de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria. En relación con este aspecto, se presentan diferencias abismales entre países, regiones y grupos sociales. Algunas localidades presentan situaciones tan críticas como las del África subsahariana mientras que, en otras zonas, la situación es similar a la de los países industrializados. En tanto, dentro de cada contexto nacional, los sectores sociales más pobres y la población indígena constituyen grupos sociales especialmente vulnerables a padecer desnutrición.

La combinación de la baja prevalencia de desnutrición para el conjunto de la población, junto con la fuerte concentración en los sectores con mayor acumulación de desventajas sociales, responde a un patrón que puede denominarse de “exclusión social”. Esta injusticia distributiva se plasma claramente en el hecho de que, si bien la región en su conjunto produce un excedente de alimentos un 30% superior a los requerimientos de su población, existen 53 millones de personas que no cuentan con alimentos suficientes, el 7% de los niños y niñas menores de 5 años tiene bajo peso para su edad y la talla del 16% es inferior a la que corresponde a esa etapa vital. La desnutrición crónica, es decir, la baja talla para la edad de los menores de 5 años, es un sello característico de América Latina y afecta a 8 millones de niños.

MORTALIDAD INFANTIL

El acceso desigual a las condiciones mínimas de subsistencia deviene en muchos casos en la muerte –evitable– de los niños. En América Latina, nacen anualmente 11 millones de niños; cerca de 400 mil mueren antes de cumplir los 5 años de edad, aproximadamente 250 mil fallecen antes del primer año y, entre ellos, más de 160 mil fallecen durante su primer mes de vida. En las últimas cuatro décadas, se pudo registrar un importante avance en la reducción de la mortalidad infantil, a tal punto que ésta logró impactar en indicadores demográficos tan estructurales como la esperanza de vida. Aún así, se observan brechas entre países que incluso aumentaron durante los últimos años y que actualmente se sitúan entre los extremos de Cuba y Bolivia. En

términos generales, los países más pobres de la región presentan los riesgos más altos de muerte temprana y, pese a la disminución en sus tasas, la heterogeneidad entre áreas geográficas y grupos sociales persiste y en algunos casos se agudizó. (VÉASE TABLA 1.4.1)

TABLA 1.4.1
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años y tasa de mortalidad infantil.
América Latina (19 países), circa 1990 y 2007

PAÍS	TASA DE MORTALIDAD DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS POR CADA 1.000 NACIDOS VIVOS		TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR CADA 1.000 NACIDOS VIVOS	
	1990	2007	1990	2007
Argentina	30,0	16,1	25,8	13,6
Bolivia	113,0	62,1	81,9	46,6
Brasil	59,6	29,5	47,5	24,0
Chile	19,3	9,1	16,3	7,3
Colombia	52,3	26,2	31,1	19,2
Costa Rica	18,6	11,1	16,0	10,0
Cuba	13,2	6,7	10,7	5,3
Ecuador	65,3	26,4	49,9	21,5
El Salvador	64,1	29,6	47,1	22,0
Guatemala	85,0	39,9	60,4	31,0
Honduras	66,8	42,4	47,7	28,5
México	44,3	20,5	36,3	17,1
Nicaragua	75,8	26,6	55,7	22,0
Panamá	35,8	24,3	28,3	18,4
Paraguay	55,8	38,4	45,0	32,4
Perú	85,7	30,2	56,9	22,1
República Dominicana	70,7	33,6	54,6	30,1
Uruguay	25,0	16,2	21,4	13,2
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	30,3	24,0	25,0	17,2

FUENTE: CEPAL y otras agencias (2005), Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe, CEPAL, OIT, FAO, UNESCO, OPS, PNUD, PNUMA, UNICEF, ENFPA, PMA, UN-HABITAT, UNIFEM, Santiago, Chile, LC/G.2331-P y División de Estadística de Naciones Unidas, base de datos en línea (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/data.aspx>) en Panorama Social 2008.

MAPA N° 4
Tasa de mortalidad
en niños menores
de 5 años. Países
de América Latina.
Año 2007



La situación de la población indígena merece una atención particular, dado que la sobremortalidad que se registra en este grupo social es expresión de la inequidad (reflejada en la falta de acceso a servicios básicos y a información), aunque también responde a modelos culturales sobre las etapas del ciclo vital y la reproducción, que son inherentes a cada pueblo en particular.

En el apartado sobre población indígena presente en Panorama Social, de 2006, la CEPAL destaca que si bien las probabilidades de morir durante la infancia o la niñez de los pueblos indígenas muestran una tendencia descendente en los últimos 15 años, los datos también permiten afirmar que las brechas respecto de otros grupos sociales se mantienen e incluso en algunos casos aumentan. Se trata de muertes que en su gran mayoría se deben a causas evitables y una de las principales es la desnutrición.

Según datos provenientes de las encuestas sobre demografía y salud, en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú, la incidencia de la desnutrición global y crónica de los niños menores de 5 años de las poblaciones indígenas es algo más del doble que la de los niños no indígenas y la desnutrición crónica varía de un 48% a un 68% entre los primeros y de un 23% a un 37% entre los segundos. A la vez, si bien estos resultados están vinculados con la pobreza y con una mayor presencia en sectores rurales, las inequidades entre ambos grupos se mantienen incluso cuando se controlan estos factores. Cabe aquí tener presente, entre las hipótesis que puedan explicar estas desigualdades estructurales, la presión y destrucción que ejerce el modelo de desarrollo sobre los hábitats naturales indígenas, algo que progresivamente les va quitando calidad de vida. En promedio, la mortalidad infantil de los niños indígenas latinoamericanos es un 60% mayor que la de los niños de la población no indígena. Y la brecha es aún mayor en lo que respecta a la probabilidad de morir antes de cumplir los 5 años de vida, con una sobremortalidad del 70%.

Otro hallazgo en términos de desigualdad es que una mortalidad baja para el total del país no necesariamente conlleva una mejor situación para los pueblos originarios. El hecho de que los pueblos indígenas de los países considerados se concentren en áreas rurales dispersas, fronterizas y de difícil acceso o en las áreas marginales de las grandes ciudades repercute en los niveles de mortalidad en la infancia y la niñez. Sin embargo, el problema no es únicamente de cobertura sino también que la atención sanitaria en general carece de accesibilidad cultural y lingüística, ya que es inapropiada para las condiciones específicas de los pueblos indígenas.

Para el conjunto de los países latinoamericanos, la mortalidad neonatal –aquella que se produce durante el primer mes de vida– representa más de la mitad de las defunciones durante la infancia, lo que revela que los avances en esta materia son lentos y persisten las desigualdades de acceso a la atención prenatal y de la salud en general, incluida la atención primaria.

Muchos de los factores de riesgo se relacionan directamente con la salud sexual y reproductiva de las madres. Los niños que tienen un alto lugar en el orden de nacimiento, los hijos de madres adolescentes o mayores de 40 años tienen más riesgo de morir. Estos factores de riesgo son más frecuentes cuando la fecundidad es elevada y el acceso a servicios de planificación, escaso. La negación del derecho a decidir libremente entre tener o no tener hijos, el miedo a la violencia por las desigualdades de género, la presión social en torno a la maternidad, incluso hacia las adolescentes, la ausencia o las deficiencias de los servicios públicos de información y la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva, y la falta de políticas de educación sexual

CONSIDERACIONES SOBRE EL TRABAJO INFANTIL

GUSTAVO PONCE*

En la última década, la prevención y erradicación del trabajo infantil se constituyó en un tema presente en la mayoría de las agendas públicas de los países de América Latina y el Caribe. La amplia ratificación de dos de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –el Convenio N° 138 que establece la edad mínima del ingreso al empleo y compromete a los países a llevar políticas efectivas de erradicación de trabajo infantil y el Convenio N° 182 que establece la prioridad sobre la eliminación de las peores formas del trabajo infantil– son una prueba de ello.

La prevención y eliminación del trabajo infantil no puede analizarse sin considerar el trabajo de los adultos, por ello, constituye uno de los cuatro principios que integran la Declaración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la OIT en 1998. Mediante este documento, todos los Estados miembros se comprometen a respetar y promover los principios y derechos relativos a la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

El alto nivel de ratificación de los Convenios N° 138 y N° 182 –en América Latina y el Caribe, hasta la fecha, el Convenio N° 138 fue ratificado por 29 países, mientras que el Convenio N° 182 fue ratificado por 33– no implica un todo homogéneo en el nivel de las

políticas para combatir el trabajo infantil en la región. Por el contrario, cada país ha desarrollado una estrategia singular dependiendo de la magnitud y las características del problema, los modos de comprenderlo e identificar sus causas, así como los recursos disponibles con los que cuentan para abordarlo.

Tan sólo por nombrar algunas de estas iniciativas en la región, podemos mencionar los programas de transferencias económicas condicionadas, como es el caso del “Bolsa Familia” en Brasil o el programa “Oportunidades” en México; la conformación de consejos tripartitos (gobierno, trabajadores y empleadores) para eliminar el trabajo infantil en determinado sector productivo, como lo es el Foro Social Florícola en Ecuador, o aquellas iniciativas que colocan el acento en la educación, como lo demuestra la experiencia de Paraguay, que ha incorporado a su currículum el tema del trabajo infantil y capacitado a sus docentes e inspectores mediante el SCREAM.¹

El modo de abordaje para la prevención y eliminación del trabajo infantil propuesto por la OIT requiere del ejercicio del diálogo social, entre los representantes del gobierno y las organizaciones de trabajadores y empleadores.

La experiencia del mayor programa de cooperación técnica de la OIT en más de 90 países, el IPEC (Programa internacional para la prevención y eliminación del trabajo infantil, por

*Desde 2005 se desempeña en la Oficina de la OIT en Argentina, como responsable de temas vinculados con la erradicación del trabajo infantil, la equidad de género y el VIH/Sida en el mundo del trabajo.

sus siglas en inglés) demuestra que es necesario un abordaje integral entre los distintos actores sociales, para lograr resultados positivos y sostenidos en el tiempo.

En la Argentina, en 2004, según datos aportados por la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), 193 mil niños y niñas entre 5 y 13 años trabajaban por debajo de la edad mínima legal establecida en el país.² En el ámbito rural, el 20% de los niños entre 5 y 13 años (uno de cada 5) trabaja o trabajó alguna vez.³

¿Cómo afecta esto a los niños? Lejos de responsabilizarlos e inculcarles la “cultura del trabajo”, el trabajo infantil atenta contra el aprendizaje de niños y niñas, y los coloca en inferioridad de condiciones respecto del resto de los niños, además de las consecuencias negativas sobre la salud, los riesgos en el manejo de pesticidas, las intoxicaciones, los riesgos de accidentes con maquinarias, etc.

Los testimonios de los niños son reveladores: cuidan ganado, ayudan con el trabajo doméstico intenso, en tareas como acarreo de agua y leña, o se responsabilizan de modo temprano, como las niñas de 8 o 9 años que quedan al cuidado de los más pequeños mientras sus padres trabajan o los niños que trabajan en el reciclado de residuos.

Erradicar progresivamente el trabajo infantil requiere al menos de tres

iniciativas simultáneas: a) medidas específicas para retirar a los niños de las actividades económicas, b) prevención para que los niños no ingresen en el mundo del trabajo y medidas efectivas para retener la matrícula escolar y c) mejorar las condiciones laborales de los padres para que ellos sean el único sostén familiar.

Un actor clave en los programas para retirar niños del mercado laboral son las Comisiones provinciales para la prevención y erradicación del trabajo infantil (COPRETI), que junto con los municipios y las ONGs, son quienes poseen el mayor conocimiento sobre la realidad local. En la Argentina, la Comisión Nacional para la erradicación del trabajo infantil (CONAETI), junto con el Consejo Federal del Trabajo (CFT), promovió con éxito la creación de Comisiones provinciales en 22 provincias.

Las medidas preventivas pueden aplicarse en el nivel de la sensibilización y difusión –como lo es la conmemoración del 12 de junio, Día mundial contra el trabajo infantil–, así como en un nivel más específico, como lo es el inicio de las actividades escolares. Por ejemplo, según la EANNA los niños que trabajan en la Argentina también asisten a clases durante los primeros años escolares. Pero luego comienza la repitencia y aumenta la probabilidad de que los niños abandonen la escuela. En algunos casos, los padres consideran que los niños “ya saben lo suficiente”.

1. SCREAM es una iniciativa que se desarrolla en las áreas de educación y movilización social, encaminada a que los educadores del mundo entero fomenten la comprensión y la toma de conciencia entre los jóvenes acerca del problema del trabajo infantil. Para más información, puede consultarse el sitio de Internet: <http://www.ilo.org/ipecc/Campaignandadvocacy/Scream/WhatisSCREAM/lang-es/index.htm>

2. La edad mínima de admisión al empleo se elevó en 2008, con la sanción de la Ley 26.390, que establece la edad mínima de admisión al empleo en 15 años y prohíbe el trabajo de personas menores de 15 años desde la fecha de vigencia de esta ley hasta el 25 de mayo de 2010, fecha en que comenzará a regir la edad mínima de admisión al empleo en 16 años y quedará prohibido el trabajo a niños y adolescentes menores de 16 años. La protección del trabajo adolescente regula entre otros: las condiciones de trabajo, la jornada de trabajo, el contrato de aprendizaje, etc. Véase: <http://www.trabajo.gov.ar/otia>

3. OIT, INDEC, MTEySS, “Infancia y adolescencia: trabajo y otras actividades económicas. Primera encuesta. Análisis de los resultados en cuatro subregiones de la Argentina”, 2006.

Según la EANNA, los niños y las niñas comienzan a trabajar a corta edad, la edad promedio de ingreso en el mercado laboral es de 8 años. Por lo tanto, los tres primeros grados escolares son fundamentales para trabajar el tema con los maestros y los padres.

Finalmente, se sabe que el *trabajo decente* de los padres –aquel trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad– es sin duda un aspecto central para lograr un cambio sustentable. Desde 1999, la OIT promueve la generación de *trabajo decente*, sobre la base a los siguientes postulados: a) cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; b) creación de mayores oportunidades para las mujeres y los hombres con el objeto de que dispongan de ingresos y empleo decentes; c) realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos; d) fortalecer el tripartismo y el diálogo social.⁴

En el nivel de la región, este compromiso fue plasmado en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006-2015 de la OIT, aprobada por representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores durante la XVI° Reunión Regional Americana desarrollada en Brasilia, la que plantea eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo de 10 años (2015)

y eliminar el trabajo infantil en su totalidad en un plazo de 15 años (2020).

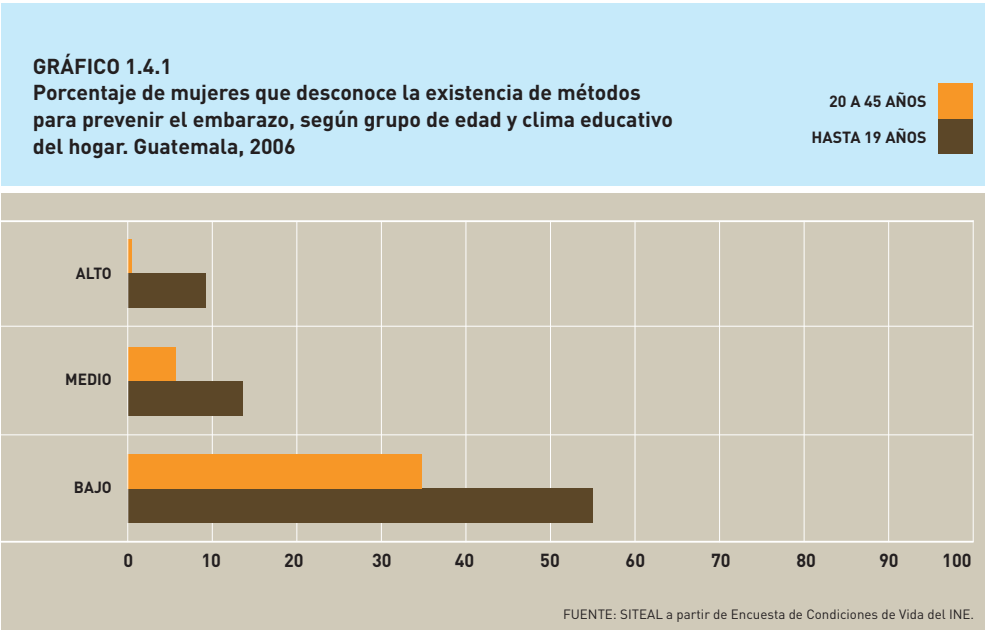
En la Argentina muchos son los logros en pos de alcanzar estas metas. La existencia de un Plan Nacional para erradicar el trabajo infantil, elaborado por la CONAETI en conjunto con las Comisiones provinciales, la generación de alianzas estratégicas, como la Red de empresas contra el trabajo infantil (conformada por 70 empresas líderes presididas por la CONAETI), la articulación entre los programas de becas del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), la existencia de un Programa de Trabajo Decente por País (2008-2011), elaborado entre representantes del MTEySS, la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General del Trabajo (CGT), la conformación de un Observatorio sobre Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA) y los Observatorios regionales en el NEA y en Cuyo constituyen sólo algunos de estos esfuerzos.

Estos pasos son pequeños –en el sentido de que ninguno de ellos basta por sí solo para modificar la realidad–, pero han sido constantes y entre ellos están conformando una gran red que debería lograr, a mediano y a largo plazo, que cada vez más niños en la Argentina estén incluidos en el ámbito educativo y abandonen el mundo del trabajo.

4. Juan Somavia, “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015”, Informe del Director General, de la Oficina Internacional del Trabajo, XVI° Reunión Regional Americana, OIT, Brasilia, mayo de 2006.

son causas asociadas a la mortalidad infantil y materna. Uno de los factores más estrechamente ligados y universalmente asociados a la reducción de la mortalidad materna es la atención prenatal y la asistencia del parto por personal calificado.

La encuesta de hogares de Guatemala, uno de los países latinoamericanos con la tasa de fecundidad más alta, permite dimensionar algunos de los aspectos relacionados con el acceso a la información sobre el uso de métodos anticonceptivos y otras temáticas relacionadas con la fecundidad. Sólo siete de cada diez mujeres guatemaltecas en edad fértil conoce o ha oído hablar de algún método para evitar embarazos no deseados. En las áreas rurales y entre las mujeres con menor capital educativo, esta proporción desciende a seis de cada diez mujeres. Los valores más preocupantes se observan entre las adolescentes. Más de la mitad de las jóvenes menores de 20 años de los estratos más pobres y seis de cada diez adolescentes residentes en las áreas rurales de Guatemala declaran desconocer que existen métodos para prevenir el embarazo. (VÉASE GRÁFICO 1.4.1)



La misma encuesta permite observar que el acceso a los servicios de salud es también un derecho distribuido en forma desigual. El 12% de las mujeres residentes en áreas rurales y aquellas con menor capital educativo, que estuvieron embarazadas al menos una vez, no se realizaron controles durante su embarazo, en tanto en las áreas urbanas este valor se reduce a la mitad. A la vez, los controles de embarazo no necesariamente se realizaron en establecimientos de salud. Más del 20% de las mujeres rurales y aquellas que viven en hogares con bajo capital educativo declaran que los controles de sus embarazos no se realizaron en centros de salud sino en sus domicilios, la mayor parte de las veces mediante la consulta con una comadrona. Nuevamente este valor es tres veces superior a los registrados entre las mujeres de las áreas urbanas.

El acceso a métodos de control de la natalidad y el acceso a servicios de salud son factores asociados con la reducción de la mortalidad infantil. Esta situación se refleja en la amplitud de la brecha existente entre la proporción de mujeres en edad fértil que declara tener al menos un hijo fallecido. Menos del 5% de las mujeres provenientes de los estratos más favorecidos y más del 20% de las mujeres residentes en áreas rurales o provenientes de hogares con bajo capital educativo perdieron al menos un hijo.

5. LOS DESAFÍOS DEL NUEVO ESCENARIO LATINOAMERICANO EN TORNO A LA PRIMERA INFANCIA

Este breve recorrido por algunos aspectos de las condiciones en las que viven las familias con niños pequeños de la región permite construir un panorama, donde se manifiestan profundas desigualdades. Es importante insistir en la necesidad de garantizar a cada niño y a cada niña, ya desde su gestación, condiciones adecuadas que les permitan su pleno desarrollo físico, psíquico y social. Frente a este desafío, cada familia debe afrontar la búsqueda de los recursos desde donde construir las bases de un bienestar que permita a sus niños un crecimiento pleno y –como se viene señalando en cada uno de los Informes del SITEAL– esos recursos están casi exclusivamente en el mercado de trabajo o en el desarrollo de economías familiares de subsistencia.

Las profundas desigualdades en las condiciones de vida desde las cuales cada familia afronta la crianza de sus hijos tienen su raíz en la desigualdad con que están distribuidos los recursos necesarios para poder acceder al mercado de trabajo y obtener un ingreso adecuado, en una región donde las economías no tienen el desarrollo óptimo como para ofrecer a todos los adultos la posibilidad de ocupar un puesto de trabajo estable y bien remunerado. La escasez de oportunidades promueve una feroz competencia entre las personas y, en esa competencia, el origen social de cada una de ellas, sus activos, sus credenciales educativas, su origen cultural o su capital social prefiguran su lugar de ganadores o perdedores.

Tal como se destacó en el Informe SITEAL de 2007, los mercados de la región lejos de promover una movilidad social ascendente y un proceso de integración social, profundizan las desigualdades existentes, condenando a quienes provienen de los sectores más postergados a situaciones de pobreza crónica o exclusión. Es así como millones de niños nacen año a año en familias pobres que no pueden ofrecerles un hábitat adecuado –al vivir en zonas sin infraestructura básica de agua y saneamiento, en viviendas precarias y hacinados–, que no pueden garantizarles una buena alimentación, y donde las probabilidades de no sobrevivir al primer año de vida son muy elevadas.

Al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, cada país asume el compromiso de garantizar a cada niño y a cada niña el pleno cumplimiento de sus derechos. Sin duda, aún se está lejos de ese horizonte y el panorama económico y social de la región no permite vislumbrar, en el corto plazo, grandes cambios en sentido positivo. Por el contrario, la crisis que actualmente se vive en la región, y que ha conmovido a los mercados de todo el mundo, es un elemento más que se suma a un escenario de por sí vulnerable e inestable desde el punto de vista económico. Como destaca la CEPAL, la tendencia mundial al alza de los precios de los alimentos puede provocar un rápido incremento de la pobreza extrema, si no se produce en paralelo un aumento del nivel adquisitivo del salario y la disminución de los niveles de desocupación y precariedad e informalidad del empleo. La información disponible no augura un buen pronóstico en relación con una mejora en la distribución del ingreso; con algunas excepciones, los aumentos de los ingresos laborales no beneficiaron a los más pobres.

Por lo general, los sectores más pobres complementaron sus ingresos mediante fuentes no laborales vinculadas con las remesas, transferencias monetarias estatales y de otras fuentes. Según datos del Banco Mundial, en 2007, México –el principal receptor de dinero en concepto de remesas– incorporó 25 mil millones de dólares a su economía a través de los ingresos que los familiares residentes en el exterior enviaron a sus hogares. En total, los ingresos por remesas recibidos por Colombia, Brasil, Guatemala,

El Salvador, República Dominicana, Ecuador, Honduras y Perú superan los 27 mil millones de dólares. Pero independientemente del volumen total, hay países para los cuales las remesas ocupan un papel central en las dinámicas de sus economías. El Salvador, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Ecuador y Bolivia son los países latinoamericanos con el mayor peso relativo de las remesas sobre el total de sus PBI. En este sentido, la situación más extrema es la de Honduras, donde el 25% del PBI anual corresponde a este tipo de ingresos. En Honduras y El Salvador, el 20% de los niños vive en hogares que reciben ingresos provenientes de familiares que viven en el exterior. Dado que las remesas constituyen una expresión de la vinculación entre las economías disminuidas y las más desarrolladas, en el contexto de crisis económica global, es altamente probable que se produzca una importante retracción de este tipo de ingresos.

En otro orden, también es fundamental destacar que la situación ambiental afecta a todo el planeta en extenso y pone en riesgo al conjunto de la población mundial. Pero aun así, como ocurre en otras dimensiones que afectan a lo social, hay grupos humanos que resultan más perjudicados que otros. Éste es el caso de los contingentes humanos que deben migrar porque sus tierras fueron expropiadas a manos de empresas privadas. La deforestación de amplias extensiones de tierra afecta cotidianamente a miles de familias campesinas indígenas que se ven forzadas a abandonar sus hogares. El ambiente en general y las poblaciones indígenas en particular de países como Guatemala, Paraguay o Perú están pagando un elevado costo por la expansión comercial de los agrocombustibles. La apropiación ilegal de sus tierras, en la mayoría de los casos mediante la violencia, los obliga a migrar hacia las ciudades. En los siguientes capítulos, se realiza un repaso de las principales medidas que los Estados de la región están tomando para poder estar a la altura del compromiso que han asumido, como garantes de los derechos de los niños y las niñas, en un escenario tan complejo y ante un futuro tan desafiante. ■



CAPÍTULO 2

HACIA UN
NUEVO ANDAMIAJE
NORMATIVO PARA
LA PRIMERA
INFANCIA



CAPÍTULO 2

HACIA UN NUEVO ANDAMIAJE NORMATIVO PARA LA PRIMERA INFANCIA

En la introducción se destacó que es inevitable, cuando se habla de normativa sobre la infancia, referirse a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Este instrumento marca un antes y un después en el lugar que se le da a la infancia en nuestras sociedades, al reconocer a los niños y a las niñas su estatuto de “sujetos de derechos”. El enfoque basado en derechos promueve una concepción de ciudadanía según la cual el ciudadano es portador de derechos y debe reclamar por que éstos se cumplan y se respeten, lo cual significa que las personas no son vistas como el objeto de un acto de caridad sino como individuos que demandan aquello que les corresponde. Pero... ¿alcanza con la sola ratificación de la Convención para que este estatuto se haga efectivo? Ciertamente, una primera condición que debe darse es que el cambio en la concepción de la infancia debe reflejarse en la normativa vigente de cada país.

Aun así, resulta claro que “crear Derecho”, es decir, producir normas o cambios normativos no conduce necesariamente a la erradicación de los problemas sociales. Pero aunque el respeto no llegue a efectivizarse a través de la creación de normas, de todos modos se admite como un valor positivo la simple incorporación de los derechos de la CDN en las leyes de un país. Luego, puede analizarse el modo de incorporación, el grado de adecuación y el nivel (legal, supralegal, constitucional) que adquieren los compromisos asumidos. Aunque, ciertamente, eso no dirá mucho sobre el nivel de cumplimiento de tales compromisos, por varias razones.

En primer lugar, porque el ordenamiento jurídico de un país puede consignar en su letra los derechos de la CDN y sus principios básicos, por ejemplo, el derecho a la no discriminación, pero esto no garantizará a los sujetos el goce de los mismos. Barrere Unzueta (1997) afirma, en este sentido, que “... aunque es frecuente que las normas jerárquicamente más altas e importantes de los ordenamientos jurídicos modernos (sean constituciones o declaraciones de derechos) incluyan la prohibición de la discriminación, esto no significa que los ordenamientos en cuestión anulen con ello, en



una especie de operación performativa, su condición de instancia discriminatoria y, mucho menos, que adquieran una especie de bula o inmunización respecto a posibles normas discriminatorias futuras”.

Dicho en otros términos, la inclusión y el desarrollo de un derecho antidiscriminatorio no actúa a modo de alquimia que transforma “coherentemente” todo el Derecho positivo en antidiscriminatorio o, simplemente, en no discriminatorio. En este sentido, el Derecho positivo no sólo constituye una instancia discriminatoria (es decir, productora de discriminación) sino que, además, en la medida en que no reconozca y actúe contra discriminaciones sociales (estructurales, institucionales) existentes, se convierte en una instancia reproductora o consolidadora de la discriminación. En otras palabras, el Derecho puede discriminar por comisión y también por omisión.

En función de este análisis, se puede concluir que observar la garantía efectiva de los derechos en la legislación compromete un poco más que su previsión normativa (es decir que simplemente “esté legislado”), ya que puede estar presente la regulación y, de todos modos, constituirse una instancia reproductora de la violación del derecho o de la falta de garantía.

En segundo lugar, de nada sirve ostentar un derecho, si los sujetos titulares no son reconocidos como verdaderos “sujetos de derecho”, lo que implica dotarlos del poder jurídico necesario para reclamar o para demandar contra quien debe garantizar y proveer el goce de los derechos que les han sido reconocidos.

Sobre el tema específico que atañe a esta parte del informe, es decir, sobre la garantía estatal acerca del cumplimiento de los derechos de la primera infancia, debe efectuarse un análisis que, básicamente, consista en individualizar todos los atributos que deberían estar presentes en el ordenamiento jurídico de un país para que esa nación se considere en vías de cumplimiento de los derechos exigidos por la CDN. Esto implica que se les reconozca a todos los niños sin discriminación –tanto explícita como indirectamente– sus derechos, que existan organismos competentes para implementar políticas, órganos de control independientes y un sistema de rendición de cuentas y penalización por el incumplimiento de cada derecho, que exista un lugar (órgano, funcionario, ombudsman) ante el cual denunciar incumplimientos o violaciones y, finalmente, que los sujetos de esos derechos puedan demandar a quien es su garante, es decir, al Estado, por el cumplimiento de tales derechos.

1. LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CDN) EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA

¿Se refleja en las constituciones de América Latina el compromiso asumido por los Estados durante la Cumbre Mundial de la Infancia? La forma de incorporación del derecho internacional en el derecho interno de los Estados se encuentra en directa relación con la evolución de la internacionalización del Derecho y la consecuente erosión de la soberanía de los Estados, en tanto reconocimiento de la existencia de un orden jurídico superior con validez universal. Las restricciones a la soberanía de los Estados pueden ser voluntarias o involuntarias. Por tratarse aquí del análisis de las respuestas que los países brindan respecto de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN), las restricciones que asumen los países ratificantes son voluntarias, pues han sido contraídas como compromisos concretos en el marco de la adhesión al instrumento.

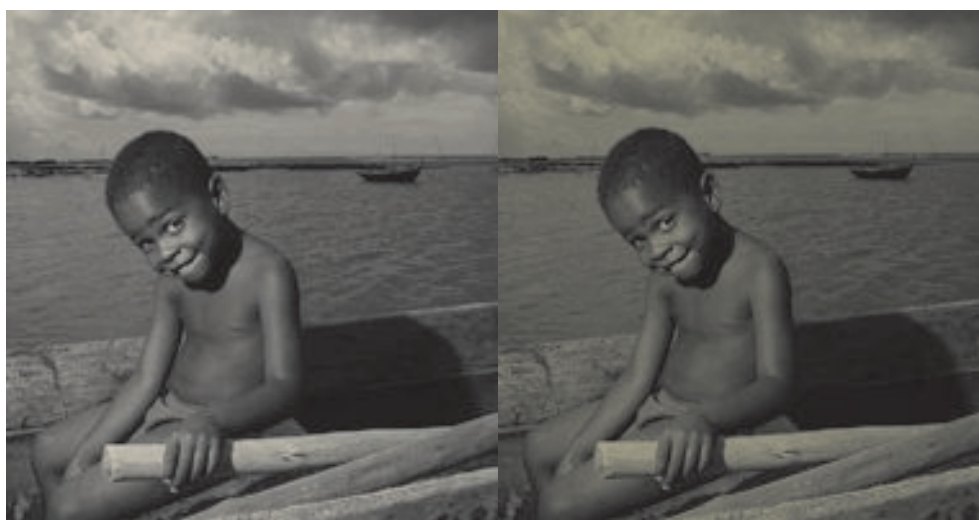
Respecto de la vigencia y obligatoriedad del derecho internacional de fuente voluntaria (constituido por tratados y convenciones), ha sido especialmente relevante la entrada en vigor, en 1980 –cuando se alcanzó la cantidad de ratificaciones necesarias–, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, cuyo artículo 27 no admite la invocación del derecho interno para exculparse o justificar un incumplimiento ante las obligaciones internacionales adquiridas por los Estados.

Sin embargo, no todos los países incorporan, de la misma forma, los tratados internacionales a su derecho doméstico. Existen algunos que establecen que estos instrumentos son parte de su orden jurídico interno –con rango legal– pero manteniendo la supremacía de la Constitución; existen otros que les otorgan jerarquía superior a las leyes y, finalmente, otros Estados que les reconocen jerarquía constitucional.

La primacía absoluta de la Constitución parece encontrarse, en principio, en el texto de la Carta Magna de Bolivia, redactado en 1967 y reformado en 1994, aunque la nueva Constitución de 2008 establece en su artículo 13 que en el caso de los Convenios internacionales sobre derechos humanos, éstos prevalecerán en el orden interno. También pueden encontrarse cláusulas de supremacía absoluta de la Constitución, donde se incorporan los tratados con rango legal al ordenamiento interno del país, en la Constitución de Colombia de 1991 (con las reformas de 1997), en la de Chile de 1980 (reformada en 2001), en la de Paraguay, en la de Perú de 1993, en la de México de 1917 (reformada en 1998) y en la de Venezuela de 1999. También en Honduras y El Salvador, ambas constituciones de 1982, en el documento de Ecuador de 1998 y en el de Costa Rica de 2001, se afirma la primacía constitucional pero se reconoce superioridad a los tratados respecto de las leyes, las que no pueden contraponerse a sus previsiones.

Respecto de aquellos países que otorgan rango constitucional a los tratados y convenciones de derechos humanos, puede resaltarse que, en el caso de Nicaragua, el artículo 71 de la Constitución garantiza la aplicación directa de la CDN. Con menor especificidad respecto de los derechos de la infancia pero en línea con la incorporación en la carta fundamental, la Constitución de Argentina (reformada en 1994) también le otorga ese rango a este instrumento internacional, al ubicarlo en una lista de tratados sobre derechos humanos que son ratificados.

Por su parte, Guatemala establece en su Constitución (de 1993) la preeminencia del derecho internacional en derechos humanos por sobre el derecho interno. La Constitución de Brasil (de 1988) supeditaba la existencia de los tratados a la ratificación del Congreso, pero la enmienda constitucional de 2004 incluyó una previsión que establece que los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos, que fueran aprobados por el Congreso por tres quintos de votos de los respectivos miembros de cada Cámara, obtienen la jerarquía de las enmiendas constitucionales.



TRÁFICO CON NIÑOS

EVA GIBERTI*

El enfoque del tráfico con niños que pretende instalar el delito como una forma de adopción reclama diferentes niveles de análisis:

- 1) la presencia de adultos que, sin titubear, intentan convertirse en padres mediante “la venta de niños”¹ argumentando que se trata de una acción para el “bien” del niño o de la niña, quien de otro modo viviría en la pobreza extrema;
- 2) la inclusión de este argumento del “amor hacia los niños” como contenido de los imaginarios sociales que, de este modo, adhieren al tráfico;
- 3) la existencia de reclutadores y redes de traficantes que proceden, ya sea mediante el secuestro del niño o bien logrando el consentimiento de los progenitores;
- 4) la aceptación de los progenitores sobre el delito de tráfico con niños, lo que torna prudente evaluar y diagnosticar el desvalimiento propio de la pobreza extrema, que aísla a los padres legítimos de toda red social capaz de colaborar con la permanencia del hijo en la comunidad de origen.

También, se debería considerar el engaño al que son sometidas algunas madres, mediante la promesa de “volver a ver al niño”, o el caso de las madres adolescentes, inermes ante la alternativa de criar una criatura, con frecuencia no deseada o víctima de incesto u otra índole de violación.

El análisis de estos niveles resulta imprescindible para comprender el tráfico, puesto que a partir de su articulación se advierte que este delito

ha naturalizado un argumento falaz: “Conseguir un niño, comprándolo, evita la pérdida de tiempo que exigen los trámites para la adopción”. Esta afirmación evidencia la ansiedad omnipotente de los adultos, quienes llegan a vulnerar las leyes, y la elección de un delito que aniquila la posibilidad de que ese niño o niña pueda conocer su origen y, por lo tanto, ejercer su derecho a la identidad.

Este último es uno de los puntos claves del tráfico, destinado a lo que erróneamente se denomina “adopción falsa”. La adopción es una institución en sí misma, legalmente instalada en la cultura como tal y sólo puede asumirse como vehículo legal. La incorporación de una criatura en una familia mediante el tráfico no constituye una adopción ni siquiera en aquellas circunstancias en las cuales los pretendidos padres logran –mediante engaños a los ejecutores de la ley– inscribir al niño como hijo adoptivo. Pues esta maniobra constituye una ficción que no modifica la calidad del delito inicial ni morigerla la victimización de la criatura, que ha sido canjeada por dinero.

El tráfico se diseña a sí mismo como una telaraña, tejida por intermediarios y traficantes, junto con los victimarios, que son quienes “compran” a una persona. Entre todos tejen la trama cuyo soporte suele ser una madre desvalida a la que transforman en “cómplice” pero quien, en definitiva, siempre es una víctima. La perversidad de este delito reside tanto en esta transformación como en la distorsión del destino de seres humanos que crecerán “siendo otros”, es decir,

* Licenciada en Psicología y Asistente social, Doctora Honoris Causa en Psicología. Coordina el Programa “Las víctimas contra las violencias” del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. Es co-redactora del proyecto de Ley contra el tráfico con niños, del Ministerio de Justicia (Argentina).

desarrollando la personalidad de quienes realmente no son. Este punto se vincula con patologías que se reconocen tardíamente, durante la vida adulta, cuando las personas se enteran de que no tienen manera de reconocerse en su historia de origen o cuando comprenden que han sido tratadas como mercancías, más allá de todas las afirmaciones éticas que sostienen que no es posible vender y comprar seres humanos. Sin embargo, los niños traficados quedan inscritos en este “imposible” que la Ética propone.

SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En distintas proporciones, el tráfico con niños se distribuye por toda América Latina, ya sea en zonas de frontera, con destino hacia otros países, o bien como tráfico interno, interprovincial, tal como se presenta en la Argentina. Las regiones de frontera constituyen ámbitos que facilitan el tránsito de adultos con bebés desde un país hacia otro, en tanto y en cuanto en alguno de ellos los registros de los ingresos y egresos de las criaturas no son supervisados debidamente por organismos estatales o donde dicha supervisión puede ser vulnerada por artimañas económicas.

El problema fundamental que encontramos reside en que el tráfico con niños no es considerado delito por los pobladores de la región. En los países que aplican adopción internacional (todos los de la región, con excepción de la Argentina), esta práctica puede incluso contribuir al tráfico, según lo advierten algunos Estados. Las recomendaciones que la experiencia sugiere, para evitar un flagelo que vulnera desde todo punto de vista los derechos de la infancia, indican dar mayor énfasis a las políticas públicas integrales destinadas a la atención de los derechos reproductivos, que

permitan elegir el momento para engendrar una criatura y que favorezcan la protección de la madre y del niño en situación de vulnerabilidad.

Por otra parte, la inscripción en el Registro Civil, que debería existir en todos los hospitales, permitiría el inmediato reconocimiento materno del recién nacido, sobre todo porque en la región los partos domiciliarios constituyen una modalidad bastante arraigada que favorece la alteración de las partidas de nacimiento. Mediante este fraude, se declara “parto en domicilio” y el deliro se consuma con el aval de aquellas parteras que declaran que el niño es hijo de quien, en verdad, no lo ha concebido ni adoptado sino negociado.

La permanente educación de la comunidad referida al tráfico como delito contra la dignidad y la libertad del ser humano niño, difundida sistemáticamente, resulta imprescindible para la toma de conciencia y para generar la responsabilidad por parte de las poblaciones. Esta educación coadyuvaría con las denuncias que la comunidad pudiera aportar acerca de personas que son sospechosas de traficar con niños y niñas o alertaría sobre la situación de madres de recién nacidos que se encuentran en estado de pobreza y desvalimiento.

La existencia de un Registro de Niños Desaparecidos constituye un documento clave cuya principal limitación se encuentra en los casos de niñas y niños indocumentados, un fenómeno bastante habitual en América Latina. Una legislación que considere el tráfico con niños como delito federal y cuyas penalidades sean de cumplimiento efectivo constituye una necesidad que América Latina podría considerar como un proyecto compartido por todas las naciones.

1. Según lo enuncia el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.

El caso de la Constitución de Perú es un poco menos claro. En la redacción del documento de 1979 se establecía que los tratados relativos a los derechos humanos gozaban de jerarquía constitucional. La nueva constitución no conserva esa redacción pero la cláusula transitoria cuarta establece que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución establece se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Por su parte, la Constitución de Panamá afirma, en su artículo 4, que acatará las normas del Derecho Internacional.

Al comparar las constituciones políticas de los Estados de América Latina, pueden observarse dos tendencias: en primer lugar, aquella que consagra la supremacía constitucional como bastión de la soberanía y, en segundo lugar, aquella que impone la tensión hacia la internacionalización del Derecho y la inserción de los países en el mundo global, lo que significa que –a pesar de la declaración de la supremacía– se reconoce al derecho internacional como parte de la Constitución o del derecho interno.

Una vez que han sido determinados los vínculos establecidos entre las constituciones nacionales y los instrumentos internacionales, es válido preguntarse, ¿qué presencia tienen los derechos de la infancia en las constituciones de la región? La revisión realizada sobre los textos de las cartas magnas permite apreciar que el tratamiento es disímil, así como es desapareja la presencia de los derechos sociales en general. Es cierto que no todos los derechos contenidos en la CDN son derechos sociales, más bien éstos conviven junto con los derechos civiles, sin embargo, la evolución hacia su pleno reconocimiento constitucional ha transitado el mismo camino, como el sendero de la protección de los grupos vulnerables o de la búsqueda de igualdad de oportunidades en pos de alcanzar el pleno desarrollo de la ciudadanía social.

Respecto de la presencia de la CDN, puede afirmarse que los países que dedican mayor extensión y detalles en artículos o cláusulas constitucionales atinentes a la infancia son: Honduras, Colombia, Ecuador, Cuba, Venezuela, México, Paraguay y Bolivia. Honduras, por ejemplo, tiene artículos generales de protección de la infancia y la familia (artículos 75, 83 y 111) y un capítulo dedicado especialmente a los derechos del niño que incluye la mayoría de los derechos presentes en la CDN. Colombia contiene, en sus artículos 44, 45, 49, 50 y 53, previsiones constitucionales de derechos de la CDN y la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de las demás personas.

Ecuador posee una cláusula constitucional de garantía que compromete la adopción de medidas para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra los niños (en su artículo 23, inciso 2). Asimismo, cuenta con varios artículos que respaldan los derechos y garantías incluidos en la CDN (artículos 47 a 52). La Constitución de Cuba cuenta, en su primera parte, con un artículo de garantía (artículo 9), donde se declara que el Estado como Poder del pueblo, en servicio del propio pueblo, garantiza que no haya niño que no tenga escuela, alimentación y vestido. Además, el artículo 40 establece que la niñez y la juventud disfrutan de la protección del Estado y de la sociedad, y gozan del principio de corresponsabilidad de la familia, la escuela, los órganos estatales y las organizaciones de masas y sociales, en prestar especial atención a la formación integral de la niñez y la juventud.

Venezuela incorpora gran parte de los derechos de la Convención directamente dentro del texto constitucional (artículos 75, 78 y 79) y también algunos de los principios generales (artículo 58) y la protección especial ante la trata de niños (artículo 54). México contiene un artículo enunciativo sobre los derechos que se encuentran reconocidos, en

principio, a toda persona, para luego especificar ciertos derechos respecto de la familia y los niños y niñas. Estos últimos derechos fueron adicionados con la enmienda de 2000. También contiene previsiones de protección contra el trabajo infantil.

Paraguay incluyó en su Constitución un artículo dedicado a la protección del niño, que tiende a establecer la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en la garantía del desarrollo integral de la infancia. También prevé la prevalencia de los derechos del niño sobre otros derechos, en caso de conflicto.

En su nueva Constitución de 2008, Bolivia cuenta con dos secciones (la V y la VI) dedicadas a los derechos de la niñez, la adolescencia y la juventud, y a los derechos de las familias. En ambas partes, incorpora constitucionalmente los principios del interés superior (aquel criterio por el cual cualquier regulación, política, programa, conducta, procedimiento o actitud individual o colectiva debe respetar ante todo el bienestar del niño, niña o adolescente, aun en caso de colisión con otros derechos reconocidos por la ley), el desarrollo integral, la no discriminación y el enfoque de derechos.

Otras constituciones, como las de Costa Rica, Chile, Uruguay, Brasil, Guatemala, Panamá, Perú o República Dominicana, realizan un tratamiento de los derechos de la primera infancia en un tono más declarativo. La Constitución de Costa Rica, por ejemplo, posee una cláusula que destaca la importancia y la protección especial del Estado hacia la familia, en tanto elemento fundacional de la sociedad, y entiende esa protección de manera extendida hacia la madre, el niño, el anciano y el desvalido (artículo 51). Esta misma previsión se repite en el artículo 71 respecto del trabajo de las personas menores y las mujeres. En este país, el Patronato Nacional de la Infancia tiene presencia constitucional como entidad de protección especial de la madre y “el menor”.

Chile prevé en el primer artículo de su Constitución, dentro del Capítulo I, destinado a sentar las “Bases de la Institucionalidad”, la obligación del Estado de proveer la protección y el fortalecimiento de la familia, en tanto núcleo fundamental de la sociedad. Uruguay contiene algunas previsiones constitucionales fundamentalmente enfocadas en la familia, a quien se reconoce la responsabilidad principal de brindar asistencia, educación y cuidado de los hijos, mientras la función del Estado se establece básicamente en velar por su estabilidad “moral y material”.

Brasil dedica el inicio de su Constitución a los derechos sociales, enumerando algunos de ellos en su artículo 6. Posteriormente, establece dentro de su sistema federal la corresponsabilidad de la Unión, los Estados y el Distrito Federal para legislar sobre la protección de la infancia y la juventud (artículo 24, numeral XV). Finalmente, entre los objetivos de la asistencia social no contributiva, prevé la protección de la familia, la maternidad, la infancia, la adolescencia y la vejez (artículo 203, numerales I y II).

Guatemala dedica un capítulo completo a los derechos sociales. En su texto, orientado básicamente a la familia, contiene un artículo declarativo sobre los derechos de los niños y los ancianos. También establece previsiones contra el trabajo infantil y la no punibilidad de los niños y jóvenes. Panamá también dedica el eje de su protección social a la familia, como mediadora de los derechos de “los menores” (artículo 52), y dedica varios de los artículos siguientes a regular las responsabilidades que se derivan de la paternidad y la patria potestad. Lo mismo ocurre con República Dominicana (en su artículo 8, numeral 15). Perú, en el capítulo II de su Constitución (“De los derechos sociales y económicos”), declara que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono.

Dentro de este panorama de países latinoamericanos, Argentina constituye un caso especial. En principio, su Constitución no presenta una previsión profusa de artículos dedicados a la infancia, sin embargo, la inclusión (mediante el artículo 75, inciso 22) de la CDN –junto a otros tratados de derechos humanos– con jerarquía constitucional genera la incorporación directa de todas las disposiciones de este instrumento. Asimismo, en el artículo 75, inciso 23, se establece la obligación del Congreso de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y por los tratados de derechos humanos, en particular, respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Algo similar ocurre en Nicaragua, con la introducción de la CDN en el texto constitucional mediante el artículo 71.

A partir de la lectura realizada, puede observarse que las constituciones más recientes resultan más permeables a la incorporación de los derechos de la infancia, asumiendo posiciones activas en su garantía y, también, haciendo suyos los resultados de los debates internacionales sobre el modo apropiado de garantizar tales derechos. Esto resulta más claro aún en las constituciones que deciden incorporar en su texto los principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Con excepción de las constituciones más modernas, el resto de los documentos se concentra en la protección de la familia como elemento constitutivo de la sociedad y como mediadora del bienestar de los niños. En general, esta postura no merece una crítica, ya que es cierto que las familias son –por definición– los ámbitos en los que nacen y se desarrollan los niños. Sin embargo, en el sostenimiento de esta mediación –como la única posible o como aquella que promueve el Estado–, se compromete sensiblemente la representación social sobre la capacidad de los niños para recibir protección y la validez de su opinión y sus exigencias, como sujetos sociales y como sujetos de derecho. También puede señalarse que en la utilización del lenguaje, todavía resulta muy extendido el uso del término “menor” o “menores”, como un estigma que proviene del mundo judicial, en detrimento de las denominaciones niño, niña e infancia, que corresponden a la etapa vital específica que están atravesando.

2. LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CDN) Y LAS LEYES DE PROTECCIÓN INTEGRAL PARA LA INFANCIA EN LA REGIÓN

En primer lugar, es importante señalar por qué en este apartado sólo se toman para su revisión las leyes de protección integral (LPI). Esta elección está motivada en considerar que el enfoque de integralidad que inspira los principios de la CDN es el más conveniente para el reconocimiento normativo de los derechos de la infancia y para dirigir las políticas que los atienden. La doctrina de la protección integral reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos y los ve como personas con necesidad de cuidados especiales y merecedores de respeto, dignidad y libertad. Esto supone que por su condición particular de desarrollo, además de todos los derechos que disfrutaban los adultos, ellos gozan de derechos especiales. En este sentido, el Estado pasa a ser promotor del bienestar de niños, niñas y adolescentes e interviene mediante políticas sociales (básicas, asistenciales o de protección especial). La protección integral exige tener disponible el máximo de recursos para atender todos los aspectos que incumben a la niñez. Este compromiso estatal consiste en que las políticas deben diseñarse y ejecutarse concertadamente, ya que los aspectos del bienestar de la infancia son indivisibles.

Sin embargo, esto no debe ser interpretado como si los Estados que no crean leyes integrales no estuvieran realizando esfuerzos normativos para proteger a la infancia. Tampoco puede concluirse, en tal sentido, sobre aquellos países que, a pesar de crearlas, deciden no regular mediante esas leyes todos los aspectos, lo que representaría una verdadera garantía.

En todo caso, lo que aquí se quiere destacar es que la existencia de un cuerpo normativo único, debatido integralmente por los representantes de los Estados en sus asambleas o congresos, y fundado en criterios de interrelación e interdependencia de los derechos de los niños y niñas da cuenta de una receptividad diferencial de la CDN con respecto a aquellos otros Estados que prefieren regular sectorialmente los derechos y garantías de la infancia; más aún, si esas construcciones normativas están elaboradas conforme los principios generales de la no discriminación, el interés superior y el respeto por la opinión del niño y, sobre todo, si movilizan recursos efectivos que garanticen su exigibilidad, si movilizan el máximo de los recursos disponibles para la promoción progresiva de los derechos y si promueven la participación.

A pesar de la temprana y uniforme ratificación de la CDN por parte de todos los Estados de América Latina, pocos fueron los países que iniciaron, durante el primer decenio, el proceso de adecuación de su ordenamiento jurídico a los principios fundamentales y a los derechos y obligaciones que surgen de la Convención. Tempranamente, se destaca el caso de Brasil, quien habiendo ratificado la CDN en septiembre de 1990 sanciona su “Ley de Protección de la Infancia” en julio de 1990, es decir, antes de la entrada en vigor de la Convención en el país. (VÉASE TABLA 2.2.1)

TABLA 2.2.1

Países de América Latina, según año de sanción de las Leyes de Protección Integral (LPI)

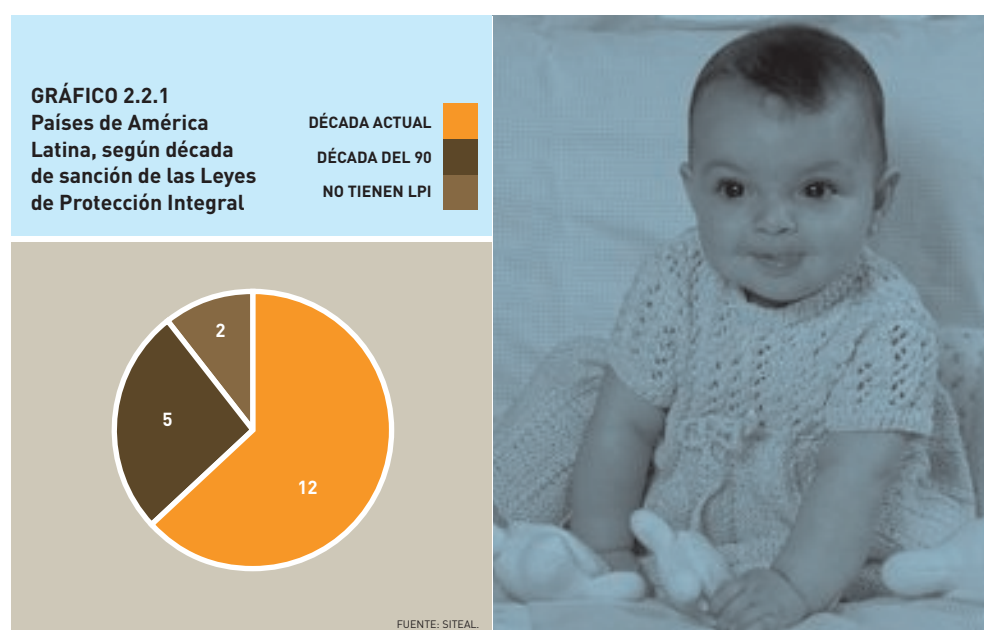
	PAÍS	AÑO
PAÍSES CON LEYES SANCIONADAS 1990-1999	Brasil	1990
	Panamá	1994
	Honduras	1996
	Nicaragua	1998
	Costa Rica	1998
PAÍSES CON LEYES SANCIONADAS 2000-2009	Perú	2000
	México	2000
	Bolivia	2000
	Venezuela	2000
	Paraguay	2001
	Guatemala	2003
	República Dominicana	2003
	Ecuador	2003
	Uruguay	2004
	Argentina	2005
	Colombia	2006
	El Salvador	2009
PAÍSES SIN LPI	Chile	
	Cuba	

FUENTE: SITEAL.

Si bien la pronta iniciativa de cambios legislativos no implica necesariamente una mejor recepción de la CDN en las leyes de los países, sí nos habla de una inmediata preocupación por crear espacios jurídicos, herramientas y reglas, para promocionar su cumplimiento. También nos muestra sociedades que priorizan el abordaje de ciertos cambios institucionales, posiblemente por considerar que los derechos de la infancia son una

prioridad en la agenda o por considerarlos la base necesaria para abordar otras necesidades sociales. En Brasil, se trata de una legislación derivada de un proceso normativo e institucional que ya se inicia con la modificación de su Constitución Nacional en 1988. No es casual entonces que esta ley, cuya previsión se encontraba presente en la Constitución (en su artículo 24, apartado XV), asomase al orden jurídico brasileño dos años después, conjuntamente con la ratificación del instrumento internacional. Esta ley posee un texto, a la vez, completo y escueto. Prevé varios principios fundamentales de la Convención aunque no hace hincapié en la integralidad. Se destaca especialmente la institucionalidad que adquiere en el Estatuto el fácil y rápido acceso a la Justicia (coincidentemente con los lineamientos que, al respecto, manifiesta la Convención).

Salvo el caso de Brasil, durante el período 1990-1999 sólo parecen generarse leyes como resultado de la agenda y de la presión internacional por los derechos humanos, en particular, por los derechos del niño. Por esta razón, los documentos suelen seguir patrones muy similares para la creación de instituciones. En algunos casos, arrastran deficiencias de sus propias representaciones sociales o tradiciones sobre la figura del “niño”, lo que obstaculiza la consideración del niño y la niña como sujetos de derechos. Por otra parte, estas leyes contemplan todos los principios generales en forma expresa, aunque no precisan ni anticipan los casos de aplicabilidad de estos principios en la vida cotidiana de los niños y las niñas. (VÉASE GRÁFICO 2.2.1)



Luego de implementar su reforma constitucional de 1994, Panamá dicta la Ley N° 3 de “Código de Familia”, que reúne bajo una estructura legal única las instituciones principales del Derecho civil de familia (matrimonio, divorcio, alimentos, tutela, curatela, etc.) y las normas de protección integral del “menor” y la familia, más toda la estructura del procedimiento jurisdiccional judicial de familia, aunque sin dejar atrás la doctrina de la situación irregular y la tutelaridad.

El caso del Código de Nicaragua, aun cuando presente algún déficit en cuanto a la creación de institucionalidad en términos de recursos o medios de reclamación rápidos y eficaces, merece una especial consideración ya que prevé que la falta de expresión de la opinión del niño en causas que le sean atinentes o afecten sus derechos, libertades y garantías, acarrea la nulidad absoluta de todo lo actuado en los procedimientos. También es destacable en esta norma su nivel de precisión sobre el

principio de interés superior, en todos los ámbitos en los que se espera su aplicación concreta.

Particularmente, el Código nicaragüense acerca el principio del interés superior del niño a las relaciones intrafamiliares, a las medidas administrativas que tomen las instituciones públicas y privadas de bienestar social, a los tribunales (durante la aplicación de medidas de protección), a los empleadores y otros agentes particulares (en todos los casos en los que se deba garantizar la lactancia materna y en aquellos otros en los que se encuentre en juego la separación del niño o la niña de la madre), y a las autoridades nacionales, municipales y de las regiones autónomas del país. Además, coloca el principio del interés superior como rector en la interpretación de las normas del mismo Código, lo que debería implicar una prevalencia de este principio en caso de choque con otro criterio interpretativo que resulte restrictivo de los derechos de la infancia.

En Honduras, se debe destacar la abundante presencia, en la Constitución, de artículos sobre los derechos del niño, los que incorporan los principios generales, incluso citando el texto original de la Convención. La Constitución (y también el Código) tiene algunas reminiscencias de la doctrina de la situación irregular, que colocan al niño como objeto de las normas y derechos, y no como verdadero sujeto. Esto impacta en forma directa sobre la escueta presencia del principio de respeto a la opinión del niño y en la consideración del niño como sujeto de derechos. En cuanto al resto de los principios generales, puede observarse que están todos presentes, e incluso se puede resaltar una especial dedicación al principio de no discriminación, mediante una profusa cantidad de artículos que postulan la igualdad de derechos y de acceso para todos los niños, con independencia de sus discapacidades, origen étnico o condición social. Principalmente, se destaca la consagración de ciertas previsiones que faciliten el acceso a los bienes culturales, según las diversas necesidades lingüísticas, la atención y rehabilitación de los niños discapacitados y el apoyo a las familias.

Finalmente, el Código de Costa Rica es el más completo de este primer período. La presencia de la totalidad de los principios generales y del paradigma de la integralidad como ejes rectores es notable, tanto por la extensión que ocupan en sus normas como por la profusión de ejemplos concretos de aplicación.

Más adelante, en la década actual, las leyes de protección integral van tomando características propias según el país donde se originan, es decir que se trata de normas más permeables a las decisiones y presiones de regulación interna que a las de orden internacional y, en consecuencia, se presenta una gran diversidad de contenidos. Aun así, hay ciertos criterios que perduran, pues derivan de la obligación de dar cumplimiento a los compromisos internacionales que plantea la CDN.

Actualmente, podría establecerse un grupo de países que conserva ciertas instituciones reñidas con los principios de la Convención, es el caso, por ejemplo, de Honduras, Guatemala (en cuanto al sistema judicial) o Perú (cuando se hace referencia a la situación irregular de las “pandillas perniciosas” y se establece que los menores de 18 años en conflicto con la ley podrán ser privados de libertad por un período de hasta seis años, o con la persistencia de la “Ley de mendicidad”). También se da el caso de países que establecen edades diferentes, según el sexo, para contraer matrimonio, como ocurre con México, Colombia, Venezuela, Panamá o Ecuador (aunque no se especifica en su Ley de protección integral sino en su legislación civil) y, hasta hace poco tiempo, Argentina (que modificó esta situación mediante la Ley N° 26.449 del 15 de enero de 2009, que enmienda el Código Civil).

LOS NIÑOS VÍCTIMAS DE CONFLICTOS: UNA PRIORIDAD DE ATENCIÓN

ANA IBÁÑEZ*

Las consecuencias del conflicto se escenifican en los medios de comunicación con la destrucción del capital físico: vías destruidas, edificaciones bombardeadas, oleoductos incendiados, entre muchas otras. Pero poco se percibe y discute el alto impacto que tiene un conflicto armado sobre el capital humano de un país. Personas en edades productivas mueren, los niños dejan de asistir a la escuela para evitar la violencia, los campesinos son obligados a trabajar en las ciudades, donde su capital humano no es reconocido, la desnutrición en áreas de conflicto y entre las poblaciones desplazadas por la violencia es generalizada, y los jóvenes deben abandonar sus estudios para compensar las caídas en los ingresos de sus familias debido a la guerra. Esto sin mencionar los traumas y la violencia a la cual son expuestas las personas día a día, lo que les ocasiona un estrés postraumático que impide el accionar cotidiano.

La destrucción de capital humano, a diferencia del capital físico, es en algunos casos irreversible. La desnutrición y la carencia de educación y estímulos en la infancia temprana no se recuperan en años posteriores, aunque se inviertan sumas elevadas para intentar hacerlo. Los niños que son víctimas de conflictos en su infancia temprana sufren pérdidas presentes de capital humano que en un futuro pueden significar salarios menores, un desempeño laboral deficiente y dificultades para consolidar un proyecto de vida. Las pérdidas presentes de capital humano son altas, perduran

para toda la vida y pueden condenar a sus víctimas a la pobreza. Pese a esto, la protección de los niños no representa una clara prioridad en épocas de conflicto.

La población colombiana en condición de desplazamiento es un ejemplo de la vulneración de los derechos de la primera infancia en épocas de conflicto. Las acciones de los grupos armados ilegales y la debilidad institucional de muchas regiones del territorio colombiano dejaron a un alto porcentaje de la población civil a merced del conflicto. La lucha por la tierra y por el control del territorio ocasionó la migración masiva de la población del campo hacia la ciudad. Pero esta historia reciente de Colombia no es una excepción en América Latina. En décadas pasadas, países con conflictos, como Guatemala, Nicaragua, Perú y El Salvador, también vivieron el fenómeno del desplazamiento.

La vulneración de los derechos de los niños se inicia desde la etapa previa al desplazamiento forzoso. Los niños son víctimas directas de la violencia, debido al reclutamiento forzoso, a las agresiones sexuales y al ser testigos de la violencia contra su familia, amigos y vecinos, antes de migrar. El proceso de migración posterior se realiza bajo condiciones bastante precarias, con una alimentación insuficiente y condiciones sanitarias deficientes, lo que incrementa el riesgo de desnutrición y de propagación de enfermedades.

El proceso de asentamiento en los municipios de recepción tiene matices

*Profesora Asociada de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y Directora del CEDE. Su investigación académica se ha concentrado en el análisis microeconómico del conflicto; en particular, en el estudio de los costos económicos del crimen y del conflicto, y en las causas y consecuencias de los desplazamientos forzosos.

negativos pero también positivos. Por ejemplo, el acceso a la educación aumenta para los niños desplazados. Un estudio de Moya e Ibáñez encuentra que la asistencia escolar para niños menores de 18 años antes del desplazamiento era del 54% y, una vez que se asientan en el lugar de recepción, ésta sube al 72%. Esto no resulta sorprendente, ya que la oferta educativa en las áreas urbanas es más alta que en las rurales y, por lo tanto, las escuelas de ciudad pueden absorber mayor población en edad escolar.

La pérdida de capital humano no surge entonces por obstáculos en la asistencia escolar, sino que surge por las dificultades de los hogares desplazados para compensar las caídas de ingreso y activos, que son consecuencia del desplazamiento. La baja capacidad para generar ingresos obliga al retiro escolar de los jóvenes desplazados, quienes deben vincularse a los mercados laborales a muy temprana edad. Además, los eximios ingresos de los hogares desplazados en algunos casos implican que, pese a contar con el acceso a la escuela, los niños no asistan a ella por carecer de recursos para comprar útiles, pagar el transporte y sufragar otros costos asociados a la educación. La alta desnutrición infantil de la población desplazada, como lo demuestran estudios del Programa Mundial de Alimentos, también dificulta los procesos de aprendizaje de estos niños y niñas.

En 1997, el Estado colombiano decidió adoptar una legislación progresista, única en América Latina, para evitar y mitigar el impacto de los despla-

mientos. Respecto del tema de la infancia temprana y la educación, la legislación estipula la asignación de subsidios condicionados a las familias desplazadas y, a través del programa “Familias en Acción”, obliga a la gratuidad escolar para esta población, ordena su priorización en el otorgamiento de cupos escolares y plantea la necesidad de diseñar programas de educación especiales en caso de que así se requiera.

Si bien con esto la legislación pretende evitar la interrupción y la deserción escolar, aún parece quedarse “corta”, tal como lo demuestran las cifras de cobertura. Esto evidencia que el otorgamiento del cupo escolar para las víctimas de conflictos resulta inocuo, si no se establecen condiciones económicas estables para los hogares. Cuando las familias no pueden generar recursos suficientes para tener una vida digna, recurren a la mano de obra infantil o retiran a sus hijos de la escuela para que permanezcan encerrados en sus casas. La ociosidad de los jóvenes desplazados en barrios de bajos recursos y con la presencia de grupos armados o criminales ha aumentado el riesgo de reclutamiento de éstos para actividades criminales o para engrosar las filas de los grupos armados ilegales.

La atención de víctimas de conflicto y la protección de los niños y niñas requiere ir mucho más allá de otorgar un cupo escolar. Es fundamental garantizar la estabilidad económica de los hogares, para así proteger a niños y jóvenes, quienes son el futuro de una sociedad que propenda hacia la reconciliación y la reconstrucción tras años de conflicto.

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CDN) EN LAS LEYES DE PROTECCIÓN INTEGRAL

Podría afirmarse que existe un grupo de países que opta por una técnica legislativa más abstracta, con una simple enunciación, definición o declaración de los principios generales de la CDN. Entre ellos están Perú, Argentina, Uruguay, Paraguay, Colombia y Guatemala. Una mayor precisión podría reconocérsele al texto del Código de la Niñez de Bolivia, que dedica gran parte de sus artículos al principio de no discriminación y algunos al interés superior. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el niño como sujeto de derechos o con el respeto de su opinión en todos los procesos que lo afecten ya que, aunque tales principios no están ausentes, se delinean brevemente y no se trasladan al marco de instituciones fundamentales que garanticen su efectividad, como el acceso a la Justicia o a los mecanismos de reclamo administrativo *in extenso*.

Otro grupo de países asigna en sus textos legislativos una importancia mayor a unos principios generales en relación con otros. Éste es el caso de México respecto del principio de no discriminación o el derecho a que se respete la opinión del niño, aunque la alusión al interés superior resulta un tanto frágil.

El Código de Ecuador es un ejemplo notable del primer período de formación de leyes de protección integral. En cuanto a los principios generales, puede observarse que éstos “bajan” a cada acción concreta que afecta la vida de los niños y niñas, estableciendo que las prácticas administrativas, pedagógicas, formativas, culturales tradicionales, de protección, atención, cuidado y de cualquier otra clase que se realicen deben respetar los derechos y garantías de los niños y niñas, y excluir toda forma de maltrato y abuso. Abundante en institucionalidad y recursos para el aseguramiento de la efectividad, esta norma implementa medidas que involucran la activa participación de todos los poderes del Estado, lo que provoca mutuos controles y la participación de la sociedad civil en las instancias locales, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas.

En cuanto a completud y técnica legislativa, también merecen destacarse las leyes de protección integral de Venezuela, El Salvador y República Dominicana. La primera de ellas se extiende en el detalle de los principios generales, particularmente sobre el principio de no discriminación, sin olvidar el resto, con un complejo y extendido diseño de instituciones que procuran dar efectividad de cumplimiento. En el caso de las leyes de El Salvador y República Dominicana, se observa que todos los principios merecen igual dedicación normativa.

¿QUÉ ES UN NIÑO, SEGÚN LA NORMA?

Un punto especialmente relevante para valorar los avances legislativos en la temática de la infancia es el concepto de “niño” que ofrece la legislación de cada país, no solamente porque con ello se define al sujeto al que se le reconocen derechos o imputan obligaciones, sino porque el concepto mismo es un sensible termómetro acerca de las tradiciones y representaciones sociales que existen sobre el rol del niño, como sujeto (u objeto) de derechos y políticas, y sobre el respeto a su opinión en todos los ámbitos de su sociabilidad.

En cuanto a la determinación del momento en que se inicia la protección de la infancia según las leyes observadas, hay un grupo de países que se manifiesta expresamente en favor de la relevancia jurídica de “la concepción” en la definición del sujeto de derechos. En algunos casos, estas legislaciones civiles (que en la región se encuentran predominantemente influenciadas por el derecho continental europeo) aclararán con respecto a los derechos que “la persona por nacer” adquiere los derechos bajo la condición de “nacer y permanecer con vida”, aunque sea unos momentos después de ser separado del seno materno. (VÉASE TABLA 2.2.2)

TABLA 2.2.2
Países de América Latina, según conceptualización de inicio de la niñez en las Leyes de Protección Integral

DESDE LA CONCEPCIÓN	DESDE EL NACIMIENTO	NO ESPECIFICA EL INICIO
Costa Rica Argentina Bolivia Ecuador Guatemala El Salvador Panamá	Honduras Perú República Dominicana Colombia	Brasil México Nicaragua Uruguay Paraguay Venezuela

FUENTE: SITEAL.

Otro grupo consigna expresamente “el nacimiento” como comienzo de la consideración de la personalidad, lo que no implica que en esas leyes de protección integral y códigos no se encuentren consideradas la atención prenatal y la protección del embarazo. Finalmente, un grupo mayoritario de países opta por no definir en las leyes de protección integral o en los códigos de la niñez el punto desde el cual se considera al niño o niña como tal sino por definir “hasta cuándo lo es”, una técnica legislativa que oportunamente también fue asumida por la CDN.

Un interesante punto en cuanto a la evolución legislativa de la región puede determinarse al observar si el concepto de “niño” asume criterios biológicos de madurez diferentes según se trate de hombre o mujer, tanto desde la definición misma como desde ciertas instituciones fundamentales, por ejemplo, el estado civil. En cuanto a la definición de “niño” (con excepción de Honduras, que conserva en su LPI los criterios biológicos de madurez diferenciados), el resto de las leyes integrales o códigos de la región ha considerado un límite legal común para el niño y la niña, que varía entre los 11 y los 13 años de edad. En ciertos casos, esta definición no se encuentra en la ley sino en el Código Civil de cada país, bajo la vetusta definición de “menores impúberes” y, en otros casos, como en Colombia, se establece el límite en 12 años en la LPI, sin modificar el concepto del Código Civil que diferencia “infante”, hasta los 7 años de edad, de “menor impúber”, con diferencia según sexo, y “menor adulto”. (VER TABLA 2.2.3)

La elección de una definición de “niño” implica, claramente, una declaración de orden político de los Estados en sus leyes, ya que en esa elección se encuentra comprendido el debate sobre el inicio de la vida, un tema extremadamente sensible en los países observados. El dato más relevante que se obtiene a partir de la lectura de las normas se refiere a la lentitud observada en el proceso de adecuación legislativa que busca desterrar diferencias según sexo.

TABLA 2.2.3

Países de América Latina, según posicionamiento respecto a la finalización de la niñez

CONCEPTO DE NIÑO UNIFICADO POR SEXO	<p>Panamá (hasta los 13 años según la Ley de la Sec. de la Niñez)</p> <p>Brasil (hasta los 12 años)</p> <p>Nicaragua (hasta los 12 años)</p> <p>Bolivia (hasta los 12 años)</p> <p>Perú (hasta los 12 años)</p> <p>Argentina (hasta los 14 años según el Código Civil)</p> <p>México (hasta los 12 años)</p> <p>Colombia (hasta los 12 años en choque con el Código Civil)</p> <p>Uruguay (hasta los 13 años)</p> <p>Ecuador (hasta los 11 años)</p> <p>Paraguay (hasta los 13 años según el Código Civil)</p> <p>República Dominicana (hasta los 12 años)</p> <p>Venezuela (hasta los 12 años)</p> <p>El Salvador (hasta los 12 años)</p> <p>Costa Rica (hasta los 12 años)</p>
CONCEPTO CON DIFERENCIA SEGÚN SEXO	<p>Honduras (hasta los 12 en varones y 14 en las mujeres)</p>

FUENTE: SITEAL.

3. LA INSTITUCIONALIDAD PREVISTA EN LAS LEYES DE PROTECCIÓN INTEGRAL

A la hora de evaluar desde el diseño jurídico la transformación institucional que asumen como obligación los Estados, para hacer frente a los exigentes compromisos de la CDN, puede agruparse a los países según ciertos criterios de diseño de su propia organización. Un primer grupo de países realiza una modificación de la organización ejecutiva para dar cabida a un área especializada en Niñez y adolescencia, aun cuando en algunos casos los países afirman crear un “sistema integral”. En general, como podrá observarse, no comprometen innovaciones profundas en los modos de diseño, ejecución o fiscalización de las políticas como tampoco en los sistemas judiciales especiales. (VÉASE TABLA 2.3.1)

Podría señalarse que Perú y Honduras, dentro de este primer grupo, no profundizan en innovaciones institucionales sino que más bien engarzan en estructuras organizativas ya existentes las competencias atinentes a la niñez. Según la letra de su Código, Perú se propone crear un sistema de protección integral, aun cuando en los hechos crea o amplía una estructura administrativa en el nivel nacional, que se encuentra dirigida por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el que en un principio estableció para su ejecución un segundo nivel ejecutivo –la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes–, luego devenido en un departamento del área. Prevé asimismo en la norma replicar ese órgano ejecutivo en el nivel regional o municipal –a instancias de la autoridad local–, mientras la coordinación queda a cargo del ente rector nacional. En cuanto a las entidades encargadas de dar recepción a las denuncias o representación y asesoramiento, Perú crea Defensorías en instancias administrativas y Fiscalías y abogados de oficio en la instancia judicial especializada en familia. Pero no innova en las competencias ni en la ejecutividad y autonomía de estas instituciones, que conservan el sesgo de la organización judicial tradicional. (VÉASE TABLA 2.3.2)

Honduras encomienda la atención integral de la niñez a la Junta Nacional de Bienestar Social, encargada de todas las etapas de realización de las políticas. Su modo de replicar estas políticas en el nivel local es la desconcentración de competencias mediante la creación de Procuradurías o Consejerías de familia, eminentemente integradas por las

TABLA 2.3.1

Países de América Latina, según institucionalidad prevista en sus Leyes de Protección Integral

PAÍSES	CREA SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL	CREA O ENCOMIENDA TAREAS A ÓRGANOS DE GOBIERNO O EJECUTIVOS	CREA INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS DESCENTRALIZADAS	CREA CONSEJO NACIONAL O FEDERAL	CREA INSTITUCIONES JUDICIALES ESPECIALIZADAS	DEFENSOR O PROCURADOR DEL NIÑO INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO	CREA DEFENSOR DEL NIÑO, PROCURADOR O CONSEJERÍA A NIVEL NACIONAL	CREA DEFENSORÍAS, PROCURADOR O CONSEJERÍAS LOCALES
Paraguay	●	●	●	●	●		●	
Perú		●	●		●			●
Guatemala		●	●		●	●	●	
Honduras		●			●			●
Nicaragua		●				●	●	
Uruguay		●		●	●			
Argentina		●		●	●	●		
Colombia	●	●	●		●	●	●	●
México				●			●	
Brasil			●	●	●			
Rep. Dominicana	●	●	●	●	●			●
Bolivia		●	●	●	●	●		●
Ecuador	●	●	●	●	●	●		●
Costa Rica		●	●	●				●
Panamá		●		●	●			
El Salvador	●	●	●	●	●	●	●	●

FUENTE: SITEAL.

TABLA 2.3.2

Países de América Latina, según rango jerárquico de las áreas de políticas orientadas a la infancia

PAÍSES	RANGO MINISTERIAL	SECRETARÍA	DIRECCIÓN	DEPARTAMENTO	COMISIÓN O CONSEJO ESTADO-SOCIEDAD
Paraguay	●				
Perú				●	
Guatemala					●
Honduras					●
Nicaragua					●
Uruguay					●
Argentina		●			
Colombia		●			
México		●			
República Dominicana	●				
Bolivia					●
Ecuador	●				●
Costa Rica					●
Panamá		●			
El Salvador	●				●

FUENTE: SITEAL.

autoridades estatales, sin participación de la sociedad civil. Tampoco innova en el diseño judicial especial.

En la misma línea, Guatemala o Nicaragua crean estructuras especializadas, pero de la organización ejecutiva, y coordinan con los municipios o regiones la ejecución. Guatemala no crea un sistema integral, sino que opta por fundar una estructura administrativa nacional denominada Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia y replicarla en el nivel municipal. Ambas instancias diseñan o formulan políticas pero la ejecución, según la ley, corresponde a los diferentes organismos administrativos por materia (Trabajo, Salud, Educación); de este modo, se establece un valladar a la preconizada –desde la letra de la ley– “protección integral”. En su configuración,

EL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PARA LA PRIMERA INFANCIA

VÍCTOR ABRAMOVICH*

* Abogado con Maestría en Derecho Internacional (LLM) en Washington, College of Law de American University; profesor adjunto regular de la materia Derechos Humanos, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y profesor titular regular de la Cátedra de Derechos Humanos, en la Universidad Nacional de Lanús (UNLA). En 2005 fue electo miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA para el período 2006-2010, donde también es Relator sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

El denominado “enfoque de derechos” considera el derecho internacional de los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y las estrategias de desarrollo. Estos estándares jurídicos sirven para fijar un marco para la definición de las políticas y estrategias de intervención, tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias pertinentes, y para establecer una vara o criterio común durante la fiscalización y evaluación posterior de esas políticas, lo que otorga un contenido más preciso a los principios y derechos que se ponen en juego.

En tal sentido, uno de los principales aportes de este enfoque consiste en dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, a partir del cual puedan inferirse elementos valiosos para reflexionar sobre los diversos componentes de las políticas sociales. Este marco conceptual también contribuye a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados a la hora de cumplir con su deber de garantizar los derechos involucrados y hacerlos efectivos.

En líneas generales, la introducción del enfoque de derechos procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas públicas, para que el punto de partida no descansa en la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino ante la presencia de sujetos con derecho a requerir determinadas acciones, prestaciones

y conductas. Los derechos establecen obligaciones correlativas y éstas requieren mecanismos de exigibilidad y responsabilidad. Asimismo, el discurso de derechos humanos enriquece el debate, dota de mayor legitimación y fuerza a los reclamos y sirve para modificar la lógica desde la que se perciben muchas de las actividades y prestaciones del Estado. Por otra parte, estos cambios demandan a los Estados un rol más activo y menos neutral, como garantes no sólo del reconocimiento de los derechos, sino también de la posibilidad real de ejercerlos.

En el derecho internacional de los derechos humanos, el concepto de “igualdad” evoluciona gradualmente desde una definición formal a una sustantiva, desde la idea de igualdad como no discriminación hacia una idea de igualdad como protección de grupos subordinados. Este cambio conceptual exige tener en consideración no sólo la igualdad de trato ante la ley, sino también el impacto discriminatorio de medidas y políticas que, en apariencia, parecen ser neutrales. Esto significa que se evoluciona desde una noción clásica de igualdad formal (que apunta a la eliminación de privilegios o de diferencias irrazonables o arbitrarias, y que demanda del Estado una suerte de neutralidad o “ceguera” frente a la diferencia), hacia una noción de igualdad sustantiva, que demanda del Estado un rol activo para generar equilibrios sociales, mediante la protección especial de ciertos grupos que padecen procesos históricos o estructurales de discriminación.

Esta última noción presupone un Estado que abandone su neutralidad y que cuente con herramientas de diagnóstico de la situación social, que le permitan saber qué grupos o sectores deben recibir en un momento histórico determinado medidas urgentes y especiales de protección y para también medir adecuadamente el impacto diferenciado de las políticas y los servicios públicos sociales. La protección de grupos subordinados no se realiza exclusivamente a través de medidas distributivas, sino también mediante políticas de reconocimiento, que ataquen los estereotipos de género, el machismo y el racismo, tan arraigados en las sociedades latinoamericanas.

Los Estados se encuentran obligados por la Convención sobre los Derechos del Niño a reconocer los derechos emanados de su texto pero también a adoptar medidas para alcanzar progresivamente la efectiva realización. Estos derechos se estructuran en torno a la consideración central del niño y la niña como sujetos de derechos y a la necesidad de brindarles protección especial, debido a que se trata de sujetos en crecimiento. Los derechos reconocidos en la Convención constituyen un nuevo paradigma conceptual en relación con los anteriores modelos tutelares (centrados en la concepción de los “menores”), e imponen a los Estados la obligación general de adecuar y armonizar sus

legislaciones locales a los principios que establece la Convención. Esto puede ocasionar la necesidad de construir una legislación general sobre el tema, pero también la de crear legislaciones específicas sobre determinadas materias.

Por otra parte, los Estados deben establecer políticas públicas que, además del enfoque de derechos, contengan un “enfoque de niñez” y contribuyan a la realización efectiva de los derechos de todos los niños y las niñas. De la misma manera, esto implica tanto la adopción de políticas generales que tengan en cuenta sus derechos fundamentales, como también la adopción de un enfoque transversal que, con perspectiva de género, observe los intereses, necesidades y derechos de los niños y niñas en materias particulares, por ejemplo, en el caso de la legislación penal o la legislación sobre salud, vivienda y empleo (para el caso de los adolescentes en edad de trabajar) o respecto de algunos grupos sociales en particular, como los pueblos indígenas y las poblaciones migrantes. Los estándares internacionales de derechos humanos pueden ayudar a precisar los contenidos y directrices de estas políticas públicas, no sólo de aquellas dirigidas a la niñez y la infancia, sino también de toda política que pueda afectar los derechos de la niñez de manera indirecta.

merece resaltarse la integración de la sociedad civil a través de organizaciones no gubernamentales, cuyos integrantes serán elegidos por los procedimientos propios de cada grupo. Nicaragua, por su parte, a través de su Consejo Nacional, también diseña y coordina la ejecución y, en este caso, participa un representante de los niños.

En el caso de Guatemala también se crean instituciones judiciales: tribunales y procuradurías, según el esquema tradicional judicial y un Defensor de la Niñez, dependiente del Procurador de los Derechos Humanos e independiente del Poder ejecutivo, este último con facultades de representación en juicio. Como curiosidad y a diferencia de esto último, Nicaragua crea dentro del “Consejo Nacional de Atención Integral” una Defensoría del niño, encargada de recibir e investigar las denuncias de incumplimiento o violación al Código y de resolver, en sede administrativa, sumariamente la aplicación de medidas de protección especial. La derivación a la Justicia sólo se vuelve necesaria ante actos delictivos. (VÉASE TABLA 2.3.3)

TABLA 2.3.3
Países de América Latina, según alcance de las competencias regulatorias establecidas en las Leyes de Protección Integral

PAÍSES	REGULA POLÍTICA NACIONAL ÚNICAMENTE	REGULA Y COORDINA NIVELES DE EJECUCIÓN NACIONALES Y LOCALES
Paraguay		●
Perú		●
Guatemala		●
Honduras		●
Nicaragua		●
Uruguay		●
Argentina	●	
Colombia		●
México	●	
República Dominicana		●
Bolivia		●
Ecuador		●
Costa Rica		●
Panamá	●	
El Salvador		●

FUENTE: SITEAL.

En el caso de México, puede observarse que el Código del niño no contiene más que unas escasas reglas genéricas sobre el diseño institucional y, en esa línea, establece la Procuración del Niño, Niña y Adolescente, con facultades que sólo se presentan ligeramente definidas (vigilancia, supervisión, formulación de políticas). Ante tal carencia, cabe pensar que la estructura administrativa nacional se ha visto poco modificada a raíz del Código, y la estadual o local, aún menos, dado que se trata de un país federal, cuyos estados conservan importantes espacios de autonomía en la creación de instituciones.

Aun con la consagración legal de la integralidad como regla, Uruguay y Argentina crean estructuras organizativas o consultivas especializadas pero mantienen intactas las responsabilidades de ejecución de las políticas, sin involucrar o comprometer esfuerzos de coordinación innovadores. Uruguay crea un Consejo consultivo con representación de todos los órganos sectoriales y de las organizaciones no gubernamentales, para la elaboración de políticas cuya ejecución sigue como tarea de los ministerios. Las denuncias o los reclamos por violación de derechos continúan a cargo del Poder judicial exclusivamente, por lo que no existe una instancia administrativa previa autónoma ni de simple derivación (con la sola excepción de los jueces de paz, en los municipios del interior del país).

Argentina, por su parte, crea la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, que elabora el Plan Nacional de Acción y encabeza el Consejo Federal de la especialidad, donde se encontrarán representados los gobiernos provinciales. Se trata de un órgano federal de coordinación pero que no ejecuta por sí ni ante sí política alguna; en todo caso, éstas permanecen en los niveles de gobierno provinciales y, dentro de ellos, en cada área o sector organizativo (Salud, Educación, entre otros). También se crea un órgano de vigilancia y denuncia independiente, que reporta al Poder legislativo (pero que aún se encuentra pendiente de creación). La justicia especializada ya había sido creada a la fecha de sanción de la LPI en Argentina, y es necesario aclarar que la creación y el funcionamiento del fuero de familia es una competencia derivada de la autonomía de cada provincia. Sin embargo, merece destacarse que la incorporación legal en el ordenamiento nacional de los criterios emanados de la CDN colabora sensiblemente para una mayor efectividad y un mayor activismo judicial en la especialidad.

En un segundo grupo se encuentran los países que, desde la norma, proponen la creación de un verdadero “sistema”. Aunque también hay matices de calidad en la técnica legislativa, en general, este criterio es el nacimiento de una instancia especializada, de diseño y ejecución integral unificada, con una articulación transversal en cuanto a las áreas sustantivas que la componen, integración de la sociedad civil desde el inicio del proyecto, descentralización en la atención directa de los sujetos de derecho, creación de sistemas de acceso a los reclamos en instancia administrativa y una Justicia flexible y especializada.

En esta línea, Paraguay crea un Sistema de protección integral y coloca como cabeza a un órgano ejecutivo con rango ministerial que preside el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y promueve la creación de Consejos locales. Según la letra de la ley, una Secretaría ejecuta la política que crea “el sistema”, poniendo en ejecución los planes y programas, y es a la vez órgano de registro y fiscalización de las entidades dedicadas a la niñez. El Consejo Nacional está diseñado como un órgano que integra transversalmente los distintos departamentos ejecutivos (Educación, Cultura, Salud, Justicia, Trabajo) y al Ministerio Público (acusador y defensor). Pero también parece estar pensado para integrar verticalmente los niveles de gobierno involucrados en la política, ya que está integrado por los Consejos departamentales. Tiene como función tanto diseñar políticas como aprobar las políticas diseñadas por la Secretaría, con lo cual se sobreentiende que constituye en sí mismo una instancia de elaboración y diseño, de la que no participa la sociedad civil en forma directa. En los Consejos departamentales del Paraguay se integran las entidades no gubernamentales dirigidas a la infancia y los Consejos municipales. Estos últimos son los que tendrían a su cargo el desarrollo de los programas de atención directa. (VÉASE TABLA 2.3.4)

En lo que este país no innova es en los mecanismos institucionales de reclamo, pues puede observarse que la Consejería municipal paraguaya tiene, entre otras funciones más burocráticas, la de recibir y dar intervención en los casos de denuncias de violación o incumplimiento de derechos (junto con su posterior derivación al Poder judicial), y también la tarea de brindar asesoramiento y orientación a la familia. Sin embargo, como no constituye una verdadera instancia administrativa, no evita la judicialización innecesaria de algunos casos de incumplimiento de derechos.

Entre estos países, puede resaltarse que Colombia crea un verdadero entramado institucional, complejo y en algún caso superpuesto, pero a la vez comprensivo de todas las instancias de acceso a reclamos, representación y reparación de derechos hasta ahora

TABLA 2.3.4
Países de América Latina, según características del sistema de acceso a reclamos del cumplimiento de los derechos

PAÍSES	VERDADERA INSTANCIA ADMINISTRATIVA	INSTANCIA DE ASESORAMIENTO Y DERIVACIÓN A LA JUSTICIA	INSTANCIA DE REPRESENTACIÓN DEL NIÑO	DENUNCIAS SÓLO ANTE ÓRGANOS JUDICIALES
Paraguay		●		
Perú		●	●	
Guatemala		●	●	
Honduras		●	●	
Nicaragua	●			
Uruguay				●
Argentina		●	●	
Colombia	●		●	
México		●	●	
República Dominicana	●			
Bolivia	●			
Ecuador	●		●	
Costa Rica	●		●	
Panamá				●
El Salvador	●		●	

FUENTE: SITEAL.

conocidas. En el nivel administrativo conserva al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente rector del sistema integral y prevé tener presencia en los municipios y regiones a través de las Comisarías de familia. También crea las Defensorías de familia, encargadas de velar por una resolución rápida de los conflictos que involucren incumplimiento o violación de derechos de la infancia y la adolescencia. El defensor tiene facultades de instrucción de las denuncias, de resolución ante la necesidad de dar pronta garantía a los derechos involucrados y de adopción de medidas de restablecimiento de derechos. También puede denunciar y promover acciones judiciales, cuando fuere necesario y cuando existiere un delito. Por lo tanto, se trata de una verdadera instancia administrativa de resolución de conflictos y la judicialización sólo se da ante casos donde la ley procesal expresamente lo exija o ante hechos ilícitos. Las Comisarías de familia, también creadas por la ley, tienen funciones administrativas y funciones de prevención y reparación, superpuestas en algunos puntos con las Defensorías. En el nivel judicial, las funciones de representación también incumben a los procuradores de familia.

Podría acordarse que semejante diseño institucional tiene una pretensión de omnipresencia respecto de la salvaguarda de los derechos de los niños y, si esto es así, no puede menos que destacarse. Queda claro que las incumbencias de los principales ministerios sustantivos permanecen intocadas en el sistema integral, con lo cual los niveles de ejecución continúan siendo sectoriales, aunque con voluntad de coordinación.

La Ley de infancia de Brasil, por su parte, diseña un Consejo Tutelar de los derechos de la infancia que tiene presencia en los municipios. Sus integrantes son elegidos por el voto de los habitantes de cada municipio. En el nivel judicial, Brasil cuenta con justicia especializada y el ministerio público destina un área especializada a la defensa de los intereses del niño, tanto desde la aplicación de medidas de protección como desde la representación de los niños o las familias en los reclamos judiciales. La estructura judicial es tradicional, sin embargo, el acceso a través de figuras sumarísimas, como los mandamientos de garantía o aseguramiento y los mandamientos de intimación –de raíz constitucional–, le dan forma, antes que en ningún otro país de la región, a un acceso jurisdiccional pleno a los derechos humanos, sociales y a los intereses difusos o colectivos.

República Dominicana crea un sistema integral amplio, liderado por el Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia. Éste está integrado por un Directorio (órgano ejecutivo) y una Oficina Nacional (órgano consultivo), y estas instancias se replican regionalmente y en cada municipio. También se crean Juntas locales de protección y restitución de derechos, cuyos miembros son elegidos por el voto asambleario de las instituciones no gubernamentales registradas ante el Directorio municipal. Esta última es una verdadera instancia administrativa que incluye la recepción y tramitación de denuncias, lleva adelante los procesos de protección y restitución de derechos, toma medidas de aseguramiento, protección y restitución de derechos y sólo recurre a la Justicia ante el incumplimiento de esas órdenes emitidas. El niño y el adolescente tienen derecho a presentar por sí mismos denuncias de actos cometidos en su contra. En caso de que exista un hecho que constituya delito, interviene la Justicia especializada, que está constituida por Tribunales, una Corte de apelación y una Corte de los niños, con la participación del Ministerio Público también especializado en infancia y adolescencia.

En Bolivia, se ha conformado el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, con facultades propositivas, de consulta y evaluación de las políticas y los servicios integrales para la niñez y adolescencia en el ámbito nacional. Este Consejo está conformado por representantes del Poder ejecutivo, de la Iglesia Católica, de las Comisiones Departamentales de la Niñez y Adolescencia y de organizaciones de la sociedad civil, con personalidad jurídica y que trabajen en el área de la Niñez y adolescencia sin fines de lucro. Asimismo, las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia están conformadas por representantes de los Concejos municipales y de la sociedad civil relacionadas con actividades en favor de la niñez y adolescencia de cada municipio. Sus funciones se orientan a formular políticas de protección y defensa de la niñez y adolescencia en cada jurisdicción, fiscalizar la ejecución de políticas y programas, así como promover actividades de sensibilización para desarrollar una cultura en favor de la niñez y adolescencia.

En cuanto al acceso a la Justicia, se crean mediante la LPI boliviana las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, como un servicio municipal gratuito de protección y defensa. Éstas pueden presentar denuncias e intervenir en instancias administrativas y judiciales sin necesidad de mandato expreso, disponer medidas de protección legal, brindar orientación a las familias, prevenir situaciones críticas e intervenir cuando entran en conflicto los intereses de los padres, tutores o cuidadores y los niños, haciendo prevalecer el interés superior. Por el artículo 213 de la ley, se garantiza el acceso en condiciones de igualdad a todas las instancias de la justicia a todo niño y niña, existiendo una jurisdicción especial en niñez y adolescencia.

Mediante el Código de la Niñez y Adolescencia de Ecuador, se crea un Sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia que está integrado por tres niveles de organismos: 1) los organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas, que son el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia; 2) los organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos, que son: las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia; y 3) los organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, que son las entidades públicas y privadas de atención.

Todas estas entidades están integradas por representantes de las ONGs y agrupaciones comunitarias de la especialidad, quienes son elegidos por colegios electorales; los representantes de organizaciones indígenas y afroecuatorianas son electos de acuerdo con sus normas y costumbres. Las juntas cantonales son integradas por miembros pro-

puestos por la sociedad civil, y su objetivo fundamental es la protección de la infancia, pero no por medio de la judicialización innecesaria sino por medio de la conciliación y reparación de derechos. En estos procedimientos, la facultad de iniciar una acción administrativa de protección tiene como sujeto al niño o a la niña, a cualquier miembro de su familia ampliada, a la defensoría del pueblo, a las defensorías comunitarias y a cualquier persona u entidad que tenga interés en ello.

El Código de Costa Rica también diseña un sistema liderado por un Consejo Nacional, como entidad de elaboración de políticas, diseño y control. La organización del esquema de protección integra en este organismo algunas estructuras preexistentes, como el Patronato Nacional de la Infancia, al que se encuentran adscritas las nuevas juntas de protección a la niñez y adolescencia. Pero una novedad es que en su integración participa un representante de los adolescentes de la comunidad, quien actuará con voz y voto. Luego se encuentran los Comités tutelares, cuya función principal es actuar como centro de mediación en la resolución de conflictos.

En cuanto al acceso a un sistema sencillo de reclamos y denuncias, se observa que, en las regiones, las oficinas del Patronato Nacional de la Infancia pueden tramitar en sede administrativa un proceso especial de protección y tomar medidas de garantía o reparación inmediatas, con la obligación de derivar los casos que constituyan delitos. En Costa Rica, se cuenta con una estructura judicial especializada y se les otorga derecho de denuncia a todos los niños, niñas y adolescentes. Aunque para recurrir a los tribunales, debe primero transitarse la instancia administrativa del patronato. En cuanto a El Salvador, puede observarse que su flamante LPI, sancionada en marzo de 2009, todavía no ha entrado en vigencia (una instancia que se espera para abril de 2010). (VÉASE TABLA 2.3.5)

TABLA 2.3.5
Países de América Latina, según especificidad del compromiso presupuestario orientado a la niñez

PAÍSES	RECURSOS DEL PRESUPUESTO SIN ESPECIFICAR	RECURSOS ESPECÍFICOS O FIJACIÓN DE PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO TOTAL	NO PREVÉ RECURSOS
Paraguay	●		
Perú			●
Guatemala	●		
Honduras	●		
Nicaragua	●		
Uruguay	●		
Argentina	●		
Colombia	●		
México			●
República Dominicana		●	
Bolivia	●		
Ecuador		●	
Costa Rica		●	
Panamá	●		
El Salvador	●		

FUENTE: SITEAL.

Otro punto especialmente relevante para evaluar la calidad de la creación o transformación institucional es el grado de compromiso presupuestario, adquirido con nivel legal. En este sentido, sólo tres países, todos ellos del segundo grupo, son capaces de precisar porcentajes de su presupuesto para sufragar los sistemas. Estos países son República Dominicana, Ecuador y Costa Rica.

4. LAS LEYES DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN O PROTECCIÓN

Las medidas de protección y restitución de derechos son disposiciones provisionales y excepcionales, emanadas de la autoridad competente, que tienen por finalidad garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas que se encuentren en condiciones de amenaza, vulneración y/o violación flagrante de sus derechos. Esta amenaza, vulneración o violación de derechos puede provenir de la acción u omisión de cualquier persona física, moral, pública o privada. En principio, las medidas de protección y restitución de derechos constituyen una modalidad de sentencia alternativa de conflictos sociales, orientada a la desjudicialización, en el ámbito administrativo, de estos casos, siempre que las acciones de los actores involucrados no constituyan delitos. Esta concepción varía levemente según los esquemas judiciales y administrativos de los distintos países, y aún existe gran cantidad de ellos que asigna la adopción de estas medidas al Poder judicial.

La Tabla 2.4.1. muestra las principales órdenes o medidas de protección y restitución de derechos que se utilizan en las LPI de la región. Algunos países no incluyen en sus Códigos de niñez o LPI las sanciones, órdenes o medidas protectivas, pero esto no quiere decir necesariamente que la legislación no contenga tales medidas, ya que éstas pueden encontrarse en códigos de procedimiento ante los tribunales o en leyes de asistencia o violencia familiar.

Tampoco se puede afirmar que el hecho de contener una lista detallada de medidas protectivas torne más efectivo o flexible un sistema, simplemente las medidas constituyen una muestra de cuáles son las principales herramientas que los legisladores de cada país han estimado como más valiosas. La mayor parte de las leyes y códigos contiene una cláusula o artículo que prevé la flexibilidad en la adopción de estas medidas o una expresión equivalente que afirma que la no inclusión de una medida en la lista no significa que el juez no pueda tomarla, siempre que se considere el interés superior del niño.

En este sentido, para la imposición y ejecución de las medidas de protección y restitución de derechos, el denominador común de las leyes de protección integral es tomar como parámetro ineludible la consideración del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, así como el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios.

(VÉASE TABLA 2.4.1)

Las medidas pueden, habitualmente, ser aplicadas de manera aislada, acumulativa o sustitutiva. Los motivos más usuales para su implementación son los siguientes: a) por acción u omisión de las instituciones públicas y privadas; b) por falta, omisión o abuso de los padres, tutores, encargados o responsables; c) por acciones u omisiones contra sí mismos; y d) por acciones u omisiones o abusos de particulares.

Las medidas varían según los países pero, en general, las leyes de protección integral establecen las siguientes sanciones o multas: órdenes a los padres, madres, encargados, funcionarios públicos y funcionarios privados, para que éstos cumplan con sus deberes y obligaciones o bien para que cumplan con sus deberes y obligaciones respecto de la salud y educación; órdenes para que se restituya el derecho a ser criados en una familia, incluyendo la ubicación en una familia sustituta (como medida provisional); órdenes para la protección y restitución de los derechos por razones de abuso, maltrato y explotación laboral, sexual y comercial, o de orientación para que participen en programas de

TABLA 2.4.1
Países de América Latina, según principales órdenes o medidas
de protección y restitución de derechos que se utilizan en las LPI

PAÍSES	SANCIONES O MULTAS	ÓRDENES A LOS PADRES, MADRES, ENCARGADOS, FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y FUNCIONARIOS PRIVADOS					
		PARA QUE CUMPLAN CON SUS DEBERES Y OBLIGA- CIONES	PARA QUE CUMPLAN CON SUS DEBERES Y OBLIGACIONES RESPECTO DE SALUD Y EDUCACIÓN	SER CRIADOS EN UNA FAMILIA, INCLUYENDO LA COLOCACIÓN EN FAMILIA SUSTITUTA (COMO MEDIDA PROVISIONAL)	PARA QUE RESTITUYAN LOS DERECHOS POR RAZONES DE ABUSO, MALTRATO Y EXPLOTACIÓN LABORAL, SEXUAL Y COMERCIAL	PARA QUE PARTICIPEN EN PROGRA- MAS DE APOYO FAMILIAR O PROGRAMAS DE AYUDA SOCIAL	PARA QUE ACCEDAN A SERVICIOS Y/O PROGRA- MAS DE TRATA- MIENTO FÍSICO, CLÍNICO Y PSICOLÓGICO
Rep. Dominicana	●	●	●	●	●	●	●
Venezuela	●	●	●	●	●	●	●
Brasil	●	●	●	●	●	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●
Paraguay	●	●	●	●	Sólo judicial	●	●
Perú	●	●	●	●	●	●	●
Guatemala	●	●	●	●	●	●	●
Honduras	●	●	●	●	●	●	●
Nicaragua	●	●	●	●	●	●	●
Argentina	●	●	●	●	●	●	●
Uruguay	●	●	●	●	●	●	●
Colombia	●	●	●	●	●	●	●
Bolivia	●	●	●	●	●	●	●
Ecuador	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●
Panamá	●	●	●	●	●	●	●
El Salvador	●	●	●	●	●	●	●

apoyo familiar o programas de ayuda social o para que accedan a servicios y/o programas de tratamiento físico, clínico y psicológico.

Luego, las LPI cuentan con medidas predominantemente judiciales, entre ellas: declaración de responsabilidad de los padres o responsables, abrigo, colocación en entidad de atención, adopción, advertencia, pérdida de la guarda, destitución de tutela o suspensión de patria potestad, exclusión del hogar del agresor y resolución alternativa de conflictos para la prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar.

En la implementación de estas medidas, se destaca Venezuela, con un sistema que “castiga” la falta de diligencia de las autoridades competentes para tomar medidas de protección o para aplicar procesos de judicialización que son innecesarios. Su LPI sanciona con la pérdida de su condición de integrante del Consejo de Protección a todos aquellos miembros que, por abstención o inhibición de intervenir en dos o más oportunidades en casos de medidas de protección, favorezcan la intervención de la Justicia, quien deberá asumir la protección de los derechos de la infancia. En el caso de Costa Rica, también puede destacarse la vigencia explícita del rol activo de los jueces en esta materia así como la ausencia de todo ritualismo.

5. SOBRE LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS DE LA PRIMERA INFANCIA

Gran parte de la tradición constitucional iberoamericana en materia de derechos sociales, alineada con el denominado Constitucionalismo Social, sostiene que las normas que

[illegible]

FUENTE: SITEAI

establecen derechos sociales son sólo normas programáticas, que no otorgan derechos subjetivos en el sentido tradicional del término o que no resultan justiciables. Abramovich y Courtis (2008) afirman que, de este modo, se traza una distinción entre el valor normativo de los denominados derechos civiles, que efectivamente se consideran derechos plenos, y los derechos sociales, a los que se asigna un mero valor simbólico o político.¹

El debate se apoya en la visión de los derechos civiles, los que se caracterizarían por establecer obligaciones “negativas” para el Estado (por ejemplo, abstenerse de matar, de torturar, de imponer censura, de violar la correspondencia, de afectar la propiedad privada), mientras que los derechos sociales exigirían obligaciones de tipo “positivo” (por ejemplo, dar prestaciones de salud, educación o vivienda).

Según el argumento tradicional, en el primer caso, el Estado cumpliría su rol por la mera abstención, sin que ello implicara erogación de fondos y, por lo tanto, el control judicial sería posible, dado que se limitaría en cada caso a anular los actos realizados en violación de aquella obligación de abstención. Mientras que, contra la exigibilidad de los derechos sociales (aun cuando éstos tengan reconocimiento constitucional), como se trata de derechos que establecen obligaciones positivas, su cumplimiento depende de la disposición de fondos públicos y, por ende, debería existir un impedimento para que el Poder judicial pudiera imponer –y el titular demandar– el cumplimiento de conductas de dar o hacer (Abramovich y Courtis, 2008).²

1. Víctor Abramovich y Christian Courtis, "Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales", en Roberto Gargarella (coord.), *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Tomo II Derechos, Abeledo Perrot, p. 973 v ss.

2. Víctor Abramovich y Christian Courtis, ob. cit.

Contrariamente a este argumento, autores como Fried van Hoof o Asborn Eide³ (citados en el trabajo de Abramovich y Courtis, 2008) señalan que la distinción entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales no es tan tajante, ya que la efectividad de ambos tipos de derechos requiere de los Estados obligaciones positivas y negativas, y proponen un esquema interpretativo consistente en el señalamiento de “niveles” de obligaciones estatales. Así, podrían identificarse cuatro niveles de obligaciones: obligaciones de respetar, de proteger, de asegurar y de promover el derecho en cuestión. Las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.

Según esta teoría, van Hoof afirmaría que existe unidad entre el concepto de derechos civiles y políticos y el de los derechos económicos, sociales y culturales, pues los distintos derechos conllevan obligaciones de varios tipos o niveles por parte de los Estados. Si ello es así, este obstáculo a la demandabilidad de los derechos sociales por lo menos se relativiza. Otro argumento usualmente utilizado en contra de la exigibilidad de los derechos sociales es la división de poderes del Estado. Según este argumento, el Poder judicial excedería su competencia si le ordenara al Congreso o al Poder ejecutivo que cumpla con derechos sociales comprometidos constitucionalmente.

Sin embargo, el rol de los jueces ha adquirido en los últimos decenios un perfil más activo, que ha logrado evitar parcialmente los obstáculos que este tipo de argumentos acarrearán a la efectiva vigencia de los derechos. En este sentido, se pueden resaltar como avances: la creación del amparo colectivo, la acción de clase, las acciones declarativas de certeza, la acción civil pública en materia de medio ambiente y los mandados de *segurança* y de *injunção* brasileños, y la legitimación del Ministerio Público o del Defensor del Pueblo para representar intereses colectivos.

Mucho resta por hacer para que resulte incontestable la vigencia de los derechos sociales como derechos plenos, cuyo cumplimiento por parte de los Estados no puede asegurarse tan sólo observando si éstos cumplen con algunos de los intereses tutelados por un derecho social sino desentrañando si la población de ese país puede, en caso de incumplimiento de ese derecho, establecer un reclamo, queja o demanda, que dé lugar al dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación debida. En esto consiste la verdadera existencia de un sujeto de derecho, pues si no existe demandabilidad o exigibilidad, no existe derecho pleno y el titular del mismo no es sujeto de un derecho sino de una “gracia estatal”. ■

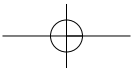
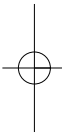
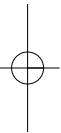
3. Fried van Hoof, “The Legal Nature of Economics, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views”, en P. Alston y Tomasevski (eds.), *The Right to Food*, Utrecht, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 97-110 y Asbjorn Eide, “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights”, en A. Eide, “Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Estrategia de nivel mínimo”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, N° 43, 1989.



CAPÍTULO 3

POLÍTICAS INTEGRALES PARA LA PRIMERA INFANCIA





CAPÍTULO 3

POLÍTICAS INTEGRALES PARA LA PRIMERA INFANCIA

En el primer capítulo de este informe se presentó y analizó un conjunto de indicadores relevantes, desde los cuales poder esbozar un panorama de la situación de la primera infancia en la región. Allí se destacó, como principal conclusión, las profundas desigualdades en las que nacen y viven sus primeros años los niños y niñas de América Latina. Entre los factores estructurales que subyacen a este panorama, se hizo referencia a las históricas desigualdades todavía vigentes, en términos de las oportunidades que tienen las familias de acceder a recursos que les permitan un nivel de bienestar aceptable, un presente en que se incrementan los niveles de vulnerabilidad económica y social, y un panorama hacia el futuro sumamente incierto, sobre todo, ante los nuevos desafíos que se vislumbran en la región. Sin embargo, este panorama contrasta de un modo alarmante con el horizonte que se proponen los Estados de la región al ratificar la CDN, donde comprometen todas las acciones necesarias para garantizar, a cada niño, el pleno cumplimiento de sus derechos.

En esta tercera parte del informe se intenta hacer un repaso sobre los avances que se registran en la región en relación con políticas orientadas a la primera infancia. Específicamente, se busca identificar el tipo de esfuerzos que se están llevando a cabo desde los Estados para garantizar a todos los niños y las niñas el ejercicio de sus derechos. Nuevamente, y al igual que en el capítulo anterior, cabe destacar que la información que aquí se presenta y analiza es parcial, y su inclusión en este informe responde al interés por ilustrar los avances que, en la región, se han dado en este campo.



1. LA INTEGRALIDAD EN LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA

En el campo de las políticas orientadas a la primera infancia se encuentra plenamente vigente la preocupación por desarrollar estrategias que se alejen de las clásicas aproximaciones sectoriales de las políticas públicas, promoviendo acciones transversales e intersectoriales o con fuerte sentido integral en la concepción del desarrollo humano, algo que las políticas sectoriales por sus propias características no podrían contemplar. De hecho, es fácilmente observable en los documentos oficiales de los países cómo cada vez que éstos se refieren a las políticas de niñez lo hacen casi inmediatamente acompañados del calificativo “integrales”. Ello expresa un hecho cada vez más visible, que es la creciente necesidad –presente en el debate de las políticas sociales en la región– de tender hacia políticas que, en torno a desafíos específicos, articulen esfuerzos provenientes de las más diversas áreas de gobierno, en reconocimiento de la creciente complejidad que subyace a cada uno de los retos que la sociedad enfrenta actualmente.

Ahora bien, en el caso específico de las políticas orientadas a la primera infancia –o a la niñez, en términos generales– existen esfuerzos concretos por promover acciones integrales como una forma de avanzar hacia el pleno cumplimiento de sus derechos, hecho que posiciona a esta área de las políticas entre las que más tienen incorporada una visión integral de las acciones. En principio, el compromiso de los países para poner en vigencia Planes de Acción en el marco de la CDN llevó a los Estados a producir documentos programáticos muy similares entre sí, donde se expresan lineamientos generales y en los que aparecen acciones, programas y estrategias que deberán ser asumidos, para dar cumplimiento a los derechos humanos de la primera infancia. La revisión de los documentos regionales permite detectar innumerables referencias al texto “Un mundo apropiado para los niños”. Recuérdese que este documento fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en mayo de 2002 y se propuso reafirmar el compromiso y la responsabilidad de los Estados en esferas de la salud, la educación y la protección de la infancia, para lo cual se propone el despliegue de una estrategia integral que dé prioridad a la niñez.

96

INFORME
SOBRE
TENDENCIAS
SOCIALES
Y EDUCATIVAS
EN AMÉRICA
LATINA
2009



Con anterioridad, en el Estado Mundial de la Infancia, publicado por UNICEF en 2001 (dedicado al tema de la primera infancia), se indica que todo esfuerzo orientado a fomentar el desarrollo integral durante los primeros años de vida debe poseer un criterio holístico, lo que lleva a la certeza de que las respuestas que se generen no podrán constituirse sólo a partir de políticas sectoriales sino que deberán inscribirse en un plan que articule las acciones de todos los sectores comprometidos en la promoción y protección de la salud y nutrición de los niños y las madres gestantes, la provisión de agua potable y el saneamiento ambiental, los cuidados psicosociales y las oportunidades tempranas para el aprendizaje y la protección.

Tras estas orientaciones, se materializa la idea de que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, es decir, que cada uno de los derechos está en una relación de dependencia mutua con los otros derechos. Aceptar estos atributos de los derechos es reconocer que no se puede velar por el cumplimiento de los derechos civiles y políticos en un contexto donde los derechos económicos, sociales y culturales esenciales se encuentran vulnerados. En este sentido, el énfasis que se coloca sobre un Plan de Acción Nacional en el documento “Un mundo apropiado para los niños” es una demanda por iniciativas concretas, que permitirían asumir el abordaje de la niñez en todas sus dimensiones (o en todas las dimensiones de la vida humana).

El instrumento que finalmente brindó una guía de aplicación concreta de la Convención se elaboró en 2003, cuando el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General N° 5, hace referencia a los Planes de Acción Nacionales: “Con el objetivo de promover y proteger los derechos del niño a todos los niveles, los Estados partes necesitan desarrollar una estrategia nacional exhaustiva para los niños basada en la CDN. La estrategia debe establecer unos objetivos realistas y accesibles y debe asignar adecuadamente los recursos humanos, financieros y de la organización (...). El Comité elogió el desarrollo de una estrategia nacional exhaustiva o un plan de acción nacional para los niños, basados en los principios de la Convención”.

Allí se promueve la elaboración de Planes de Acción que, entre otras cosas: a) abarquen un proceso de evaluación, que incluya a niños y personas jóvenes y a aquellos que vivan y trabajen con ellos, a través de materiales especialmente pensados para niños; b) identifiquen y den prioridad a los grupos de niños marginados y desfavorecidos (el principio de no-discriminación de la Convención exige que todos los derechos que la Convención garantiza sean reconocidos por todo el mundo); c) abarquen la descripción de un proceso sostenible para el cumplimiento de los derechos del niño en todo el Estado (algo que no debe tratarse únicamente de buenas intenciones, sino que también debe incluir objetivos reales y accesibles); d) sean respaldados en las esferas más altas del gobierno; e) estén relacionados con la planificación del desarrollo nacional y estén incluidos en el presupuesto nacional (de lo contrario, la estrategia podría permanecer al margen de procesos clave de toma de decisiones); f) en ocasiones incluyan una elaboración específica para determinados sectores, por ejemplo, la educación y la sanidad, con objetivos específicos para dichos sectores, medidas de aplicación a cumplir y asignación de los recursos financieros y humanos; g) incluyan una estrategia para la divulgación de la información en el gobierno y la población, incluyendo a los niños, con versiones fáciles de entender para ellos, que utilicen un lenguaje y formato apropiados; h) aunque inevitablemente establezcan prioridades, no deben desatender o descuidar de ningún modo las obligaciones que los Estados partes han aceptado según la Convención; y, finalmente, i) incluyan mecanismos para la vigilancia y revisión continua, para la actualización regular y para la emisión de informes periódicos al parlamento y a la población.

Una recorrida por los programas vigentes en la región –o por aquellos planes que hoy están en debate– permite observar cómo los esfuerzos organizados desde diversas instancias supranacionales han impactado en los países de la región a la hora de diseñar las políticas orientadas a la primera infancia, instalando una agenda compleja –pero necesaria– frente a los desafíos que representa garantizar los derechos de la niñez.

2. LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

¿De qué modo cada uno de los países se apropió de la agenda que se desprende de los antecedentes citados? Una primera aproximación para dar respuesta a este punto se alcanza identificando a aquellos países que poseen sus Planes Nacionales de Acción vigentes y a aquellos que aún los tienen en proceso de elaboración. Los esfuerzos de los países en el desarrollo de Planes Nacionales se enmarcan en procesos internos a veces muy complejos y con plazos muy disímiles entre sí, de lo cual resulta un mapa bastante heterogéneo, aun cuando sea posible agruparlos. Para el presente análisis, se ha tomado como corte los países que actualmente están en proceso de diseño del Plan Nacional y los que ya tienen en vigencia el suyo.

PAÍSES EN PROCESO DE ELABORACIÓN DE SUS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN

Entre quienes están actualmente en proceso de diseño de los respectivos Planes de Acción que regirán sus políticas de niñez para los próximos años, se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Honduras, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Para la redacción del Plan Nacional de Acción, estos países implementaron en general un proceso institucional de trabajo consultivo y participativo con instituciones gubernamentales y de la sociedad civil.

En este sentido, en Argentina, por ejemplo, se constituyó una mesa técnica interministerial que entregó a fines de 2007 un documento preliminar a la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) que, por disposición de la Ley N° 26.061, es la encargada –en conjunto con el Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF)– de diseñar el Plan Nacional de Acción. El documento se encuentra actualmente en estudio y se remitirá a los poderes ejecutivos provinciales a través del COFENAF, para su consulta y validación.

Bolivia, actualmente, se encuentra en un proceso de formulación participativa de su Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia-PNNA (el cual posee un horizonte de diez años) y se inserta en el marco de los fundamentos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011. Es posible apreciar, a partir de la información difundida por los canales oficiales, la fuerte participación social, activa y protagónica, de los sectores estatales y los movimientos sociales en su definición, lo que otorga rasgos particulares al proceso.

Venezuela inserta las iniciativas dirigidas a la primera infancia dentro de su plan de desarrollo nacional denominado Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista (PPS) de desarrollo económico y social de la nación. De este modo, Venezuela se diferencia de sus pares de la región al optar por una estrategia que no incluye un plan nacional de acción específico para la niñez que surja de la implementación de la Convención.



El caso de Brasil también tiene sus particularidades. El presidente de la nación lanzó una serie de políticas en el marco del Plan Presidente Amigo de la Niñez a fines de 2003, con un plazo de planificación 2003-2007. Este plan está formalmente vencido, por lo tanto, el país se encuentra actualmente realizando esfuerzos para formular una nueva planificación. Como parte de ello, está próxima a realizarse la 8va. Conferencia Nacional de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, con el fin de formular las directrices de la Política Nacional de Promoción, Protección y Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. En este contexto, se presentará el nuevo Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa de los Derechos de la Infancia y Adolescencia y Convivencia Familiar y Comunitaria.

Honduras, por su parte, constituyó en 1991 una Comisión Nacional, de carácter intersectorial e interinstitucional, desde la cual elaboró el Plan de Acción Nacional para el Desarrollo Humano, la Infancia y Juventud, con metas específicas hacia el año 2000. Recientemente, la Secretaría de la Presidencia puso en marcha una Comisión Interinstitucional con el propósito de elaborar un nuevo plan nacional. Esta Comisión está constituida por representantes de las Secretarías de Salud, Educación Pública, Trabajo, Gobernación y Justicia, la Secretaría Técnica de Cooperación (SETCO), el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), el Fondo Hondureño de Inversión Social, el Programa de Asignación Familiar (PRAF), Save The Children, el Plan Internacional, Visión Mundial, la Asociación de Municipios de Honduras (AHMON), CARE, Casa Alianza y la Coordinadora Institucional Pro los Derechos del Niño (COIPRODEN).

En el caso de República Dominicana, no se encuentran referencias disponibles sobre la elaboración de un Plan Nacional, en los términos planteados hasta ahora, pero está en desarrollo un Sistema Nacional de Protección, en el que se visualizan esfuerzos tendientes a una planificación de políticas sobre la primera infancia. De hecho, en la página oficial¹ se define al Sistema Nacional de Protección como el conjunto de instituciones, organismos y entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que

1. Puede consultarse: <http://conani.gov.do/nosotros.html>

DE LAS PROMESAS A LOS COMPROMISOS ASUMIDOS. PROTECCIÓN SOCIAL DE LA PRIMERA INFANCIA

CHRISTIAN MIRZA*

Después de registrar, en 2003, los indicadores de pobreza infantil más altos de Uruguay en las últimas tres décadas, los datos aportados por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas) en julio de 2009 dan cuenta de una sensible reducción de la pobreza e indigencia en todos los tramos de edad considerados. Efectivamente, del 55% de los niños y niñas menores de 6 años en situación de pobreza en 2003, pasamos al 38% y al 37% en el segmento de 6 a 12 años en 2008. Asimismo, la indigencia también acompañó la reducción, pasando de 5,4% a 3,9% en el tramo de 0 a 5 años y de 4,2% a 3,1% para los niños de edad escolar entre 2006 y 2008.

Cierto es que la pobreza infantil se ha constituido en uno de los mayores y más graves problemas sociales de América Latina y los gobiernos de la región apuntan a su disminución. Sin embargo, de la naturaleza, el tipo y la escala de las medidas aplicadas dependerá que los logros sean sostenidos, duraderos, profundos e irreversibles.

Un eficaz sistema de protección social ha de conjugarse con un conjunto de políticas públicas en la dimensión económica, educativa, sanitaria y nutricional, de tal suerte que se obtengan éxitos en la ruptura del “círculo vicioso” de reproducción generacional de la pobreza. En Uruguay, las transformaciones realizadas en el sistema de seguridad social, en la red de protección y en el sistema educativo han sido congruentes con la aplicación de políticas económicas o, dicho de otro

modo, no se han subordinado las políticas sociales a las políticas económicas.

El modelo de desarrollo social –asumido desde 2005–, que condensa la concepción del ciudadano en tanto sujeto de derechos y no como objeto de la compasión pública, tuvo correlatos que se reflejaron materialmente en la multiplicidad de intervenciones estatales desplegadas. En términos generales, el “Plan de Emergencia Social” aplicado entre 2005 y 2007 explica en buena medida la reducción de la extrema pobreza o indigencia, la que pasó del 3,9% al 1,5% en apenas tres años. De los siete componentes de este Plan de Emergencia, al menos cuatro impactaron directamente en los hogares con presencia de niños y niñas menores de 12 años.

En primer lugar, el “ingreso ciudadano” implicó una transferencia monetaria directa equivalente a unos US\$ 55 aproximadamente por mes y por hogar; en segundo lugar, se asignaron tarjetas alimentarias a quienes contaban con niños y adolescentes menores de 18 años a cargo, en una proporcionalidad asociada al número de hijos e hijas; en tercer lugar, se expandieron los Centros de atención en educación inicial (de 0 a 3 años) y, en cuarto lugar, se realizaron campañas sanitarias para expandir la cobertura del sistema público, con el propósito de reducir la mortalidad y la desnutrición infantil.

Culminada aquella fase, en enero de 2008 entró en vigencia el “Plan de Equidad”, lo que significó dar un paso

* Director Nacional de Políticas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social) y Presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Uruguay. Asistente social, profesor e investigador de la Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales (DTS).

cualitativamente diferente, puesto que abarcó a todos los segmentos de la población, extendiendo la red de protección e integración social a la totalidad de los hogares pobres del Uruguay. De este modo, un conjunto de reformas estructurales se puso en marcha: la implementación del nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud, la reforma educativa, los cambios institucionales en el campo de la vivienda y el hábitat, la reforma tributaria (que sin ser *strictu sensu* una política social ha tenido efectos sobre la redistribución de la renta nacional), las distintas leyes que han modificado algunos dispositivos en el sistema de seguridad social y, muy particularmente, los cambios introducidos en el régimen de Asignaciones Familiares. Todo ello impactó en el descenso sensible de la pobreza (del 32% al 20,5%) en los últimos cuatro años.

En el Informe presentado por el INE, se demuestra la reducción más acentuada de la pobreza infantil, producto ciertamente de la expansión de la cobertura del nuevo régimen de Asignaciones Familiares (que ha alcanzado en junio de 2009 a 365.000 niños, niñas y adolescentes, y presenta tendencia a la universalización), que se transformó en tres direcciones:

- 1) en el monto per cápita¹ (triplicando la prestación anterior),
- 2) en la frecuencia (ahora mensual) y
- 3) instituyendo la preferencia por la titularidad femenina del atributario (lo que en el pasado no se diferenciaba).

Complementariamente, se activaron unas 85.000 tarjetas alimentarias para hogares con niños a cargo, a partir de una escala progresivamente

decreciente con tope en cuatro niños menores de 18 años.

Según estudios de impacto y prospectivos, tanto de organismos nacionales como internacionales, en buena medida se adjudica al Plan de Emergencia y al Plan de Equidad los logros obtenidos en la disminución de la indigencia y de la pobreza, respectivamente, y en especial sobre la población infantil. La expansión de las prestaciones no contributivas de carácter económico para familias con niños y niñas a cargo ha tenido resultados positivos, los que se traducen en un incremento de los ingresos, incentivos para el aumento de la matriculación y estímulos para la reinserción en el sistema educativo institucionalizado. De manera asociada, las transferencias de ingresos, acreditadas con destino preestablecido para consumo de alimentos, hacen presuponer una mejora en la calidad nutricional de la primera infancia.

La experiencia uruguaya aporta elementos sensibles para una eventual y deseable prestación monetaria de carácter universal, destinada a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años y –al menos en la primera etapa– condicionada a una sola contrapartida relativa al cumplimiento de los requisitos educativos. De confirmarse el impacto positivo en varias dimensiones de las Asignaciones Familiares, podría ensayarse en un futuro cercano la implementación de un Ingreso Universal para la infancia que, acompañado de otras políticas públicas, favorezca y consolide definitivamente el proceso de ruptura del ciclo de reproducción generacional de la pobreza.

1. Valor según cotización oficial equivalente a US\$ 33 por hijo, como base para niños en edad escolar, y de US\$ 47, para niños que se encuentren en el nivel de enseñanza secundaria.

formulan, coordinan, integran, supervisan y evalúan las políticas públicas, los programas y las acciones en los niveles nacional, regional y municipal, destinados a la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, el caso de Uruguay muestra una situación particular entre los países que actualmente están en proceso de diseño de su Plan Nacional, debido a su visión de largo plazo. Con un fuerte compromiso prospectivo, Uruguay se encuentra elaborando la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030. La ENIA es definida como un ejercicio colectivo de elaboración política en el sentido más amplio del término. De acuerdo con los documentos oficiales, la ENIA comenzó siendo una propuesta impulsada desde el gobierno nacional, a partir del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, enmarcada en el Plan de Equidad, como política de desarrollo social a largo plazo. Pero actualmente busca trascender lo coyuntural y avanzar más allá de un período de gobierno, de allí que se entienda como decisiva la participación de todos los partidos políticos. Es importante enfatizar que Uruguay, al igual que Bolivia y Venezuela, posee un Plan de Desarrollo que da marco a las políticas de niñez.

PAÍSES CON PLANES NACIONALES DE ACCIÓN VIGENTES

Existe un conjunto de países de la región que tiene vigentes planes de acción diseñados de acuerdo con los lineamientos sugeridos por el Comité de los Derechos del Niño. Éstos son: Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Panamá. Chile, por ejemplo, tiene una planificación denominada Plan de Acción Integrado 2001-2010. Este proyecto resultó, según la documentación oficial, de un trabajo mancomunado entre instituciones públicas, desarrollado en el interior del Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia. Fue impulsado por el Comité Social de Ministros en 1999, y coordinado técnicamente por el Ministerio de Planificación y Cooperación. Por otra parte, según se informa, el país estuvo sumido en un proceso de consulta en todas las regiones, en el que participaron representantes de instituciones públicas, de la sociedad civil y niños, niñas y adolescentes. Durante las consultas regionales –y en algunos casos provinciales– se discutieron los contenidos de las bases para la elaboración de la Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia y se recogieron las propuestas de acción que luego serían incorporadas en el Plan de Acción Integrado. Por otra parte, en cada región se discutieron las prioridades temáticas de la década y todas ellas, tal como lo explicita la documentación oficial, fueron incorporadas como estrategias o acciones en el Plan de Acción Integrado 2001-2010.

Colombia posee actualmente un Plan de Acción Nacional en favor de la primera infancia, denominado Plan País-Plan Decenal de Infancia 2004-2015, surgido a partir de una política marco, denominada “Colombia por la infancia. Política pública por los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años”. El Plan País fue presentado y sometido al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– para su consideración, por parte del gobierno nacional, en alianza con los entes territoriales, organizaciones de la sociedad civil, universidades y organismos internacionales. La movilización por la primera infancia se originó en 2002, en la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, a través de un grupo de trabajo integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), el Centro Internacional de Educación y Desarrollo (CINDE), con la participación de Save the Children y UNICEF. En 2004, este grupo de trabajo se amplió a otras 19 instituciones, bajo la coordinación del ICBF.

En el caso de Costa Rica, se cuenta con una Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2000-2010, cuyo diseño se concretó en el marco de un proceso de consulta y el establecimiento de diversas comisiones especiales con carácter permanente. De acuerdo con la información suministrada por la página oficial,² esta Agenda anualmente se traduce en un Plan de Acción, cuyo seguimiento es realizado por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Según la información disponible, al año 2005 se estaban elaborando las Políticas Nacionales de Niñez y Adolescencia, con el propósito de adecuarlas a la Doctrina de la Protección Integral.

Cuba, por su parte, diseña en 1991 el Plan Nacional de Acción en favor de la Infancia en las áreas de Salud, Educación y Agua y Saneamiento. Tal como lo informa la documentación oficial, el Plan se desarrolla para el ámbito nacional, es decir, para las 14 provincias del país y para el Municipio Especial de la Isla de la Juventud. Este Plan fue concebido por un grupo multisectorial, integrado por los ministerios y por organizaciones de la sociedad civil, y ha servido como herramienta estratégica en el diseño y manejo de las decisiones de política social en correspondencia con el máximo interés de alcanzar todas las metas de la Primera Cumbre Mundial de la Infancia, de 1990. Las acciones y las tareas de seguimiento y evaluación se realizan en función de dar cumplimiento a las metas de mediano y de largo plazo. Cuba menciona expresamente que las principales acciones nacionales realizadas, desde 2002, en favor de los niños y para propiciar “Un mundo apropiado para los niños”, son parte de los trascendentales cambios ocurridos en el país a partir del triunfo de la Revolución.

En el caso de Ecuador, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) aprobó, en 2004, el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Este plan es definido como el primer documento de planificación elaborado desde un enfoque de derechos y, de acuerdo con las descripciones del texto, se presentan 29 políticas orientadas a tres grupos de edad: a) los recién nacidos hasta los 5 años (nueve políticas), b) los niños de 6 a 11 años (diez políticas), y c) los niños y adolescentes de 12 a 18 años (diez políticas). En 2007, el CNNA construye la Agenda Social de Niñez y Adolescencia, que elabora seis políticas para atender especificidades en las distintas regiones del país y un conjunto de compromisos articulados y consensuados con las instituciones que conforman el Consejo. En el marco del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, el Estado ecuatoriano desarrolla un conjunto de planes nacionales que garantizan el cumplimiento de las políticas integrales de niñas, niños y adolescentes.

En El Salvador, en noviembre de 2001 se oficializó la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (PNDINA), dirigida a todos los sectores de la población y a todos los niños, niñas y adolescentes del país, bajo el enfoque de la corresponsabilidad social. Esta política, según se informa en la página oficial,³ sustituye a la Política Nacional del Menor.

Guatemala tiene vigente desde 2004 la Política Pública y Plan de Acción Nacional a favor de la Infancia (2004-2015). Entre los países de la región, este proyecto corresponde a aquellos que poseen estrategias de acción en materia de niñez de mayor plazo. Sin embargo, el presidente de la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA)

2. Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (2006), Costa Rica - Programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI), Ginebra (Suiza), a partir de “Datos revisados e informaciones complementarias proporcionadas por el Ministerio de Educación y UNICEF”, enero de 2006.

3. Puede consultarse: <http://www.primeradama.gob.sv/politica%20de%20la%20ninez.pdf>



sostiene que esta política no ha sido asimilada por el Estado, lo que la coloca en deuda con varias de las acciones que el proyecto tenía previstos.

En el caso de México, la información oficial disponible indica que el país tiene vigente su Plan Nacional de Acción “Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia 2002-2010”. Por otra parte, se manifiesta que el Estado puso en marcha una estrategia global y articuladora para impulsar el desarrollo integral de todos los mexicanos, que se denominada “Contigo”. Esta acción se concibe como una estrategia de articulación entre todos los programas sociales existentes, con el fin de efectivizar las políticas sociales. Esta política se enmarca en el Plan de Desarrollo Nacional.

Nicaragua, por su parte, tiene vigente un Plan de Acción Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2002-2011 y, además, desde 2006 posee la Política de Protección Especial a niños, niñas y adolescentes, cuyo objetivo es brindar protección social y protección especial a las poblaciones vulnerables, en las que se incluye a quienes por razones estructurales quedan excluidos de las coberturas de las políticas universales. Con función de rector y normador de esta política se designa al Ministerio de Familia.

En lo que respecta a Paraguay, se conoce que este país posee –según los documentos oficiales consultados– una Política Nacional denominada POLNA. La POLNA fue formulada para el período 2003-2013 y sus objetivos se vehiculizan a través del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (PNA), que tiene duración quinquenal (2003-2008) y ha sido elaborado por la Secretaría Nacional (SNNA), aprobado por el Consejo Nacional e impulsado, por todas las instancias del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral y entre todos los actores vinculados con la ejecución de acciones en beneficio del sector, por el Consejo Nacional.

Perú, por su parte, mantiene vigente desde 2002 el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) destinado al período 2002-2010. De acuerdo con la información oficial, para su elaboración se conformó una Comisión Multisectorial. A partir del trabajo de la Comisión, se inició un intercambio sectorial que buscó definir cuáles eran las prioridades y los compromisos nacionales indispensables para transformar en derechos las necesidades de la niñez y la adolescencia. Así, se procuró que el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia fuera revisado y mejorado con el concurso y la contribución técnica proveniente de la ciudadanía, representada por las ONGs, los organismos privados nacionales e internacionales, las entidades religiosas, las organizaciones de base y los grupos específicos de adolescentes, incluidos los adolescentes trabajadores. El proceso ha sido muy similar al del resto de los países en lo que respecta al intercambio y las acciones de consultas llevadas a cabo para la definición de las líneas de trabajo.

En el caso de Panamá, el Estado Nacional posee el Plan de Acción del Programa País (2007-2011), que fue elaborado con apoyo de UNICEF, y el Plan Estratégico Nacional de Acción de la Niñez y Adolescencia 2003-2015, donde se despliegan con horizonte de largo plazo las políticas rectoras en materia de niñez. Por otra parte, según la documentación oficial, la colaboración estrecha entre la sociedad civil, los sectores empresariales y el gobierno dio lugar a la conformación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

Hasta aquí se ha realizado una exposición sobre la situación de los países de la región en torno a los esfuerzos desarrollados para cumplir con los compromisos de un Plan Nacional de Acción, que contemple objetivos y metas concretos que garanticen el bienestar de la primera infancia. En las próximas secciones, se expone un análisis de las modalidades que los Estados proponen para atender el desafío de la integralidad.

Si bien no es posible, a partir de la información a la que se tuvo acceso, realizar un balance sobre los alcances reales de las acciones que aquí se describen, está claro que prevalece en la región un clima de debate y transformación de las políticas, mientras se procura adaptarlas a las exigencias que implica una apropiación integral del compromiso de garantizar a todos los niños sus derechos desde el inicio de sus vidas.

3. LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS EN FAVOR DE LA INTEGRALIDAD EN LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA

Aun cuando existe una gran similitud en los Planes de Acción que van desarrollando los diferentes países, seguramente como resultado de la incidencia que tienen en la región las instancias supranacionales ya conocidas, una revisión conceptual de los documentos de las políticas de primera infancia pone en evidencia las especificidades que va presentando cada nación. Éstas se reflejan en el modo en que se posicionan respecto de aspectos centrales del debate de las políticas, como lo son, por ejemplo, la manera de resolver la intersectorialidad, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, la participación de la sociedad civil, los sujetos definidos como destinatarios principales de las políticas, la complementariedad entre acciones focalizadas o universales, o la existencia de otras perspectivas desde donde justificar las acciones, que van más allá del enfoque de los derechos de la niñez. A continuación, se presentan algunos ejemplos del modo en que estos aspectos aparecen reflejados en las políticas vigentes en la región.

LA INTERSECTORIALIDAD

Es indiscutible que una de las respuestas más elegidas para desarrollar al desafío de la integralidad, proclamada en los Planes Nacionales, es la de la “intersectorialidad”. En este sentido, se podría afirmar que la mayoría de los países tiene en marcha este tipo de estrategias, en las que frecuentemente se dan cita varios ministerios, a la hora de ejecutar las políticas dirigidas a la primera infancia. Si bien, en algunos casos, existe un área coordinadora de las acciones, son varios los sectores que interactúan para cubrir la atención de las diferentes dimensiones de la vida durante la niñez.

Un caso ilustrativo es el de México, a partir de la iniciativa “Contigo”. Similar al caso chileno en su concepción, el gobierno mexicano argumenta que “Contigo” no es un programa sino una estrategia “global y articuladora del gobierno federal para impulsar el desarrollo integral de todos los mexicanos”, que se operativiza mediante la articulación de todos los programas sociales con la idea de aumentar la efectividad de las

AMÉRICA LATINA, LA CRISIS MUNDIAL Y LA POBREZA

SIMONE CECCHINI*

A lo largo de su historia, América Latina ha pasado por diversas crisis financieras y económicas, muchas de las cuales se originaron en la región –como la crisis de la deuda de los años ochenta o la crisis argentina del período 2001-2002–, mientras que otras fueron efecto del “contagio” proveniente de otras regiones –como fue el caso de la crisis asiática de 1997–. En estos momentos, nos encontramos frente a una crisis de carácter mundial.

Observar que la crisis se originó en los Estados Unidos de América puede servir para argumentar que el modelo económico imperante necesita ser revisado, sin embargo, no nos exime de concentrarnos, en el corto plazo, en medidas para paliar las consecuencias negativas sobre las economías y sociedades latinoamericanas. Las crisis que han azotado a la región en el pasado nos enseñan que sus costos serán elevados no sólo en el ámbito financiero, sino también en lo social, en particular en lo que concierne a la pobreza y las condiciones de vida de las niñas y los niños.

Según estimaciones de junio de 2009, provenientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el producto interno bruto de la región caerá este año un -1,7%. Las previsiones de crecimiento han sido ajustadas a la baja en repetidas ocasiones desde el inicio de la crisis: en abril, la CEPAL había anunciado un decrecimiento de tan solo -0,3% y, en diciembre de 2008, aun proyectaba un crecimiento de 1,9%. Estos ajustes muestran que es muy

difícil predecir cuán profunda y larga será la crisis, aunque no se puede negar que nuestra región ya ha sido afectada, tanto en el sector financiero como en el sector real de las economías.

A fines de marzo de 2009, el desempleo regional se situaba en un 8,5%, por encima del 7,9% del primer trimestre de 2008. Esto significa que más de un millón de personas se sumaron al desempleo, que afecta sobre todo a los trabajadores menos calificados.

Aunque América Latina está mejor preparada hoy que en el pasado para enfrentar una crisis, porque los países de la región crecieron por cinco años consecutivos y tienen una mejor institucionalidad macroeconómica –que va de la prudencia y la disciplina fiscal, pasando por la acumulación de reservas internacionales, hasta una menor deuda externa–, la región está siendo afectada negativamente a través de distintos canales. Éstos incluyen la menor demanda externa y la consiguiente disminución en las exportaciones, la baja en los precios de las materias primas (lo que implica menores ingresos para los países productores), la merma de la inversión extranjera directa, bajas en la construcción y en los servicios (especialmente en el turismo), y la disminución de las remesas desde los Estados Unidos y Europa, lo que va de la mano con menores oportunidades de emigración.

Claramente, estos factores no están afectando a todos los países de la misma manera, y los países menos

***Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Se dedica al estudio de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en la región, y es experta en el tema de indicadores sociales.**

desarrollados tienen menor capacidad de respuesta. Mientras algunos países han anunciado la adopción de un abanico bastante amplio de medidas anticrisis, que tocan las políticas monetarias, financieras, fiscales, cambiarias, de comercio exterior, así como aquellas políticas sectoriales, laborales, sociales y de financiamiento multilateral, otros tienen un espacio de acción más bien limitado.

¿Qué efectos tendrá la crisis sobre la pobreza en América Latina? Toda crisis evidentemente conlleva un aumento de la pobreza, y la experiencia enseña que en las fases recesivas los pobres y los vulnerables –incluso los niños, jóvenes y mujeres– serán los más golpeados. El canal de transmisión más directo de la crisis hacia los hogares latinoamericanos es el del mercado de trabajo, ya que en promedio el 80% de los ingresos de los hogares proviene del trabajo.

Además del aumento del desempleo formal, en nuestros países se ampliará el sector informal –caracterizado por empleos de muy baja productividad y sin cobertura de protección social– y los salarios reales sufrirán. También sabemos que una vez que culmine la crisis, la recuperación social será más lenta que la económica. Después de la crisis de la deuda, el PIB per cápita de la región demoró 14 años en recuperarse, y pasaron 25 años antes de poder volver a los niveles de pobreza que existían en 1980.

Antes de la crisis, América Latina estaba avanzando en la lucha contra la pobreza. Entre 2003 y 2008, la incidencia de la pobreza bajó 11 puntos porcentuales, pasando del 44% al 33% de la población de la región, y la extrema pobreza bajó 6 puntos porcentuales, pasando del 19% al 13%. Esto implica que la región estaba bien encaminada para reducir a la mitad la extrema pobreza, lo que representaba la primera de las Metas del Milenio de las Naciones Unidas. Asimismo,

la desigualdad del ingreso –según los datos presentados en el Panorama social de América Latina 2008 de la CEPAL– comenzaba a disminuir en varios países.

Sin embargo, una constante de la situación social de la región es la mayor incidencia de la pobreza y la indigencia entre los niños y las niñas, en comparación con cualquier otro grupo de edad. Frente a la crisis, será entonces necesario redoblar los esfuerzos, para lograr no sólo sacar de la pobreza a los más de 50 millones de niños y niñas pobres que viven en América Latina, sino también para evitar que caigan en la pobreza aquellos que pertenecen a hogares que se muestran vulnerables a los efectos de la crisis. En particular, hay que tomar medidas para luchar contra la malnutrición y desnutrición infantil y contra el abandono de la escuela, fenómenos que tienen efectos difícilmente reversibles.

Los Estados latinoamericanos tienen, por lo tanto, un papel fundamental para retomar la senda del desarrollo, invirtiendo en el recurso más importante para el futuro de la región: su capital humano. En tiempos de crisis, es preciso mantener la inversión pública social y fortalecer la protección de la población más vulnerable, que incluye a la primera infancia. Esto es particularmente relevante en nuestras sociedades altamente desiguales, en las cuales la política social incrementa notablemente el nivel de bienestar de los más pobres y tiene un impacto significativo sobre la desigualdad.

Sobre la inversión social, sabemos que la asistencia social es eminentemente pro pobre, y que entre la inversión de mayor progresividad destaca aquella destinada a los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) –tales como “Bolsa Familia” en Brasil u “Oportunidades” en México–, que

benefician directamente a familias extremadamente pobres con hijos menores de 18 años.

También sabemos que la inversión en educación y salud ha aumentado su progresividad (siendo la inversión en educación primaria, preprimaria y en atención primaria de la salud las de mayor carácter redistributivo). En cambio, la seguridad social continúa siendo altamente regresiva, debido a que predominan esquemas contributivos de financiamiento.

Para promover cambios en la política impositiva y la inversión social es por lo tanto necesario llegar a nuevos pactos sociales, basados en los criterios de equidad e inclusión social. En particular, es fundamental adoptar políticas educativas y de salud con un claro enfoque redistributivo –que estandaricen la calidad, las condiciones de acceso y las oportunidades de fortalecimiento del capital humano–, así como mantener los PTC u otros programas de reducción de la pobreza.



políticas sociales mexicanas. Esta iniciativa se origina en el denominado Gabinete de Desarrollo Humano y Social de Participación Interinstitucional e Intersectorial, integrado por las Secretarías de Desarrollo Social, Educación, Salud, y Trabajo y Previsión Social, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Instituto de las Mujeres. En sus documentos oficiales, México define esta estrategia como una herramienta clave en la construcción de una política transversal en favor de la infancia (Programa de Acción 2002-2010). El concepto que subyace a este tipo de intervenciones transversales se vincula con la idea de que dada la multidimensionalidad del desarrollo infantil sólo será posible atenderlo a través de apoyos múltiples que permitan garantizar la vida de la infancia de manera integral. En consecuencia, se interviene simultáneamente desde distintos sectores del Estado para poder atender las múltiples dimensiones de un desarrollo integral de la primera infancia.

Otro caso interesante es el de Venezuela, donde si bien las políticas de niñez no se enmarcan dentro de un plan nacional específico para la infancia, la intersectorialidad también aparece como una respuesta orientada a lograr la integralidad del desarrollo de la niñez. La prueba de ello es el Programa de Apoyo a la infancia y a la Adolescencia (PAIA) y otras iniciativas que cubren la totalidad de los ciclos evolutivos de la población, por ejemplo, la “Misión Negra Hipólita”, un esfuerzo puesto en derrotar la exclusión de los niños, niñas, adolescentes, hombres y mujeres venezolanos, que le exige al gobierno la puesta en marcha de estrategias de gestión compartida para –según sus objetivos– “coordinar, promover y asesorar todo lo relativo a la atención integral de la población objetivo”. En la Misión convergen los ministerios de Participación Popular y Desarrollo Social, Alimentación, Salud, Trabajo, Economía Popular, Educación y Deportes, Comunicación e Información, Infraestructura, Vivienda y Hábitat, con representantes del Consejo Nacional de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (CNDNA), el Consejo de Cultura (CONAC), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Despacho de la Presidencia.

Incluso entre los países que no poseen todavía su Plan Nacional de Acción definitivo, también existe una fuerte tendencia a incorporar la intersectorialidad en el momento de gestar el diseño de la política pública. Generalmente, las experiencias apuntan a la incorporación de mesas técnicas intersectoriales; tal es el caso de Argentina, que logró la incorporación de autoridades y técnicos de distintas dependencias gubernamentales. En otros casos, estas mesas técnicas pueden estar constituidas por profesionales de alto nivel que no provienen únicamente de las instituciones gubernamentales. En este sentido, es ilustrativo el caso de Costa Rica donde, según los documentos oficiales, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia⁴ cuenta con un Comité técnico asesor compuesto por integrantes provenientes de las organizaciones de la sociedad civil. Este Comité realiza, a partir de jornadas de deliberación y consenso, las propuestas técnicas destinadas a los futuros acuerdos en materia de niñez. Con este mismo propósito, se desarrollan Comisiones temáticas especiales.

LA PARTICIPACIÓN DE DIFERENTES NIVELES DE ESTADO

En relación con la participación de los diferentes niveles de gobierno durante las diferentes etapas de desarrollo que presenta una política para la primera infancia, empiezan

4. En Costa Rica, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia está constituido por 17 entidades, entre las que se encuentran entidades gubernamentales y de la sociedad civil. Según la información oficial, este Consejo es la base para la consolidación del Sistema Nacional de Protección en sus niveles regional y local.

a perfilarse algunas experiencias, donde jurisdicciones menores operan en ciertos momentos de la política pública. En el caso específico de Chile, por ejemplo, donde los municipios tienen autonomía, la iniciativa “Chile crece contigo. Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia” se articula a partir de una red local comunal básica que actúa como actor central y que se encarga de elaborar el plan de trabajo para la niñez en el territorio. Esta red tiene un coordinador, cuya misión es convocar a los directores de jardines, salas cunas públicas, centros de salud para, a partir de ello, realizar un diagnóstico de la situación de la infancia local, un mapeo de las oportunidades y dificultades, de las prioridades del territorio, de los recursos asignados por fondos presupuestarios y de algunos fondos concursales. Es decir que en la aplicación de una política pública, la pertinencia está dada por el nivel local, que es el que define qué se necesita y con qué se cuenta mientras, a nivel central, se compromete un conjunto de prestaciones básicas que están disponibles.

En casos como Argentina, la participación multinivel se realiza a través del COFENAF, que reúne a las mayores autoridades de niñez de las provincias, quienes serán los encargados de validar el Plan. Sólo con el fin de ilustrar cómo operan en Argentina respuestas asociadas a la intersectorialidad-internivel y a la participación social en temáticas de niñez, se cita como ejemplo el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros años” (que alcanza a niños y niñas de 0 a 4 años). En este caso, participan de forma coordinada en su ejecución: el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (sede del programa) y los ministerios de Educación, Desarrollo Social y Salud de la Nación (en su ejecución y desarrollo), y se cuenta además con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el nivel provincial, se institucionalizan espacios interministeriales mediante la firma de convenios entre las autoridades provinciales y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. En las localidades, se conforman mesas intersectoriales con la participación de instituciones municipales, escuelas, centros de salud y organizaciones de la comunidad, centros comunitarios, sociedades de fomento, clubes e iglesias, entre otros. Mientras, desde el nivel nacional, se desarrolla un proceso de capacitación y asistencia técnica a los equipos técnicos provinciales y el acompañamiento de los procesos de trabajo, con el objeto de desarrollar y fortalecer prácticas interinstitucionales de abordaje integral del desarrollo infantil. Según criterios preestablecidos por el nivel nacional, las Mesas interministeriales provinciales seleccionan las localidades y el Equipo técnico de cada jurisdicción.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ALGUNOS MOMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El espacio de participación de las organizaciones de la sociedad civil es otro aspecto presente en el conjunto de los países de la región, en el momento de diseñar o implementar políticas orientadas a la primera infancia. En este aspecto, merecen ser destacados aquellos países donde el Estado y la sociedad civil se conforman como socios responsables, para cumplir con los objetivos de la integralidad en todas aquellas medidas adoptadas para el cumplimiento de los derechos humanos de la primera infancia.

En Perú, se habla de “un Estado y una sociedad civil con responsabilidad compartida” en el cumplimiento de las medidas. Pero en estos casos, ¿qué se le demanda a la sociedad civil? y ¿cuál es el rol que le cabe en conjunto con el Estado? El Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) señala que los ministerios adoptarán



las medidas necesarias para su ejecución y velarán para su cumplimiento. Esta última responsabilidad se deberá compartir con las instituciones de la sociedad civil, las organizaciones de base y la ciudadanía en general. De acuerdo con el documento oficial, cada objetivo estratégico del PNAIA es ejecutado por varias instituciones gubernamentales y cuenta, como organizaciones de apoyo, con la sociedad civil. La población organizada, tal como lo establece el Plan, tendrá la misión de velar por el cumplimiento de los derechos del niño en el PNAIA, mediante la formación de lo que denominan “Grupos de vigilancia social”, en todas las instancias: trabajo, barrio, distrito, escuela y universidad. La corresponsabilidad se basará, justamente, en verificar que los servicios que atiendan a las niñas y los niños sean de calidad y, entre otras acciones, se denunciará la explotación y la violencia infantil. Es así como Perú, incluso desde su PNAIA, identifica cada objetivo estratégico con sus organismos gubernamentales ejecutores y sus organizaciones no gubernamentales “de apoyo”.

Colombia constituye otro de los países donde la idea de la corresponsabilidad sigue un curso semejante al peruano. En este caso, los argumentos aparecen oficialmente ligados al plano ético y al contexto institucional y programático. Desde el planteo ético, el Estado es quien debe garantizar el cumplimiento de los derechos, mientras a la sociedad le cabe el rol de actuar como corresponsable en su cumplimiento. “El reto de la política es la garantía efectiva de los derechos de la primera infancia, lo cual no es posible sin el concurso de las acciones y los compromisos diferenciados y complementarios de familia, sociedad y Estado en su formulación, ejecución y seguimiento”⁵. En el plano institucional programático se habla de “la responsabilidad del

5. Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, Documento Conpes Social, N° 109, Consejo Nacional de Política Económica Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, DNP-DDS-SS. Versión aprobada, Bogotá, DC., 2007.

Estado, de la familia y de la sociedad en la protección de los derechos de los niños y niñas”, sosteniendo la idea de que las acciones coordinadas van a garantizar la protección de los derechos de la infancia. Concebida en estos términos, la corresponsabilidad es una acción coordinada desde sectores del Estado y organizaciones de la sociedad civil, que permitirá mejorar el planeamiento de la inversión, la priorización de ésta, la ampliación de coberturas y el mejoramiento de la calidad de los programas de atención a la primera infancia. En la documentación oficial, se cita como ejemplo de corresponsabilidad la actuación de los Consejos de Política Social, como espacios de coordinación en el nivel local y de participación del gobierno, las ONGs y las organizaciones comunitarias.

En términos de participación social, en instancias deliberativas, que tienen por propósito identificar demandas de la población y contextualizar las políticas de acuerdo con los distintos escenarios territoriales muchas son las experiencias que pueden citarse en la región. Se pueden tomar como ilustrativos del conjunto los casos de Ecuador y Bolivia. En Bolivia, aun cuando no existe un Consejo Nacional de la Niñez como instancia participativa institucional, el Estado ha apelado a un amplio proceso de formulación participativa de su Plan Nacional. En este caso, la apertura de la instancia deliberativa para el diseño y la formulación del plan cita entre sus protagonistas a los sectores estatales (nacionales y departamentales) y a los movimientos sociales. Los insumos de la propuesta técnica del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (VGAG), dependiente del Ministerio de Justicia, incorpora el trabajo conjunto de organizaciones sociales y de niñas y niños.

En el caso de Ecuador, la elaboración del Plan Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia fue coordinada por la Secretaría Técnica del Frente Social y se organizó en varios niveles y momentos. El nivel de consulta alcanzó, además de a las organizaciones del nivel central del Estado, a organizaciones de protección y exigibilidad de derechos ciudadanos, gobiernos seccionales, instituciones desconcentradas, redes, movimientos sociales y actores locales participantes en talleres cantonales de consulta, además de consultar a adolescentes, niños y niñas, técnicos y especialistas. Al igual que en el caso de Bolivia, los movimientos sociales –muchos de ellos indígenas– formaron parte de la instancia deliberativa para el diseño y la contextualización de las políticas. Independientemente de esta participación y –a diferencia del caso boliviano–, Ecuador tiene, desde que entró en vigencia el Código de la Niñez, grandes avances en la conformación del Sistema Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia, donde actualmente se han conformado 79 Concejos Cantonales de la Niñez y otros se encuentran en proceso de constitución. Esto significa que la participación social también posee espacios institucionalizados, ya funcionando desde el Sistema Descentralizado de Protección y liderados por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

Por otra parte, no es posible omitir las participaciones sociales en la Propuesta de Niñez y Adolescencia para la Asamblea Constituyente, la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010, el Convenio con el Consejo Nacional de la Judicatura para la capacitación de sus funcionarios en el enfoque de derechos de niñez y adolescencia, y el propio Observatorio de Niñez y Adolescencia, que la sociedad civil ha desarrollado con índices que permiten medir el cumplimiento de los derechos de la infancia. Otro elemento que da cuenta de la participación social en las instancias de consulta de las políticas es el propio Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes, creado el 30 de julio de 2007.

En síntesis, existen en la región valiosos esfuerzos, de dimensiones y envergaduras diferentes, tanto vinculados con estrategias de trabajo interinstitucional como articulados entre niveles de gobierno. En este sentido, es importante señalar que, según la etapa en que la política pública se encuentre evolucionando (diseño, ejecución, seguimiento o evaluación), se presentan distintas instancias complementarias en el tipo de estrategias, entre las que se destacan:

- la conformación de Comisiones multisectoriales asesoras;
- los grupos de trabajo técnico interinstitucionales, dirigidos a detectar políticas sociales destinadas a los niños, niñas y grupos prioritarios, de manera de constatar qué programas, proyectos, servicios y/o beneficios son dirigidos a ese grupo;
- la conformación de Consejos nacionales de infancia, Consejos de políticas sociales, como organismos ejecutores de las políticas integrales;
- los Sistemas integrales de protección.

Las dos últimas instancias complementarias no fueron tan visibles durante el análisis de las políticas como cuando se revisaron los rediseños institucionales destinados a la aplicación efectiva de las leyes de primera infancia, en el capítulo anterior. Por otra parte, las instancias participativas de la sociedad civil tienden a tener una presencia constante en el diseño de las políticas de primera infancia, muchas veces involucradas junto con la participación intersectorial y de los distintos niveles de Estado, aunque se ubican preferentemente en las instancias deliberativas y de consulta durante el diseño de los planes nacionales o las políticas rectoras y, también, en la representación de la sociedad civil en los Consejos nacionales, regionales o locales de Niñez, así como en los sistemas de protección integral. Estas últimas representan, para la sociedad civil, instancias participativas de permanencia mayor.

¿QUIÉNES SON LOS SUJETOS DESTINATARIOS DE LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA?

A partir de que la integralidad se presenta asociada directamente con el enfoque de derechos y que lleva a reconocer las necesidades de los niños y niñas como derechos exigibles y como parte de sus derechos humanos, se obliga a los países (en el marco de la CDN) a que se preste urgente atención para garantizarlos. Sin embargo, vista la problemática desde los sujetos destinatarios, es interesante explorar la existencia de ciertas respuestas que, por parte de los Estados, no se reducen a tener como destinatarios exclusivos de las políticas de primera infancia a las niñas y a los niños.

¿Qué otros destinatarios son necesarios dentro de las políticas de primera infancia para que los niños se conviertan en sujetos de derechos y se alcance la integralidad deseada? La búsqueda de respuestas ha requerido una revisión sobre las argumentaciones que definen a los sujetos que realmente gozan de los esfuerzos que están en ejecución para atender a la niñez en los distintos países de la región. ¿Se apoya exclusivamente a los niños y niñas?, ¿se apoya a las familias?, ¿se apoya a la comunidad? En esta sección, la idea se centra en identificar, además de a los sujetos destinatarios, cuál es el énfasis con el que se los incorpora en los documentos de política pública.

La tendencia regional es la de involucrar –aunque con diferencias en el énfasis empleado– a los tres sujetos. En el caso de “Chile crece contigo”, por ejemplo, no sólo es constante la definición de que la integralidad surge de atender a tres destinatarios (niñas y



niños, familia y comunidad) sino que más bien se cita a la familia como el sujeto de las políticas destinadas a la primera infancia. Entre los principios rectores de esta iniciativa, está explícitamente mencionada la familia como actor clave y, a la vez, se habla de una familia que está instalada en una comunidad determinada y que tiene capacidad para facilitar o entorpecer la meta del desarrollo integral. De esta manera, se asume que familia y comunidad conforman el entorno del desarrollo integral propiamente dicho.

Al igual que Chile, Brasil y su Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa de Derechos de Crianza y Adolescencia y Convivencia Familiar y Comunitaria colocan ostensiblemente a la familia como centro de las políticas públicas. E incluso se mencionan los conceptos de “familia natural”, “familia extensa” y “red social de apoyo”. Desde este marco conceptual, se despliega un concepto de familia y contexto sociocultural, comprendido como ambiente familiar y comunitario a ser considerado.

Otro de los países que se puede mencionar dentro de este grupo es Nicaragua. Aún cuando en todos los esfuerzos implementados, pone el énfasis sobre el niño o la niña, Nicaragua expresa la misma postura que Chile y Brasil en torno a la centralidad de la familia. En su Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia, se sostiene que la familia en sus diversas formas: monoparental, ampliada y nuclear, es la base fundamental para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, Cuba (a través del Programa “Educa a tu hijo”) y Ecuador (con su Plan Decenal) coinciden en concebir a la familia como la condición fundamental para el desarrollo humano integral. En este sentido, la familia constituye un actor público fundamental y el eje transversal de las políticas para el ejercicio de los derechos de los niños. En ninguno de los casos se abordan problemáticas específicas por tipos de familia, y las políticas están dirigidas a la familia de manera integral.

Argentina, El Salvador y Colombia constituyen ejemplos que hacen hincapié simultáneamente sobre los tres sujetos destinatarios ya mencionados. En el caso específico de El Salvador, se menciona que, para favorecer a niñas, niños y adolescentes como

beneficiarios directos, los beneficios deben realizarse a través de diferentes modalidades de atención que involucren a las familias y a las comunidades. Por otra parte, en el país se lleva a cabo el denominado Programa “Ternura”, que incluye explícitamente como destinatarios de los apoyos a niños y niñas de 0 a 7 años, a sus familias y a las comunidades.

Colombia, por su parte, conforma uno de los países (junto con Honduras) que posee mayor cantidad de programas nacionales destinados a la primera infancia, con los cuales complementa los apoyos a los tres sujetos destinatarios. En este país, la Política de Primera Infancia “recibe” a los programas ya existentes en su marco y logra el otorgamiento de apoyos para cada uno de sus destinatarios.

Quizá podría señalarse alguna diferencia en torno a los casos de Costa Rica y de Venezuela. En el primero de estos países, si bien se incluye como eje a las niñas y niños, además de destinar políticas generales a la familia y a la comunidad, lo que vuelve particular a su política de infancia es el hecho de tener como sujetos destinatarios a los centros educativos. Si bien en la región la mayoría de las políticas públicas destinadas a la niñez incorpora a los centros educativos como espacios institucionales donde éstas se ejecutan, no los mencionan explícitamente como “sujetos destinatarios de la política de primera infancia”, algo que sí ocurre en el caso de Costa Rica.

Por su parte Venezuela, a través del Programa de Apoyo a la Infancia y Adolescencia (PAIA), toma como destinatarios para lograr la inclusión social y el pleno disfrute de los derechos de la niñez a los propios niños y adolescentes, a las entidades de atención que desarrollan proyectos en las áreas de prevención, al Sistema de protección de niños, a los Consejos Estadales de Derechos, los Consejeros de protección, las Defensorías municipales, las familias y las comunidades. La Política Nacional de Niñez y Adolescencia de Costa Rica y el mencionado sistema de Venezuela conforman dos antecedentes de políticas públicas dirigidas a la niñez que contemplan el mayor abanico de sujetos destinatarios en pos de garantizar la integralidad.

Finalmente, entre aquellos países que enfatizan tener como destinatarios “privilegiados” a los niños y niñas, para el ejercicio efectivo y el disfrute pleno de sus derechos, se encuentran Paraguay y Honduras. En este sentido, se podría concluir que la integralidad vista desde los sujetos destinatarios sólo sería posible en la medida en que los Estados de la región involucren la mayor cantidad de sujetos destinatarios en sus políticas públicas. Esto plantea la situación paradójica de que la mejor política pública para alcanzar la integralidad en el cumplimiento de los derechos de la primera infancia será aquella que no se restrinja a la primera infancia como sujeto de política sino, más bien, que se extienda hacia la familia y la comunidad donde las niñas y los niños viven y se desarrollan.

¿FOCALIZACIÓN, UNIVERSALIZACIÓN O AMBAS?

Con excepción de Cuba –donde las políticas son universales y las garantías constitucionales y las políticas dirigidas a la niñez anteceden a la propia Convención sobre los Derechos del Niño– en América Latina existen al menos tres modos de articular acciones focalizadas y acciones universales. Un primer grupo de países aplica el criterio de focalización como subsidiario del de universalidad; otros ponen énfasis en la focalización de los apoyos y, finalmente, un tercer grupo de países aplica una estructura mixta de apoyos, sin enfatizar un criterio sobre otro.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS ESFUERZOS FINANCIEROS DE LOS ESTADOS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA Y DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA

JAVIER CURCIO*

Los Estados ejercen el rol de garantes para el cumplimiento efectivo de los derechos del niño, en particular, para la franja etaria que comprende a los más pequeños. Desde el punto de vista económico y financiero, es relevante identificar cuál es la inversión que se destina a los niños y las niñas a través de los presupuestos públicos, cómo el sistema tributario de un país afecta a su bienestar y condiciones de vida, de qué manera se determinan las decisiones de asignación de fondos y a través de qué procesos se disponen los recursos para el financiamiento de las políticas, las iniciativas y los programas.

Mejorar las condiciones de vida y propiciar el desarrollo requieren de la implementación de políticas públicas adecuadas a las necesidades específicas de la población de los niños en sus primeros seis años de vida, que sean sostenibles en el mediano plazo. La implementación efectiva de estas iniciativas sólo es posible mediante la asignación de recursos suficientes para su financiamiento. En este contexto, cobra especial importancia identificar y disponer información presupuestaria y fiscal, que permita orientar las decisiones de asignación y seguimiento de los recursos para el financiamiento de las políticas públicas.

Un esquema de información financiera objetiva, actualizada y disponible permitiría mejorar la relación entre los tomadores de decisión, responsables de las políticas públicas, y los encargados de implementar la política fiscal, lo que dotaría de mayor previsibilidad a su financiamiento.

Entre los países de la región de América Latina existe una importante heterogeneidad acerca de las políticas públicas implementadas, tanto en lo referente a la variedad de prestación de servicios y a su desempeño, como a las responsabilidades de gestión y a las fuentes y formas de financiamiento. Esta heterogeneidad limita el grado de comparabilidad de algunos indicadores, en particular, de aquellos relacionados con la estructura y el nivel de gasto, por lo tanto, se requiere definir e implementar una clasificación metodológica que permita el análisis comparado entre las diferentes situaciones.

Por otra parte, para ir avanzando en la definición de medidas comparables entre regiones y países que orienten la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, es necesario elaborar criterios de estimación de los esfuerzos de los Estados orientados al cumplimiento de los derechos de los niños pequeños, con características homogéneas entre los diferentes países.

En consecuencia, se propone avanzar en el proceso de cuantificación –en términos financieros– del esfuerzo desarrollado por los Estados, a través de sus diferentes niveles de gobierno, para mejorar la situación de los niños pequeños desde los diferentes sectores y en las diversas regiones de los países. El establecimiento de una Serie de gasto público dirigida a la primera infancia, que dé cuenta de la calidad y cantidad de los recursos invertidos posibilitaría la realización de estudios y documentos de análisis que

* Investigador docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad de Buenos Aires. Consultor en temas de financiamiento para el desarrollo.

contribuyan al debate y a la difusión de información, y ello permitiría mejorar la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos. Esta información resulta fundamental, tanto para alimentar las políticas públicas en los distintos niveles del Estado como para orientar las acciones de participación de las organizaciones de la sociedad civil, que se requieren para sostener y adecuar las políticas públicas a las múltiples necesidades.

A pesar de la importancia que entraña esta información, su elaboración no es sencilla. En las clasificaciones presupuestarias habituales de los Estados, no existe una categoría específica que registre el gasto de acuerdo con las franjas etarias de la población objetivo de las políticas comprendidas. Por lo tanto, la medición del gasto público dirigido tanto a la niñez como a la primera infancia constituye un dato a construir, a partir de la identificación de los programas e iniciativas que impactan en estos grupos poblacionales específicos. Para ello, se requiere analizar transversalmente los presupuestos de las distintas áreas del Estado que participan en la implementación de políticas sociales e identificar la proporción de las erogaciones que se dirigen a los habitantes comprendidos en la franja etaria bajo análisis.

Como antecedente, puede mencionarse el trabajo que UNICEF viene elaborando junto a varios países en la definición metodológica, la cuantificación y el análisis del gasto público dirigido a la niñez y la adolescencia, a través de la iniciativa desarrollada junto con el Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina desde el año 2004.¹ Si bien estas experiencias

comprenden a la franja etaria de 0 a 18 años de edad, los objetivos perseguidos son coincidentes, en el sentido de evaluar el esfuerzo financiero de los Estados orientado a garantizar el cumplimiento de los derechos del niño.

Sobre la base de la experiencia de medición del gasto público dirigido a la niñez desarrollada en varios países de América Latina,² se recomienda organizar el seguimiento mediante el análisis de las erogaciones enmarcadas en políticas públicas que impactan en niños y niñas menores de 6 años de edad a través de dos criterios.

Desde el punto de vista del grado de especificidad de las acciones que lleva a cabo el Estado en relación con la población objetivo a la que ellas se dirigen, es posible clasificar el gasto público en *Gasto Específico* (en programas específicamente dirigidos a niños de hasta 6 años de edad); *Gasto Indirecto* (proporción de las erogaciones que benefician a niños a través de programas dirigidos a la familia u otros agentes); *Gasto Ampliado* (proporción del gasto dirigido a niños mediante iniciativas que benefician a grupos poblacionales más amplios, de los cuales los niños pequeños conforman sólo una parte) y *Gasto en Bienes Públicos*, que impactan sobre toda la sociedad en forma indivisible y no excluyente.

La segunda clasificación de los programas y/o actividades destinados a la primera infancia, que conforma la definición metodológica que se propone para analizar el gasto público dirigido a esa franja etaria, corresponde al análisis según las áreas temáticas funcionales del Estado. De acuerdo con este criterio y teniendo en cuenta

1. Al respecto, véanse: UNICEF - Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina (2004), "Gasto Público Dirigido a la Niñez en la Argentina" y UNICEF - Oficina de Argentina (2004), "Inversión social en la niñez argentina. Boletín de divulgación N° 1".

2. Para más detalles sobre la metodología establecida en el caso de la Argentina, véase Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina (2004), ob. cit.

las clasificaciones adoptadas en los países de la región de América Latina, se sugiere el establecimiento de las siguientes categorías funcionales de gasto: *Ayuda directa; Condiciones de vida; Deportes, recreación y cultura; Desarrollo e integración; Educación; Nutrición y alimentación; y Protección del niño y salud.*

Definido el universo y las clasificaciones de la manera expuesta, la aplicación metodológica consiste en reclasificar el gasto del Estado en sus diferentes niveles de gobierno dentro de estas pautas. Ello implica

analizar cada programa y actividad que conforman el gasto público desde un punto de vista presupuestario, identificar la población objetivo a la que ellos se dirigen y luego clasificar las distintas iniciativas en las clases y categorías definidas. El desarrollo del proceso requiere tomar contacto con las distintas áreas del gobierno que participan en la ejecución de las políticas sociales y profundizar el conocimiento sobre la forma de registro y la disponibilidad de la información a nivel de los programas y las actividades relacionados con la primera infancia en cada área y en sus diferentes niveles.



A partir de este agrupamiento, se comentan algunos casos paradigmáticos que ilustran cada una de las distintas argumentaciones y posturas acerca de los esfuerzos detectados en torno a los apoyos brindados a la primera infancia.

• **Países que enfatizan el criterio de focalización como subsidiario del de universalidad**

Para el primer grupo se cita a Uruguay, que representa un caso significativo de aplicación del criterio de focalización como subsidiario del de universalización. El argumento aparece vigente tanto en la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) como en el Plan de Equidad, ambos documentos rectores de política pública en materia de niñez. En la ENIA, el país fundamenta regirse por el criterio de universalización y admite que mediante acciones focalizadas “se trata de complementar y no de sustituir a las políticas universales”. En este caso, la focalización deberá entenderse sólo como un recurso para la aplicación de acciones específicas o como instrumento de reducción de brechas de equidad. De acuerdo con el documento oficial, el enfoque implica “aumentar la calidad de servicios públicos de manera de atraer a los sectores medios y aumentar la heterogeneidad de la población usuaria, volviendo a construir espacios de integración”. Por otra parte, en el caso del Plan de Equidad se sostiene que las pautas de discriminación positiva en los servicios sociales universales habilitan y mejoran el acceso a las políticas, los bienes y servicios universales de los sectores sociales de mayor exclusión o pobreza, como el sector afrodescendiente.

• **Países que ponen el énfasis de las políticas en la focalización de los apoyos**

En el caso de Paraguay, se asume explícitamente desde lo discursivo la convergencia de los dos tipos de apoyos. Sin embargo, también explícitamente se fundamenta otra cosa. En una primera instancia, se cita la formulación e implementación de políticas universales básicas, con enfoque de derechos en materia de niñez, que promuevan la protección integral, y el diseño y la ejecución de políticas focalizadas en problemáticas específicas que afectan a sectores especialmente vulnerables. Sin embargo, en una segunda instancia, el país argumenta que “para hacer realidad el objetivo que se propone la POLNA se debe promover un cambio de enfoque de visión”. Para lo cual el documento de esta política instala: “el criterio de focalización de las acciones en busca de obtener la mayor eficacia y eficiencia posibles en las acciones que se realicen y como un requisito de gestión para asegurar la cobertura de los sectores más vulnerables, el desarrollo de sistemas adecuados de prestación de servicios ajustados a las necesidades y la extensión a la población de menores recursos de las oportunidades y opciones básicas necesarias para promover niveles adecuados de desarrollo humano”.

Si bien Paraguay sostiene argumentativamente la complementariedad y la convergencia entre las políticas sociales focalizadas y las universales, guarda el criterio de universalización para promover fundamentalmente “la transversalización e institucionalización del enfoque de derechos” en el conjunto de políticas, y aplica en la práctica el criterio de focalización, para accionar y gestionar la cobertura de los servicios en los sectores más humildes.

Similar a Paraguay resultan las argumentaciones de la política de primera infancia en Colombia. Este país asume la evidencia de la tensión entre focalización-universalización y admite que la discriminación positiva es el camino para universalizar “porque no se universaliza si no se focaliza en los vulnerables (niños en situación de pobreza y miseria)”. Según los documentos oficiales, el significado de los derechos como horizonte en

la política de primera infancia implica pensar en la universalización como meta fundamental. A partir de este argumento, la búsqueda de la equidad requiere focalizar la atención en los niños, las niñas y las familias que se encuentran en mayor riesgo o desprotección. Para que la política de primera infancia logre sus objetivos,⁶ la focalización debe operar como principio para el logro de la equidad, ya que posee una función distributiva (Política Pública Nacional de Primera Infancia. Colombia por la Primera Infancia, 2007).

Estas ideas tienen una presencia mayoritaria en la región, motivo por el cual la tendencia es generar argumentos que permitan, en la práctica, diseñar y construir mecanismos capaces de garantizar un mejoramiento de la equidad social, dando –como en este caso– “más insumos sociales a los que más necesitan”, sin considerar dentro de una batería de posibilidades la de mixturar los sectores sociales como una forma de reducir las asimetrías, apostar a la integración social o a reducir la fragmentación desde los servicios públicos. Si bien el discurso de la universalización ha ido retornando a las agendas de discusión, tanto en la práctica como en las definiciones de los apoyos, el criterio que finalmente se enfatiza durante la última década es el criterio de “focalización de las acciones”.

Hasta aquí se podrían citar por lo menos dos posturas argumentativas pero que poseen tres matices diferentes: la subsidiaridad de la focalización, que en el caso uruguayo no presenta dudas y, luego, dos matices en torno a la focalización como forma de lograr la meta de la universalización: desde una aparente convergencia discursiva entre universalización-focalización, en el caso de Paraguay, y desde la admisión de la tensión focalización-universalización, en el caso de Colombia.

• Países que aplican una estructura mixta
 de apoyos sin enfatizar un criterio sobre otro

Finalmente, entre los países cuyas argumentaciones no enfatizan un tipo de apoyo sobre otro y que aplican una estructura mixta, se encuentran Chile y Costa Rica. En la práctica, “Chile crece contigo” opera mediante una batería de apoyos, universales algunos, focalizados otros. Así, se otorgan prestaciones universales, básicamente orientadas a programas educativos, programas de comunicación y propuestas de mejoramiento legislativo. En segundo lugar, se otorgan apoyos para todos los que se atienden en el sistema de salud pública, con programas de seguimiento de la trayectoria del desarrollo del niño y el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial que opera en temas como: cambios biopsicológicos de la madre, necesidades de apoyo del entorno, derechos laborales, consejos y orientaciones en las etapas de nacimiento y parto. Finalmente, en tercer lugar, se otorgan apoyos diferenciados para niños y niñas en situación de vulnerabilidad. En este tipo de cobertura, se concentra la batería más compleja y completa de acciones: un Subsidio Único Familiar (SUF) automático para todos los niños y niñas que pertenecen al 40% de familias más vulnerables, sala cuna, jardín infantil (de jornada parcial, completa o extendida) para las madres que trabajan, estudian, buscan trabajo o que se encuentran en situación de vulnerabilidad, acceso preferente a la oferta de servicios públicos (habitabilidad, capacitación, etc.), ayudas técnicas para niños y niñas con necesidades especiales, modalidades de apoyo al desarrollo infantil para niños y niñas con algún rezago en su desarrollo, e iniciativas comunitarias de apoyo al desarrollo infantil.

6. La “Política Pública Nacional de Primera Infancia. Colombia por la Primera Infancia” tiene como objetivo no sólo promover acciones y estrategias que mitiguen las NBI (necesidades básicas insatisfechas) de los niños menores de 6 años sino que además debe orientarse fundamentalmente hacia la constitución integral de sujetos autónomos, capaces de desarrollar sus potencialidades.

En el caso de Costa Rica, su política considera además de la combinación de acciones universales y focalizadas otros apoyos denominados “de carácter preventivo”. Éstos se distribuyen en las situaciones en que hace falta disminuir el riesgo y la vulnerabilidad, mientras que las acciones focalizadas son destinadas a quienes efectivamente enfrentan problemas para reivindicar derechos que les han sido violentados. Cada una de las prestaciones de Costa Rica está organizada por etapas del ciclo de vida, por dimensiones de la vida y por niveles de apoyo. De esta manera, los apoyos son distribuidos según el esquema mencionado en: (i) nivel primario (son políticas de carácter universal, para garantizar los derechos a todas las personas menores de edad), (ii) nivel secundario (son políticas preventivas adicionales, para disminuir situaciones de riesgo y vulnerabilidad), y (iii) nivel terciario (son políticas focalizadas, para quienes enfrentan o se encuentran en problemas, para reivindicar los derechos que les han sido violentados).

Al observar comparativamente los esfuerzos realizados por los diferentes países, Uruguay aparece como el único caso de la región donde la estrategia explícita es acercar a los sectores medios a los servicios públicos estatales. En este caso, la universalización operaría entonces como un recurso de acercamiento socioespacial, en la medida que los servicios públicos se conviertan en un factor de integración y eliminación de las fronteras sociales y geográficas entre los habitantes del país.

Se ha comprobado que las medidas de focalización no han logrado, en la mayoría de los países, revertir la situación de los pobres y no hay certeza absoluta sobre cuánto han logrado los Estados respecto de garantizar la integralidad de los derechos de la infancia. Pero aun así, una reflexión posible frente a las alternativas de respuestas que han generado los países de la región resulta de la necesidad de alcanzar mayores esfuerzos –en un sentido cuantitativo y cualitativo– que no sólo apunten a obtener mayores insumos sociales para quienes menos tienen sino más bien en lograr efectivamente la sinergia necesaria entre el cumplimiento de los derechos universales de acceso a los servicios públicos estatales y la verdadera inclusión y mixtura de todos los sectores sociales. Sólo se habrá puesto fin a un sistema perverso de institucionalización y reproducción de las desigualdades a través de los servicios sociales cuando los esfuerzos de los Estados de la región logren que, fundamentalmente, la educación y la salud gratuita y pública reciban conjuntamente a los distintos sectores de la población.



El hecho de que los servicios sociales públicos y estatales no tengan como destinatarios exclusivos a los pobres será un esfuerzo de peso que no sólo indicará que en esos países todas las clases acceden a los servicios sociales sino que la calidad de los mismos respeta la dignidad de las personas que los usan. Cuando esto sea posible, las políticas de apoyos universales y focalizados, en su justa medida y forma, habrán efectivamente aplicado las estrategias integrales de prioridad sobre la niñez, y por fin los Estados habrán efectivizado el compromiso y la responsabilidad asumidos en 1990, durante la Primera Cumbre Mundial de la Infancia, de cumplir con la protección integral de todos los niños y las niñas de la primera infancia.

¿QUÉ HAY MÁS ALLÁ DE LA CDN?

Si bien los lineamientos que se desprenden de las recomendaciones orientadas a generar políticas que permitan a los Estados hacer efectivo el compromiso asumido en la ratificación de la CDN han sido los grandes inspiradores de las políticas de primera infancia en la región, en el diseño de varios de los programas que están vigentes aparecen avances que manifiestan otros debates hoy presentes en el campo de las políticas sociales. Entre ellos, es importante mencionar: las políticas que incluyen perspectivas sensibles al género o a los ciclos de vida, las centradas en la idea de desarrollo, las políticas con base en el territorio o en escenarios culturales, o aquellas en las que estas dos perspectivas son reunidas bajo la noción de “enfoque geocultural”.

Una de las iniciativas que se destacan por incorporar varios de estos enfoques es la protagoniza por Bolivia en su Plan Nacional de Desarrollo “Vivir bien” (PND). Allí, entre otras cosas, se explica una concepción de desarrollo que se fundamenta justamente en “el vivir bien”, considerando para poder definirlo ciertos elementos comunitarios, expresados en el encuentro entre pueblos y comunidades, respetando la diversidad e identidad cultural, así como la intersectorialidad en la atención de los niños y las niñas. “Se busca vivir en equilibrio con la naturaleza y el medio ambiente, valorando la demanda de humanización del desarrollo que va más allá de lo material y económico. ‘Vivir bien’ se entiende como el acceso y disfrute de bienes materiales y la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos” (PND).

En este documento, Bolivia reconoce, en primer lugar, que los niños y niñas son actores del “presente” del desarrollo y que no solamente representan “el futuro” del país, y asume que no pueden construir capacidades por sí solos sino que éstas se desarrollan en las familias, comunidades y en los entornos sociales que condicionan la forma de inserción de los niños en la sociedad. En segundo lugar, Bolivia reconoce que existen varias formas de ser niño en el país: “... las vivencias son diferentes, lo que establece también diferencias en el desarrollo físico, nutricional, psicológico y emocional, cada niño enfrenta realidades diferentes que van desde aquellos que se desenvuelven en entornos familiares estables a los que viven en condiciones de abandono y maltrato” (PND). Esta afirmación puede ser interpretada desde dos sentidos: (i) la diversidad de vivencias en lo geocultural, lo que explicita la diversidad de naciones que conviven en el seno del territorio nacional, y (ii) la diversidad de vivencias en lo social, lo cual explica la diversidad de situaciones socioeconómicas que condicionan el desarrollo de la niñez boliviana.

Entre los países que también argumentan coincidir con varios enfoques complementarios al de derechos, se encuentra Costa Rica. En este caso, se opera sobre marcos

teóricos provenientes de tres ejes: a) el de derechos, que garantizaría el cumplimiento y exigibilidad de los derechos humanos, b) el enfoque humanístico, que enfatiza la dignidad de las personas, y c) el enfoque de desarrollo integral de las personas, que contempla edades, aéreas y contextos en los que se da el desarrollo humano, así como los niveles de intervención requeridos. Este último enfoque integraría el enfoque del ciclo de vida y el enfoque territorial. Los argumentos en torno al enfoque del ciclo de vida se sostienen en la necesidad “de respetar la especificidad de cada grupo y mantener su integralidad; es decir, incorpora los elementos y componentes requeridos para que los niños, niñas y adolescentes puedan ir pasando por las diferentes etapas y siendo atendidos y atendidas en forma integral en cada una de ellas” (Política Nacional).

Podría afirmarse que en la región el enfoque del ciclo de vida es el más utilizado como complementario del enfoque de derechos. La mayoría de los países lo aplica, aun cuando no lo mencionen, en tanto diseñan y ejecutan políticas diferencias por etapas de vida de la niñez y adolescencia: primera infancia y niñez en edad escolar y, a la vez, éstas diferenciadas por ciclo escolar. En Perú, por ejemplo, al enfoque del ciclo de vida también se lo llama “enfoque evolutivo”. En sus documentos oficiales, este país explica que este enfoque opera bajo la estrategia metodológica denominada “línea de vida”, “a través de la cual se puede entender y capturar la multiplicidad de factores que inciden en el desarrollo de cada niño, niña o adolescente y que adquieren especial relevancia en etapas o momentos específicos de su vida. En este sentido, el presente plan ha considerado cuatro grupos principales: 1) temprana y desarrollo de la primera infancia (de 0 a 5 años), que incluye la etapa del embarazo, el parto y puerperio, 2) niñez y escuela primaria (de 6 a 11 años), 3) adolescencia (de 12 a 17 años), y 4) derechos para todo el ciclo de vida (de 0 a 17 años)” (PNAIA).

En el caso de Perú, otros ejes se suman y se presentan como transversales a los enfoques. Éstos son: género, pobreza y diversidad cultural. No obstante, retomando la perspectiva del ciclo de vida, Perú es uno de los países donde con mayor detalle se explicitan los rangos por edad. En la generalidad de la región se menciona la importancia de dimensionar los alcances de las políticas de protección integral desde una lógica del reconocimiento de la diferenciación etaria, pero los agrupamientos están más simplificados, como en el caso de Ecuador, donde se organiza por grupos de niños y niñas menores de 6 años, niños y niñas de 6 a 12 años no cumplidos, adolescentes, y hombres y mujeres.

También puede observarse como una modalidad muy extendida en la región que al enfoque del ciclo de vida se le suma el enfoque de género. En estos casos, muchos de los países, fundamentalmente los centroamericanos y andinos, refuerzan el énfasis en el reconocimiento diferenciado de niñas y niños. En el Plan Decenal ecuatoriano, por ejemplo, se argumenta que los grandes contenidos de las políticas de protección integral se refieren indefectiblemente a los sujetos que las fundamentan social y jurídicamente. “De esta misma consideración emergen dos cuestiones consustanciales a los sujetos diferenciados de las políticas. La primera se refiere al género, en realidad el Código de la Niñez y Adolescencia desde el primero al último de los artículos distingue al niño de la niña, a la adolescente del adolescente y les confiere un estatus igualitario. Esta distinción de género llevará a adoptar un enfoque de equidad de género al momento de definir y decidir sobre las políticas, metas y estrategias. La segunda cuestión se refiere a que esta diferenciación incluye la interculturalidad, porque no se aborda a niños, niñas y adolescentes en contextos abstraídos de las condiciones culturales y sociales concretas de sus familias, pueblos y comunidades, sino

a sujetos diferenciados por sus entornos cotidianos, pero iguales en sus derechos y garantías ciudadanas” (Plan Decenal de Atención Integral a la Primera Infancia).

Por otra parte es interesante señalar que, en Ecuador, si bien no se habla directamente de enfoque territorial, se considera junto al enfoque de equidad de género, que la diferenciación debe incluir la “interculturalidad”, ya que no se aborda a niños, niñas y adolescentes en contextos abstraídos de las condiciones culturales y sociales concretas de sus familias, pueblos y comunidades, sino a sujetos diferenciados por sus entornos cotidianos, pero iguales en sus derechos y garantías ciudadanas. Luego, en la operativización de la política, se cita la Agenda Nacional en el nivel local y la elaboración de la Tercera Encuesta Nacional de la Niñez y la Adolescencia con desagregación cantonal, con el propósito de analizar la incidencia política con las autoridades nacionales y locales. En Ecuador, la Agenda de la Niñez se construye con la idea de determinar seis políticas que atiendan las especificidades de las distintas regiones del país.

Resulta particularmente apropiado observar los distintos atisbos del enfoque de territorio en los esfuerzos destinados a la primera infancia. Así, se puede detectar que algunas de las políticas públicas de la región comienzan a operar con una tendencia a territorializar las acciones, pero si bien este enfoque está presente en los documentos –lo cual supone considerar las singularidades locales, reforzando los canales de participación y coordinación con las unidades menores de aplicación de la política (por ejemplo, municipios y regiones)–, estas presencias son aún lo bastante incipientes. Entre los países que aplican este criterio y lo enfatizan explícitamente, se encuentra Uruguay, tanto en lo que se refiere a la política específica sobre Niñez en la ENIA –Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2010-2030)– como en su Plan de Equidad.

En la ENIA, el enfoque de territorio queda expresado como la posibilidad de generar puentes que permitan acercar a los diversos sectores sociales, revirtiendo los procesos de segregación socio-territorial, reconstruyendo y vinculando el entramado territorial y urbano, y aprendiendo a convivir con las diferencias. Al mismo tiempo, se debe asumir, según la ENIA, la responsabilidad de generar oportunidades para todos, como punto de partida para propiciar una democracia sostenible. La implementación de la ENIA debe basarse en la promoción de la equidad en tres planos simultáneos: intergeneracional, de género y territorial. Tomado como principio de la ENIA, el plano territorial cobra centralidad cuando el documento expresa que “la segmentación residencial y la segregación social ampliamente reconocidas evidencian cómo el territorio opera como factor adicional productor y reproductor de desigualdades. En este sentido, la implementación de políticas de infancia y adolescencia deberá contribuir a la superación de los procesos de exclusión socio-territorial en articulación con las políticas urbano-territoriales”.

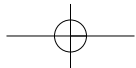
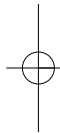
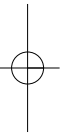
A la vez, como parte de la viabilidad institucional, la ENIA afirma que para lograr la aplicación efectiva y la articulación de las políticas de infancia y adolescencia se requiere, en primer lugar, una articulación no subsidiaria de la política económica; en segundo lugar, una estrategia de articulación y coordinación de carácter sistémico que rompa con la fragmentación institucional y se defina en la construcción de ámbitos intersectoriales de implementación conjunta y, cerrando el ciclo, plantea que se necesita gestionar la articulación de las iniciativas en el propio territorio: “con su doble condición de escenario de implementación de políticas centralmente definidas y espacio de producción de iniciativas que adquieren sentido sólo en la comunidad determinada, en función de sus identidades culturales, gradientes de problemas y densidad asociativa, entre otros factores” (ENIA). ■



CAPÍTULO 4

EDUCACIÓN Y PRIMERA INFANCIA





CAPÍTULO 4

EDUCACIÓN Y PRIMERA INFANCIA



Uno de los factores más importantes relacionados con las trayectorias escolares exitosas es la incorporación temprana de los niños en el sistema educativo. Sin dudas, esta incidencia positiva sobre los logros escolares se vincula con las transformaciones recientes del nivel inicial, dado que si bien históricamente éste se ocupó de aspectos asistenciales y de cuidado, cada vez más está concentrando sus esfuerzos en cuestiones de índole pedagógica. El nivel preprimario¹ brinda la oportunidad de desarrollar habilidades y de acceder a saberes, que no están dispuestos de manera sistemática y elaborados adecuadamente en otros espacios. La escolarización temprana amplía el horizonte de los niños y las niñas de todos los sectores sociales y culturales, a la vez que los prepara para el ingreso en la educación básica.

Al mismo tiempo, la escolarización durante los primeros años complementa su acción forjando el sentido del esfuerzo, el compromiso y la asunción de ciertas responsabilidades por parte de los niños. De este modo, se identifica para el nivel inicial una identidad propia y éste constituye por sí mismo una importante etapa de escolarización, donde la socialización representa un aspecto central. Las razones pedagógicas que justifican la educación temprana en instituciones educativas se vinculan con la importancia de una acción sistemática, adaptada a las características y necesidades de la edad, lo que contribuye en gran medida al mejor desarrollo de la personalidad de cada niño y a su posterior desempeño escolar.

En el marco de las Metas Educativas 2021 establecidas por el conjunto de los países de la región, se plantea para el fin de la próxima década que el 100% de los niños de 3 a 6 años participe en programas educativos de buena calidad y que se multiplique sustantivamente la proporción de niños menores de 3 años que acceden a servicios educativos organizados con claro sentido pedagógico formativo. Si bien estas metas son ambiciosas, no hacen más que evidenciar la centralidad que ha adquirido la atención de la primera infancia en la agenda política de la región y, en particular, en la agenda educativa.

1. "Nivel inicial", "preescolar" o "preprimario" son algunas de las denominaciones que este tramo del sistema educativo adopta en los diferentes países. Es importante subrayar que estas denominaciones con frecuencia llevan consigo concepciones diferentes respecto de las características y los propósitos de las acciones educativas. Este punto es objeto de análisis del presente capítulo.

Al realizar un primer análisis de las acciones educativas que llevan a cabo los Estados en torno a la primera infancia, puede observarse que éstas parecen responder simultáneamente a dos lógicas diferentes: la del propio sistema educativo, para el cual la expansión de la cobertura de los servicios, la preocupación por la calidad de los mismos en todas sus dimensiones, la revisión y mejora de los diseños curriculares y de los espacios institucionales forman parte de su quehacer permanente y, por otra parte, la lógica propia de la perspectiva de la integralidad de las políticas sociales destinadas a la primera infancia, en cuyo marco el componente educativo se ubica como un elemento clave para la construcción de las condiciones que posibiliten el pleno cumplimiento de los derechos.

Este cuarto capítulo del informe hace un repaso sobre la situación educativa de la primera infancia en la región. En primer lugar, se presenta información estadística que permite delinear el alcance de la escolarización en niños y niñas de hasta 5 años de edad. En segundo lugar, y en concordancia con el conjunto del informe, se centra la mirada sobre la respuesta que ofrecen los Estados –mediante sus normas y en sus políticas– ante el compromiso de ofrecer una educación de calidad desde el inicio de la vida. En función de ello, se intenta dar cuenta del modo en que la primera infancia aparece tratada en las leyes de educación, para luego realizar un análisis de la información relevada sobre la oferta educativa destinada a la primera infancia, observando sus características y tendencias. El capítulo cierra con un breve recorrido por algunos de los principales desafíos todavía pendientes que presenta la respuesta educativa a los requerimientos de la primera infancia.

128

INFORME
SOBRE
TENDENCIAS
SOCIALES
Y EDUCATIVAS
EN AMÉRICA
LATINA
2009

1. NOTAS SOBRE LA ESCOLARIZACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA

La información que permite analizar los alcances de la escolarización en la primera infancia presenta claras limitaciones. Cuando se recurre a las encuestas de hogares, fuente cuyo análisis se priorizó en este informe, pueden identificarse dos formas de abordaje productivo.

Una consiste en hacer un análisis de quiénes asisten a algún tipo de establecimiento educativo del nivel inicial, de este modo puede lograrse un perfil de cobertura por diferentes criterios de desagregación, por ejemplo, por el nivel socioeconómico de las familias o el lugar de residencia. Pero la limitación que surge en esta aproximación es que no todos los países relevan la situación educativa de los más pequeños. Sólo cuando se centra la atención en los niños de 5 años de edad se logra información comparable para toda la región. Mientras tanto, en edades inferiores, las opciones de comparar se reducen sensiblemente. Pero incluso así, cuando se analiza la situación de los niños y niñas de 5 años no siempre la información que se puede producir es plenamente comparable. Si se intenta analizar la escolarización de estos niños en el nivel inicial, en algunos países la tasa se reduce significativamente, pues dado que el momento del año en que se realiza la encuesta varía de un país a otro, a esta edad ya pueden estar cursando el nivel primario.

Por este motivo, se toma un segundo modo de abordaje: la única manera de generar información comparable para este grupo de edad es poniendo el acento sobre cuántos niños y niñas asisten a un establecimiento escolar, independientemente del nivel (aunque se posee la certeza de que la mayoría asiste al nivel inicial). Por lo tanto, el análisis presente comienza desde esta última aproximación, que permite una visión más integral del

panorama de la región. Luego se avanza en la observación de los pocos países para los cuales se dispone de información sobre la situación educativa de los más pequeños.

LA ESCOLARIZACIÓN A LOS 5 AÑOS

El acceso de los niños a la escuela antes de los 6 años responde a un patrón social y geográfico muy pronunciado: las probabilidades que tienen los niños y las niñas de 5 años de asistir a la escuela cuando residen en los hogares mejor posicionados en la estructura social son mayores que las de los niños y las niñas de los hogares con menos recursos, y la expansión de la escolarización entre los niños de 5 años en las áreas urbanas es muy superior al de las zonas rurales. A esta edad, ocho de cada diez niños se encuentran escolarizados; esta proporción supera al 85% en las áreas urbanas y no alcanza a siete de cada diez niños en las zonas rurales o entre aquellos que provienen de los sectores socialmente más postergados.

Las diferencias regionales son muy pronunciadas. En los países del Cono Sur, el acceso a la educación a los 5 años se encuentra cerca de ser universal, en tanto sólo abarca a la mitad de los niños en la región conformada por Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador, donde la brecha geográfica supera los veinte puntos porcentuales. Se destaca la situación de países como México o Brasil, donde se observa una brecha menor entre las áreas urbanas y rurales, al presentar los valores más altos de asistencia a esta edad en las áreas rurales.

Los procesos de expansión educativa suelen comenzar en los sectores sociales más favorecidos para, con el tiempo, incorporar a la población de los sectores más postergados. En efecto, la brecha en la escolarización de los niños de 5 años según el clima educativo del hogar de origen se acerca al 30% en favor de los niños de hogares con adultos con un nivel de instrucción mayor. A la vez, esta brecha tiende a reducirse a medida que la asistencia a la escuela para el total de niños de 5 años asciende, de tal forma que en los países del Cono Sur se reduce al 10%, en tanto en los países centroamericanos, la asistencia a la escuela de los niños más pobres representa menos de la mitad que la de los niños provenientes de hogares con mayor capital educativo.

Siete de cada diez niños de 5 años escolarizados asisten a un establecimiento del sector público. Nuevamente se observan diferencias muy pronunciadas según el área geográfica y el hogar de origen. En las áreas rurales, la prevalencia del sector público entre los niños escolarizados es mucho mayor que en las áreas urbanas. A la vez, la proporción de niños escolarizados provenientes de los hogares mejor posicionados en la estructura social en el sector privado es el doble que entre los niños más pobres.

México, Brasil, Costa Rica y Panamá son los países donde la escolarización en el sector privado es menor. Dos de cada diez niños de 5 años escolarizados asisten a un establecimiento privado, en contraste con los países centroamericanos, donde esta relación asciende a cinco de cada diez. Junto con los países del Cono Sur –con quienes también comparten las mayores tasas de asistencia a esta edad– se trata de países donde en conjunto se observa que la probabilidad de estar escolarizado en el sector privado es muy diferente según el estrato social de proveniencia. Esta situación probablemente tenga relación con la oferta diferenciada por sector de gestión. Las tasas de asistencia comparativamente bajas de los países centroamericanos, junto a brechas menos pronunciadas entre estratos sociales, constituyen indicios que hacen suponer que el sector público tiene una baja penetración en el nivel inicial, lo cual incide sobre el acceso segmentado, donde predomina el sector privado de gestión educativa. (VÉASE TABLA 4.1.1)

SITUACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA

ANA MALAJOVICH*

En los últimos años, hemos asistido a una proliferación de investigaciones de diferente tipo que establecen la importancia de la educación de los niños pequeños. Los argumentos van desde aquellos que plantean los primeros años como fundamentales para el desarrollo de las conexiones neuronales a partir de ambientes ricos y desafiantes, los que demuestran éxitos en la trayectoria escolar evitando fracasos y repeticiones, los que a partir de estos resultados valoran económicamente los ahorros que suponen para los Estados estas inversiones, hasta aquellos que demuestran que los niños que han concurrido a establecimientos educativos de algún tipo recaen menos en situaciones de delincuencia, drogadicción, etc.

Este énfasis se observa en las numerosas reuniones internacionales que se han ocupado del tema educativo. Así hemos visto multiplicarse las declaraciones, resoluciones y metas que los gobiernos latinoamericanos han firmado, comprometiéndose a mejorar la situación de la infancia. A modo de ayudamemoria, recordemos que la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos”, adoptada en Jomtien en 1990, ya establecía el compromiso de fomentar el cuidado y la educación de los niños pequeños desde el momento de su nacimiento. Diez años después, en la declaración de Dakar, de abril de 2000, se señala como objetivo “extender y mejorar la protección y la educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”.

En febrero de 2000, unos meses antes de la conferencia de Dakar, los países de América evaluaban que si bien se reconoce un “aumento importante en el cuidado de la primera infancia y de su educación, en particular en el período de 4 a 6 años”, también se advierte sobre “la insuficiente atención al desarrollo integral de la primera infancia, en especial de los niños menores de 4 años”.

Por último, en América Latina se discuten en 2009 las “Metas educativas 2021 para transformar la educación en la década de los bicentenarios”. En este documento, se sostienen dos metas que interesan en particular. La Meta específica 7 se propone: “Aumentar la oferta de Educación Inicial de 0-6 años, con los siguientes niveles de logro: conseguir que entre el 50 y el 100% de los niños de 3 a 6 años reciban atención educativa temprana en 2015 y que el 100% la reciba en 2021; lograr que entre el 10 y el 30% de los niños de 0 a 3 años participen en actividades educativas en 2015 y entre el 20 y el 50%, en 2021”. La Meta específica 8, por otra parte, se propone: “Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella”. En esta Meta se establece como nivel de logro: “Conseguir que entre el 30 y el 70% de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tenga titulación establecida en 2015 y que entre el 60 y el 100% disponga de ella en 2021”. Pero como puede observarse, a pesar de las múltiples declaraciones, la situación educativa

* Lic. en Ciencias de la Educación. Profesora titular de la cátedra de Didáctica del Nivel Preprimario en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y Directora de Gestión Curricular de Dirección Provincial de Educación Inicial, en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

de la infancia continúa siendo una deuda pendiente.

Aun así, es justo reconocer que en los últimos años numerosos países de la región han establecido la obligatoriedad de la asistencia al último año de la educación inicial o preescolar (según las diferentes nominaciones que ésta recibe en los países) y que incluso varios de ellos han avanzado sobre edades anteriores. Esta política obligó a los Estados a crear servicios para incorporar a la población infantil. De manera que hoy son relativamente altos los porcentajes de niños de 5 a 6 años que se encuentran incorporados en las instituciones educativas.

Sin embargo, sigue existiendo una doble deuda. Por un lado, con los niños más pequeños y, por otro, con los niños provenientes de los sectores sociales más pobres. Esto ocurre debido, por un lado, a la inexistencia de servicios en las zonas rurales y entre las poblaciones indígenas (pues hay que recordar que en América Latina estas poblaciones son numéricamente importantes) y, por otro lado, debido a la invisibilidad de la infancia, incluso de aquella que habita las grandes ciudades en condiciones de extrema pobreza. En este sector, se encuentran niños que muchas veces ni siquiera están inscriptos y que muy tempranamente se incorporan en el mundo laboral.

Por otra parte, la mayor conciencia acerca de la relevancia que adquiere la educación inicial para la formación de los niños ha determinado un proceso de fuerte fragmentación en la oferta educativa, con un consecuente aumento de su privatización. La falta de recursos de los Estados para hacer frente a la necesaria expansión del nivel con la inclusión de los niños, en particular de los niños menores de 4 años, ha conllevado a priorizar programas dirigidos a las familias, para que éstas se encarguen de ofrecer

propuestas estimulantes del desarrollo en sus niños. Sin embargo, estas iniciativas han obtenido pocos resultados, debido centralmente al bajo nivel educativo de las madres y a que muchas de ellas deben, además, realizar trabajos fuera del hogar. Estos programas también requieren de un alto grado de articulación de acciones entre las áreas de salud, desarrollo o bienestar social y educación. Una articulación que, aunque es un objetivo prioritario de las políticas públicas, aún no ha sido posible efectivizar en la mayoría de nuestros países.

En paralelo, debe destacarse que los sectores más pobres han desarrollado diferentes modalidades de atención a la niñez. Algunas de ellas autogestadas por las propias organizaciones comunitarias y otras, con el apoyo técnico y el financiamiento de fundaciones privadas nacionales o extranjeras. Estas experiencias son muy heterogéneas, en cuanto al tipo de atención que brindan a los niños, la capacitación que tienen las personas que en ellas trabajan, los recursos con los que cuentan, etc. En general, se podría afirmar que el problema mayor que presentan es que nacen vinculadas “a programas de protección dirigidos a la familia, sin comprender que la infancia es una categoría social con identidad propia” (Marchesi, 2009). Por lo tanto, durante estas primeras edades, la atención educativa es en general desvalorizada, ya que el acento está puesto en resolver los problemas nutricionales y sanitarios frente a las carencias familiares o en la necesidad de contar con servicios donde albergar a los niños pequeños mientras sus madres trabajan. De manera que, también para la infancia, se continúa reproduciendo el círculo vicioso de “las instituciones pobres para los pobres”.

“Pese a las mejoras en la enseñanza preescolar y el elevado grado de cobertura de ésta, los niños más

desfavorecidos no suelen beneficiarse en general de los programas de atención y educación de la primera infancia...” expresan “Las Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación del Bicentenario” (OEI, 2009).

La mayoría de los Estados, sin embargo, ha dedicado recursos para producir importantes transformaciones en los diseños curriculares, muchos de ellos han abarcado la totalidad de la franja etaria de 0 a 6 años y otros se han dedicado específicamente a las edades de 3 a 6 años. Sin embargo, poco han impactado en el mejoramiento de las prácticas educativas de las instituciones. Esto se debe a diferentes factores, que incluyen desde la formación escolar y específicamente docente, pasando por las experiencias que han tenido los educadores durante su propia escolaridad, el tipo de socialización profesional que se realiza en las instituciones y las condiciones laborales, hasta la carencia de recursos, la cantidad de niños que tiene a su cargo cada docente, la distancia que media entre lo que los técnicos prescriben y las concepciones educativas de los educadores.

De manera que, a pesar de que la educación infantil es considerada como el nivel educativo más flexible y abierto a las innovaciones, sus prácticas están imbuidas de las viejas tradiciones y de rituales que poco se han modificado. Continúa persistiendo una mirada romántica hacia la infancia que no reconoce sus capacidades y necesidades de aprendizaje, y modalidades educativas que ponen más énfasis en convertir al niño en un “alumno disciplinado” que en desarrollar y complejizar sus conocimientos.

La educación inicial tiene, en América Latina, deudas pendientes en relación con la inclusión de los niños de las edades obligatorias y en la ampliación de la oferta, para que aquellas familias que decidan enviar a sus hijos a la escuela tengan instituciones a su disposición. Pero también tiene la obligación de transformar los objetivos que persigue, en pos de permitir a la infancia incorporarse al mundo de la cultura de su tiempo, desarrollando todas sus capacidades de manera creativa e inteligente.



TABLA 4.1.1

Porcentaje de niños de 5 años escolarizados y sector de gestión educativa al que asisten, según área geográfica, clima educativo del hogar y grupos de países* América Latina (17 países), circa 2007

		ÁREA GEOGRÁFICA		CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR			TOTAL
		URBANO	RURAL	BAJO	MEDIO	ALTO	
GRUPO 1	% DE NIÑOS DE 5 AÑOS ESCOLARIZADOS	92,8	71,0	85,1	90,7	95,1	91,6
	% QUE ASISTE AL SECTOR PÚBLICO	63,4	77,5	85,1	74,5	39,1	64,0
GRUPO 2	% DE NIÑOS DE 5 AÑOS ESCOLARIZADOS	87,3	79,3	76,4	89,0	97,4	85,4
	% QUE ASISTE AL SECTOR PÚBLICO	76,0	93,7	93,5	79,6	50,4	80,0
GRUPO 3	% DE NIÑOS DE 5 AÑOS ESCOLARIZADOS	80,5	59,9	57,2	76,3	90,0	72,4
	% QUE ASISTE AL SECTOR PÚBLICO	43,9	62,8	60,7	51,2	34,9	50,0
GRUPO 4	% DE NIÑOS DE 5 AÑOS ESCOLARIZADOS	63,9	39,6	35,7	69,9	83,2	51,4
	% QUE ASISTE AL SECTOR PÚBLICO	41,5	57,3	50,6	50,9	32,3	47,8
TOTAL	% DE NIÑOS DE 5 AÑOS ESCOLARIZADOS	85,3	67,2	67,0	86,3	94,9	80,4
	% QUE ASISTE AL SECTOR PÚBLICO	70,0	84,4	86,3	74,7	45,3	73,3

NOTA: *Para conocer la definición de los Grupos de países, véase el Anexo metodológico.

FUENTE: SITEAL, a partir de Encuesta de hogares.

EL ACCESO A INSTITUCIONES DEL NIVEL INICIAL

Tal como se aclaró previamente, con el propósito de permitir la comparabilidad, la información hasta aquí presentada sólo daba cuenta de los niveles de asistencia a establecimientos educativos a la edad de 5 años, bajo el supuesto de que la gran mayoría de los niños de esa edad ya se encuentra escolarizada en el nivel inicial, aunque no se especifique.

A continuación, se presenta la información proveniente de las encuestas de hogares de algunos países que indagan sobre la escolarización en el nivel inicial, abarcando desde los jardines maternales hasta el nivel preescolar.

Las configuraciones diferenciadas en la asistencia al nivel inicial en Chile, durante 2006, por ejemplo, se ajustan en gran medida a las tendencias desarrolladas en los párrafos precedentes. La expansión del nivel inicial es claramente más pronunciada en los sectores sociales más favorecidos, a tal punto que antes de cumplir el año de vida los niños escolarizados provienen todos de hogares donde los adultos tienen alto nivel de instrucción. Como es de esperar, la proporción de niños escolarizados en el nivel inicial aumenta con la edad, de tal forma que a los 5 años el 85% de los niños asiste regularmente a algún establecimiento educativo del nivel preprimario. A la vez, es muy marcada la diferencia en la proporción de niños escolarizados en el nivel inicial por área geográfica, en favor de los sectores urbanos.

En la encuesta chilena, directamente se les pregunta a las madres y a los padres de los niños de 5 años cuáles son los motivos por los cuales no envían a sus hijos pequeños a la escuela. Los problemas relacionados con la oferta de servicios educativos constituyen el motivo principal de desescolarización de los niños de 5 años provenientes de las familias de las zonas rurales y los sectores menos favorecidos. Las familias de niños de 5 años de zonas urbanas o estratos sociales más altos declaran que no envían a sus hijos a la escuela porque no lo consideran necesario, dado que otra persona los cuida en la casa, y una proporción menor, pero de todos modos importante, no envía a sus hijos de 5 años a la escuela porque no le encuentra utilidad al nivel inicial. (VÉASE GRÁFICO 4.1.1)

La encuesta de Guatemala permite, al igual que en Chile, conocer los niveles de asistencia al nivel inicial desde antes de cumplir el año de vida. Aunque la proporción de niños escolarizados es muy inferior a la observada en Chile, las tendencias por área geográfica y estrato social son muy similares. Antes de cumplir el año, prácticamente ningún niño o niña se encuentra escolarizado y los pocos que asisten a algún establecimiento educativo provienen todos de hogares con alto capital educativo. Sólo a partir de los 3 años, se empieza a observar una proporción algo más importante de niños escolarizados. A esta edad, el 5% de los niños asiste al jardín maternal, y esta proporción asciende al 8% en las áreas urbanas. En la inmensa mayoría de los casos, se trata de niños que viven en hogares donde los adultos tienen un alto nivel de instrucción. A los 4 años, la tasa de asistencia aumenta alrededor de siete puntos porcentuales y comienza a observarse la paulatina incorporación de los niños provenientes de los sectores rurales y de los hogares pobres. Los datos producidos en Guatemala también permiten diferenciar a los hogares con al menos un integrante que hable alguna lengua indígena como una aproximación a la pertenencia étnica. El grupo de niños provenientes de hogares con ascendencia indígena claramente tiende a ser escolarizado más tardíamente y en menor proporción. Sólo a partir de los 4 años el 5% de ellos asiste al nivel inicial, lo que representa una brecha del 13% respecto de los niños que viven en hogares donde ningún integrante habla lengua indígena.

A los 5 años, sólo el 35% de los niños está escolarizado. La desigualdad en el acceso al nivel es muy marcada, debido al área geográfica y al estrato social del hogar de origen. Más de la mitad de los niños que reside en áreas urbanas y el 93% de los niños provenientes de hogares con alto nivel educativo asiste al nivel inicial. Es interesante destacar que, aunque elevada, entre las variables seleccionadas la brecha más reducida se observa entre los niños, según ascendencia indígena. (VÉASE GRÁFICO 4.1.2)

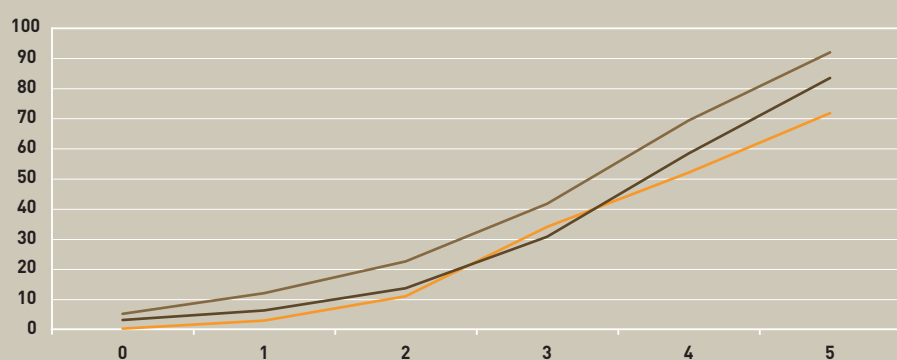
En Brasil, la tendencia en los niveles de asistencia al nivel inicial de los niños pequeños es similar a la de Chile. Antes de cumplir el año, el 3% de los niños y niñas asiste al jardín de infantes y, en los sectores de más recursos, esta proporción se duplica. El nivel de asistencia se incrementa aceleradamente a medida que los niños van creciendo, a punto tal que, a los 5 años, ocho de cada diez niños asisten a un establecimiento educativo. Si bien las brechas se suavizan con el paso de los años, las diferencias en la escolarización por área geográfica y por estrato social del hogar de origen son muy pronunciadas y similares a las observadas en otros países. En el caso de Brasil, el capital educativo de los hogares define en mayor medida la probabilidad de escolarización de un niño, más que el área geográfica en la que resida. A los 5 años, la probabilidad de que un niño o niña proveniente de los hogares con mayor capital educativo asista a la escuela es 30% más alta que entre los niños que viven en hogares de capital educativo bajo, en tanto que esta diferencia se reduce en diez puntos porcentuales entre los niños que residen en las áreas rurales respecto de los niños que residen en las áreas urbanas. (VÉASE GRÁFICO 4.1.3)

La lectura de la información que facilitan las encuestas de hogares permite destacar algunas conclusiones que ayudan a construir el panorama educativo de los primeros años de vida de los niños y niñas en la región. En primer lugar, se repite en este nivel la misma lógica de expansión que pudo apreciarse, en su momento, con la educación primaria y que se da también, en la actualidad, con la educación media. Esta expansión se inicia por los sectores medios y altos urbanos, donde las tasas son casi universales a los 4 o 5 años de edad, y se va ampliando gradualmente hacia los sectores socialmente más postergados, ya sea en los márgenes de las ciudades o en las zonas rurales. Las comunidades indígenas suelen quedar, en este proceso, relegadas a las últimas etapas de la expansión.

GRÁFICO 4.1.1

Tasa de escolarización en el nivel inicial de los niños de 0 a 4 años
y tasa de escolarización de los niños de 5 años por edades
simples y clima educativo del hogar, Chile, 2006

BAJO
MEDIO
ALTO

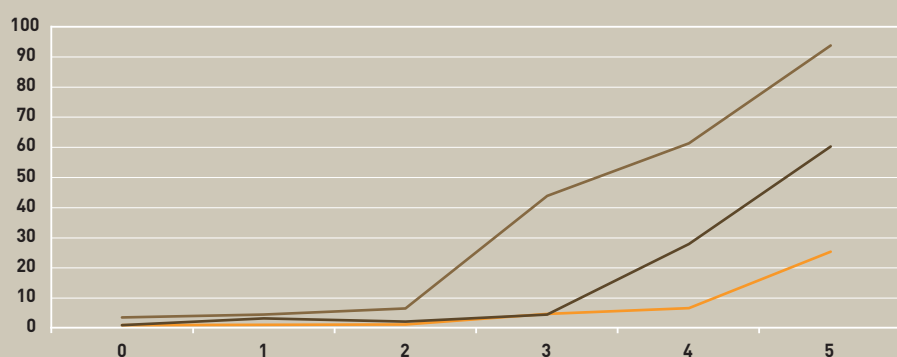


FUENTE: SITEAL a partir de datos de la Encuesta CASEN MIDEPLAN.

GRÁFICO 4.1.2

Tasa de escolarización en el nivel inicial de los niños de 0 a 4 años
y tasa de escolarización de los niños de 5 años, según edades simples
y clima educativo del hogar, Guatemala, 2006

BAJO
MEDIO
ALTO

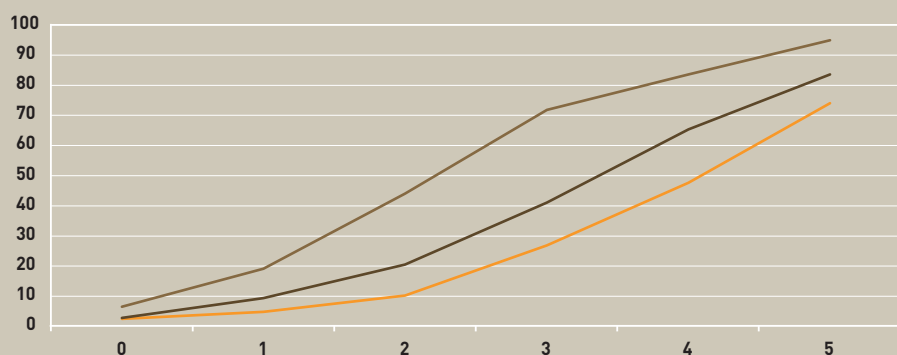


FUENTE: SITEAL a partir de datos del INE.

GRÁFICO 4.1.3

Tasa de escolarización en el nivel inicial de los niños de 0 a 4 años
y tasa de escolarización de los niños de 5 años, según edades simples
y clima educativo del hogar, Brasil, 2007

BAJO
MEDIO
ALTO



FUENTE: SITEAL a partir de PNAD del IBGE.

HACIA UNA EDUCACIÓN INICIAL PARA TODOS

ANNA LUCIA D'EMILIO*

La primera infancia es el período de desarrollo más rápido e importante en la vida humana y, por eso, UNICEF asigna una relevancia fundamental a los primeros años de vida de niños y niñas, y aboga por una mayor y mejor inversión durante esta etapa del desarrollo.

En primer lugar, porque es un asunto de derechos humanos y así claramente lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por 192 países. La Convención destaca con claridad la importancia del desarrollo de la primera infancia cuando afirma que todos los niños y niñas tienen derecho a desarrollarse “en la máxima medida posible” (artículo 6) y que “los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (artículo 27). Pero el compromiso con la primera infancia también es un imperativo moral. El cuidado, la atención educativa y la protección de la niñez durante los primeros años de vida son de vital importancia para evitar muertes, enfermedades y traumas, asegurar una vida saludable, un alto nivel de autoestima y desarrollar las habilidades necesarias para seguir aprendiendo.

A pesar de los múltiples beneficios ya conocidos sobre la inversión en programas de atención y educación de la primera infancia en América Latina y el Caribe, aún son pocos los países que han alcanzado una alta cobertura de la educación inicial, e incluso existen algunos que no llegan al 30%. Los países que tienen al menos tres

años de escolarización formal preprimaria constituyen la excepción. En la mayoría de los países, más de la mitad de la población infantil no tiene escolarización formal previa a la primaria y, en general, pocos países tienen programas de atención destinados a niños de 0 a 3 años, a pesar de ser ésta la etapa más sensible y crítica del desarrollo del ser humano.¹ Cabría preguntarse, como ya lo hizo el Dr. Fraser Mustard,² si los altos promedios de rendimiento escolar alcanzados por los estudiantes de Cuba en las pruebas SERCE³ no se producen debido al hecho de que ese país tiene una consolidada política de primera infancia, un reconocido sistema de atención de la salud primaria y un programa de atención educativa para la primera infancia que presenta un fuerte enfoque intersectorial y comunitario, lo que ha permitido alcanzar una cobertura universal.

Recientes estudios neurocientíficos demuestran, mediante sólidas evidencias, que la calidad del apoyo y atención que reciben los niños durante los primeros años tiene efectos significativos sobre el desarrollo cerebral, el comportamiento y el aprendizaje en etapas posteriores de la vida.⁴ Estos nuevos descubrimientos nos enseñan, en primer lugar, que la etapa más importante en el desarrollo del cerebro se inicia en el período prenatal y se extiende hasta los 3 años de vida. Por lo tanto, lo que se haga o deje de hacer durante esta etapa tiene importantes repercusiones para el resto de la vida. Estos estudios nos demuestran que, cuando se anima a

* Asesora Regional de Educación y Poblaciones Excluidas, UNICEF.

los niños a que jueguen, cuestionen e investiguen, se les ayuda a que aprendan y avancen en su desarrollo social, emocional, físico e intelectual, como actores plenos de su propio desarrollo.

Hay también razones económicas para invertir en la primera infancia y en la educación inicial, dadas las altas tasas de retorno individual y social. Sobre la base de estudios realizados en muchísimos países y, en concreto, a partir de un reciente informe publicado por el Banco Mundial: "The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean: Issues and Policy Options to Realize it" ("La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe: temas y alternativas de políticas para cumplirla"), se demuestra que la tasa de retorno puede llegar a ser de 1 a 17 (es decir, de 17 dólares por cada dólar invertido)⁵ e incluso que el retorno social es aún mayor que el retorno a nivel de cada individuo. La educación inicial, por ejemplo, cuesta menos de lo que cuesta a los países la repetición y la deserción escolar, ya que invertir en la primera infancia posibilita mayor retención escolar y menor repitencia, menos problemas de salud y, por ende, menores gastos médicos, como ya lo han demostrado otros numerosos estudios.

Por otra parte, en la región, se suma a la falta de recursos la ausencia de políticas públicas dirigidas a la primera infancia y, en particular, la carencia de políticas de transición, las cuales hoy en día constituyen uno de los principales desafíos de la educación inicial en América Latina y el Caribe. Prueba de ello son, precisamente, las altas tasas de repetición y abandono ocurridas durante la educación primaria, que superan en algunos países al 20%.⁶

Por último, es importante subrayar que el compromiso con la primera infancia es también un asunto de equidad. Los países de la región han hecho importantes avances por reducir las brechas educativas en educación primaria, lo que ya ha alcanzado a casi todos los niños y niñas, independientemente de su sexo, origen socioeconómico y ubicación geográfica. Sin embargo, la atención a la primera infancia y la educación inicial aún presentan grandes disparidades entre los diferentes grupos socioeconómicos, según cuál sea el origen étnico y según dónde vive cada familia. Esto, a la vez, determina que quienes presentan mayor rezago educativo en la primaria sean los niños y niñas más pobres, los indígenas, los afrodescendientes y aquellos que viven en áreas remotas.

1. Informe de Seguimiento a los EPT, UNESCO, 2009 (estos datos hacen referencia al año 2006 o anteriores) y Metas educativas 2021, OEI, 2008.

2. Intervención del Dr. Fraser Mustard en el Simposio Interamericano sobre Transiciones, realizado en Chile, en mayo de 2009.

3. Durante el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo SERCE sobre logros de aprendizaje alcanzados por los estudiantes de 3º y 6º grado, en países de América Latina y el Caribe, en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias, Cuba superaba a todos los países de la región y los promedios regionales con diferencia. Para mayor información, véanse los sitios de Internet:

- http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8259&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

- http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=10018&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

4. J. F. Mustard (2006), *Desarrollo de la primera infancia y del cerebro basado en la experiencia. Bases científicas de la importancia del desarrollo de la primera infancia en un mundo globalizado*, The Brookings Institution.

5. Este dato se establece sobre la base de un estudio realizado en los EE.UU. sobre los beneficios en función de los costos, estimados por el Programa Perry Preschool, el cual registró un retorno social de más de US\$ 17 por cada US\$ 1 invertido en el proyecto.

6. Informe de Seguimiento a los EPT, UNESCO, 2009.

En efecto, la diversidad sociocultural del continente amerita cuidadosos y respetuosos servicios de atención integral y procesos educativos, los que, junto con el resguardo de la identidad, la valoración por la riqueza cultural y la participación comunitaria, posibiliten el adecuado desarrollo de los niños y las niñas latinoamericanos. En el caso de América Latina, precisamente son los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes –aproximadamente unos 250 millones de personas– quienes viven en entornos de mayor pobreza, exclusión y desigualdad, debido, entre otros factores, a los escasos servicios de atención a la salud y la educación de la primera infancia, y a la pobreza de esta oferta.

En este sentido, UNICEF viene trabajando particularmente con comunidades y organizaciones indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe, promoviendo el desarrollo de políticas públicas nacionales y programas integrales de atención a la primera infancia, en los que se considere el desarrollo físico, cognitivo, social, emocional y espiritual de la niña y el niño pequeño a partir de un enfoque intercultural, que propicie la participación de los pueblos. Esto implica que se respeten las culturas locales, las costumbres y las pautas de crianza de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y que se involucre a las familias y a las comunidades en el diseño, la puesta en marcha y la evaluación de los programas.

En la región, existen diversos ejemplos de iniciativas impulsadas por UNICEF para promover este encuentro y diálogo, y para propiciar relaciones interculturales. Por ejemplo, en 2002 UNICEF impulsó en Venezuela un estudio etno-antropológico dedicado a profundizar en el conocimiento del desarrollo de la primera infancia desde

la perspectiva indígena, lo que contribuyó al registro de los saberes y las pautas de crianza de seis pueblos indígenas del país (los Jivi, Piaroa, Ye'kuana, Añú, Wayuu y Warao), en torno a temas de primordial importancia, como la gestación y el nacimiento, las etapas de desarrollo, las prácticas de alimentación, la definición de género, los ritos de pasajes y los procesos educativos, entre otros.

Este estudio representó un avance significativo, porque respetó y garantizó el “consentimiento libre, informado y previo” de los grupos y comunidades indígenas involucrados en la investigación y su participación activa durante el proceso de toma de decisiones relativas a la investigación, a sus objetivos y al uso de sus resultados. El consentimiento informado previo comienza a formar parte de la ética de la investigación y se ha constituido en una necesidad ante la presión y el reclamo cada vez mayor de los pueblos indígenas por experimentarse a sí mismos como “sujetos” en la producción de todo saber que les atañe.

En este contexto, y a petición de los indígenas que participaron en el proceso, se decidió elaborar y publicar un libro con los aspectos teóricos y metodológicos y una serie de monografías etnográficas por cada uno de los seis pueblos indígenas incluidos en la investigación, para que esto sirviera de referencia en las comunidades: para madres, padres, maestros, promotores de salud y otros funcionarios públicos.

Otro ejemplo más cercano es la reciente publicación de la “Guía de la gestación y el nacimiento”, llamada TXÜR TXEMüAÍÑ (“Creciendo juntos”), surgida de la cultura Mapuche, que el Ministerio de Planificación de Chile, a través del Sistema “Chile crece contigo”, y UNICEF elaboraron en 2008 y que, desde enero de 2009, se entrega en



todos los servicios de salud de la región y a todas las mujeres embarazadas mapuches.

Esta guía constituye un material educativo que, además de proporcionar información biomédica, rescata, reconoce y promueve las costumbres, creencias y prácticas del pueblo mapuche relacionadas con la salud y el cuidado de la mujer durante la gestación, el nacimiento y el posparto, y con la salud y crianza de los niños y niñas desde la cosmovisión del pueblo. Este material también busca propiciar el diálogo de saberes y ofrecer valiosos aprendizajes mutuos que permitan mejorar y enriquecer la pertinencia cultural de las políticas dirigidas a la primera infancia.

Por último, cabe destacar que UNICEF apoyó recientemente al Gobierno de Chile y al Departamento de Educación y Cultura de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la organización del segundo Simposio Interamericano sobre “Políticas y estrategias para una transición exitosa del niño hacia la socialización y la escuela”. Con motivo de este encuentro, UNICEF organizó una sesión con 17 líderes y activistas indígenas pertenecientes a diferentes pueblos de la región, incluyendo a Maroon, de Surinam, y a Garífuna, de Belice,

quienes están involucrados en programas educativos, especialmente relacionados con la primera infancia. En este encuentro, se buscó debatir y reflexionar sobre los procesos de transición que viven los niños y niñas indígenas desde la familia y la comunidad hacia programas de educación inicial, de éstos hacia programas de educación primaria y, posteriormente, hacia la educación secundaria.

UNICEF consideró importante dedicar un momento de reflexión para explorar la variedad de conceptos sobre “transición” que se manejan en la región y revisar las inquietudes y demandas de los pueblos indígenas sobre las experiencias que viven los niños y niñas indígenas al incorporarse al sistema escolar. Un sistema que, a menudo, tiende a ser excluyente y contribuir al proceso de desarraigo cultural y pérdida de la identidad cultural de los pueblos indígenas. Claramente, al diseñar programas que valoren la diversidad cultural, se propiciarán procesos de transición mucho más positivos del hogar hacia la escuela, y se ofrecerán mejores oportunidades para garantizar un buen inicio de la educación y las herramientas fundamentales que los niños y niñas pequeños necesitan para desarrollar la totalidad de sus potencialidades.

Como consecuencia de esta lógica, es razonable que las mayores brechas se registren en aquellos países donde la tasa global de escolarización es más baja; esto es, donde la expansión es aún más limitada. Aquí también se repite otro factor ya trabajado en los documentos que genera regularmente el SITEAL: se trata de la comprobación de que, en todos los países, la escolarización de los sectores más integrados se encuentra garantizada. Cualquiera sea el país en que un niño nace, si es parte de los sectores más acomodados de la sociedad obtendrá una oferta educativa adecuada. En cambio, si un niño es pobre, su situación educativa variará en función del país donde le tocó nacer o vivir su infancia, pues no todos los países pueden hoy garantizarle una oferta educativa adecuada. Es por esto que las diferencias en las tasas promedio de escolarización de los países no hacen más que denunciar la diferente capacidad que éstos tienen para alcanzar con su oferta educativa a los sectores más postergados, mientras los sectores más altos siempre se encuentran escolarizados.

Un tercer factor que manifiesta la información analizada confirma que el papel que cumple la oferta privada es distinto según los diferentes países de la región. En aquellos países donde el sector público logró una oferta adecuada que llega a cubrir al conjunto de la sociedad, la oferta privada no constituye más que una opción que tienen quienes pueden pagar por ella, pero en la que no se juega la posibilidad de escolarizar a los niños. Éste es el caso que se destacó sobre países como México, Brasil o Costa Rica, donde se presentan elevadas tasas de escolarización en el nivel inicial con un porcentaje muy alto de niños y niñas en el sector público, y con un sector privado al que sólo recurren los sectores medios y altos.

En cambio, en los países con una escasa expansión de la oferta pública, la oferta privada aparece como respuesta a la ausencia de opciones educativas, por lo tanto, en el acceso a estos establecimientos se juega la posibilidad de escolarizar o no a los niños. Es la situación que se percibe en los países menos desarrollados de América Central, donde la escolarización en el nivel inicial es más baja, con una participación de la oferta privada mucho mayor.

De este modo, se hace visible que, si bien es mucho lo que se avanzó hacia la universalización de la educación inicial, todavía es mucho lo que queda por hacer. Esta brecha que aún permanece merece prioridad absoluta, pues en tanto no se logre que todos los niños y las niñas tengan acceso a una oferta educativa de calidad, quienes hoy más la necesitan son precisamente quienes se encuentran privados de disfrutar de este derecho.

2. LA PRIMERA INFANCIA EN LAS LEYES DE EDUCACIÓN

La definición de un marco normativo constituye la primera manifestación del esfuerzo de los Estados por dar una respuesta a la preocupación por la atención de la primera infancia. Las leyes de educación constituyen, en este sentido, la manifestación inicial de dicha preocupación, centrada en los aspectos relativos a la formación de los niños durante sus primeros años de vida. En este apartado sólo se han considerado las leyes de educación denominadas generales o nacionales que se encuentran vigentes actualmente y han quedado excluidos de la consideración otros dispositivos normativos existentes en el ámbito educativo. No escapa a la reflexión que, por ejemplo, en el caso de los países federales existen adicionalmente marcos normativos jurisdicciones, estatales, provinciales, municipales, etc., que en términos generales se formulan en acuerdo con las leyes nacionales y que suelen profundizar algunos aspectos de particular

interés del ámbito más local. En el mismo sentido, los marcos regulatorios de las actividades educativas suman a las leyes nacionales o generales de educación otros dispositivos normativos, como leyes específicas, resoluciones o reglamentaciones cuyos ciclos de vida suelen ser mucho más cortos que los de las leyes de educación y que pautan con niveles diversos de precisión y detalle el desarrollo y la implementación de las intervenciones educativas.

Es útil organizar el análisis del contenido de las leyes de educación desde una perspectiva temporal, dado que tanto en lo que respecta a su contenido en general como en cuanto a la consideración de la primera infancia, las leyes de educación tienden a reflejar, aunque tardíamente y en forma parcial, el estado de discusión de algunos aspectos centrales de la problemática educativa.

Para facilitar su consideración, las leyes se organizan en cuatro grupos según el año de sanción. No obstante, cabe considerar que en muchos casos las leyes han sido sucesivamente revisadas y complementadas, por lo que en algunas circunstancias estas revisiones han permitido actualizar ciertas concepciones tomando en cuenta la actualización del debate educativo. Tal es el caso, por ejemplo, de Guatemala o de México. En el primer caso, la Ley de educación de 1991 fue revisada en 2006 y, en el caso de México, la Ley de 1993 ha sido revisada casi anualmente desde el año 2000. Algo similar sucede con Costa Rica, que posee una de las más antiguas leyes de la región (de 1957), la cual ya ha sido revisada en varias ocasiones hasta el año 2001. (VÉASE TABLA 4.2.1)

Los servicios educativos destinados a la primera infancia se han estructurado progresivamente a partir de la propia lógica de organización del sistema educativo en su conjunto y, en particular, de la educación básica. Es por ello que, en este marco, los servicios educativos de referencia han recibido la denominación de “preescolar” o “preprimario”, según se observa en un número importante de leyes de educación anteriores a la década de los años noventa. Esta concepción refuerza su carácter preparatorio, propedéutico, por lo tanto, los mayores esfuerzos tienden a limitarse con frecuencia al último año previo al ingreso en la escolaridad básica.

A partir del desarrollo de miradas más integrales y complejas sobre la niñez y el reconocimiento de las características propias y sus requerimientos en materia de servicios educativos, en las últimas dos décadas se ha avanzado en la construcción de un nivel educativo con identidad propia. Esto se manifiesta en numerosos casos de leyes de educación que, producto de procesos de transformación y reforma del sistema educativo –muchos de los cuales tuvieron lugar durante la década de los años noventa– han incrementado el reconocimiento de ese conjunto de servicios educativos, denominándolos con frecuencia “nivel inicial” e identificándolos en un nivel educativo con características y requerimientos específicos.

El carácter de obligatoriedad de un servicio educativo, establecido a partir de la mayoría de las leyes de educación, constituye uno de los elementos claves en el proceso de consolidación de la ampliación de la cobertura de dicho servicio y plantea un claro desafío que compromete severamente la responsabilidad del Estado como garante de los derechos y de las condiciones de posibilidad de tal servicio educativo. Este mismo proceso ha ocurrido respecto del nivel inicial. Si bien las leyes más antiguas tienden a no incluir ninguna consideración al respecto,² progresivamente se observa un avance

2. Una excepción la constituye el caso de Panamá, cuya ley es de 1946 pero fue revisada en 1995 y contempla la obligatoriedad de los servicios educativos a partir de los 4 años de edad.

TABLA 4.2.1
El nivel inicial en las leyes de educación de América Latina

	PAÍS	LEY	AÑO	OBLIGATORIEDAD (edad teórica)	EDAD COM- PRENDIDA (en el nivel)	DENOMINACIÓN
ANTES DE 1980	Panamá	Ley Orgánica de Educación	1946, revisada en 1995	4 y 5 años	0 a 5 años	Educación preescolar organizada en 3 ciclos
	Costa Rica	Ley Fundamental de Educación	1957, revisada en 1958, 1992, 1996 y 2001		0 a 6 años	Educación preescolar
	Cuba	Ley de Nacionalización general y gratuidad de la enseñanza	1961 / En 1980 y 1984 reglamenta funcionamiento de los círculos infantiles	no obligatorio	0 a 6 años	Educación infantil
	Honduras	Ley Orgánica de Educación	1966	no obligatorio	3 a 6 años	Educación preescolar
DÉCADA 80	Venezuela	Ley Orgánica de Educación	1980, revisada en 1999	5 años	0 a 5 años	Educación preescolar
	Ecuador	Ley de Educación y Cultura	1983, revisada en 1992, 1999, 2000 y 2003	no obligatorio	4 a 6 años	Educación pre primaria
DÉCADA 90	Guatemala	Ley Nacional de Educación	1991, revisada en 2006	5 años	0 a 5 años	Educación inicial y preprimaria
	México	Ley General de Educación	1993, revisada en 2000, 2003, 2004, 2005 y 2006	5 años (2004-2005) 4 años (2005 - 2006) y 3 años (2008-2009)	0 a 5 años	Educación inicial
	Bolivia	Ley de Reforma Educativa	1995	no obligatorio	0 a 5 años	Educación inicial
	Colombia	Ley General de Educación	1994	5 años	0 a 5 años	Educación preescolar
	El Salvador	Ley General de Educación	1996, revisada en 2000, 2003 y 2005	4 a 6 años	0 a 6 años	Educación inicial y parvularia
	Brasil	Ley de Directrices y Bases de la Educación	1996, revisada en 1997, 2001 y 2003	no obligatorio	0 a 6 años	Educación infantil
	Rep. Dominicana	Ley General de Educación	1997	5 años	0 a 6 años	Educación inicial
	Paraguay	Ley General de Educación	1998	5 años	0 a 5 años	Educación inicial y preescolar
POSTERIORES AL 2000	Perú	Ley General de Educación	2003	implementación progresiva de 3 a 5 años	0 a 5 años	Educación inicial
	Nicaragua	Ley General de Educación	2006	no se especifica	0 a 5 años	Educación inicial
	Argentina	Ley Nacional de Educación	2006	5 años	0 a 5 años	Educación inicial
	Uruguay	Ley de Educación	2008	4 y 5 años	0 a 5 años	Educación en la primera infancia e inicial
	Chile	Ley orgánica constitucional de Enseñanza Ley de Educación	1990 y en 2003 Ley específica para el nivel 2009, aún no ha entrado en vigencia	no obligatorio	0 a 5 años	Educación parvularia
	Venezuela	Ley Orgánica de Educación	2009, aún no ha entrado en vigencia			

NOTA: En el caso de Chile, la ley de educación ha sido aprobada en 2009 y aún no ha entrado en vigencia. En el caso de Venezuela, se encuentra actualmente en proceso de sanción una Ley Orgánica de Educación que deroga la del año 1980 y su aplicación queda supeditada a la sanción de un conjunto de leyes especiales entre las que se encuentra la Ley Especial de Educación Básica que regulará el funcionamiento desde el nivel inicial (maternal y preescolar) hasta el nivel medio incluido.

FUENTE: SITEAL

notorio en ese sentido: la escolaridad de los 5 años tiende a ser obligatoria en todos los países. Si bien hay excepciones (por ejemplo, Nicaragua, en 2006), en varios casos son los propios países quienes asisten actualmente a un proceso de revisión de sus marcos normativos vigentes y, además, se registra una mayor dinámica en los cambios. Incluso ya en algunos casos se establece el carácter obligatorio de los servicios educativos, a partir de los 4 años (como ocurre en Uruguay y El Salvador) y desde los 3 años (casos de México y Perú).³

La estructura del servicio educativo constituye uno de los contenidos recurrentes en las leyes de educación y, en este marco, se tiende a definir la atención de la primera infancia como un nivel propio cuya población destinataria son los niños y las niñas, desde el nacimiento o los 3 meses de vida hasta los 5 o 6 años, según se establezca la edad de inicio de la escolaridad básica. Sólo en los casos de Honduras y Ecuador, las leyes establecen el nivel escolar desde los 3 y 4 años respectivamente.

A partir de esto, el nivel con frecuencia se divide internamente en ciclos, a semejanza de lo que sucede con la educación básica. La tendencia general es a considerar los servicios educativos desde 0 a 5 años, dividiéndolos en 3 ciclos donde el último de éstos coincide con el inicio de la escolaridad obligatoria. Habitualmente este último ciclo es el que suele recibir la denominación de “preescolar” o “preprimario”, en tanto que los ciclos anteriores se suelen denominar “educación parvularia”, “inicial” o “de la infancia”, y constituyen un mismo nivel educativo.

Tal como se ha señalado en los capítulos anteriores, el discurso de la integralidad ha ingresado progresivamente en los diferentes ámbitos gubernamentales referidos a la atención de la primera infancia. No obstante, desde el ámbito educativo su inclusión es más lenta; en el caso de las leyes nacionales o generales de educación sólo en unos pocos casos –como Argentina, Perú, Nicaragua y Panamá– se establecen medidas referidas a la atención integral y a requerimientos de acción intersectorial. Sin duda, esto representa un severo desafío para aquellos países que manifiestan su voluntad política en términos de generación de dispositivos legales e institucionales que den respuesta integral y que promuevan la articulación intersectorial. A la vez, aparece como un déficit importante en la concepción general de la atención educativa de la primera infancia para numerosos países y permite anticipar dificultades en el diseño e implementación de políticas efectivas de atención a la primera infancia, sobre todo, en las poblaciones más vulnerables desde el punto de vista social y económico.

Por último, cabe señalar que un elemento recurrente en la concepción de la legislación educativa es la referencia a la familia del niño y a su papel como espacio formativo y educador privilegiado. Esto es explícitamente considerado en muchos países cuando se trata de la educación de los más pequeños, en particular, durante los primeros años de vida. En al menos tres de las leyes de educación revisadas, como son las de Venezuela, El Salvador y Bolivia, las consideraciones son bien claras en tanto revalorizan el rol de la familia, estimulando su participación en los diferentes espacios formativos. En el caso de Venezuela, por ejemplo, se manifiesta un compromiso explícito por parte del Estado en la estimulación de la participación y orientación de los grupos familiares.

3. En ambos países las respectivas leyes establecen la implementación progresiva de la obligatoriedad desde los 3 años.

ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA

ROSA BLANCO*

El derecho a la educación, entendido en su sentido más amplio, es el derecho a una educación de calidad desde el nacimiento y a lo largo de la vida, que permita el pleno desarrollo, aprendizaje y participación de las personas. Actualmente existe una gran evidencia acerca de los enormes beneficios, a corto y largo plazo, que tiene una atención y educación de calidad durante los primeros años de vida, para el desarrollo de las personas y de las sociedades. Invertir en programas de educación y cuidado de la primera infancia es el comienzo natural de las políticas y programas de desarrollo humano (Van der Gaag, 2000).

Durante la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990), se reconoció que el aprendizaje comienza desde el nacimiento y se estableció como uno de sus objetivos la expansión de la asistencia y de las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y de la comunidad, y prestando especial atención a los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad, pobres, desasistidos y con discapacidad. Diez años más tarde, en el Foro Mundial de Educación para Todos (Dakar, 2000), se volvió a reafirmar el objetivo de expandir y mejorar el cuidado y la educación de la primera infancia, especialmente en el caso de los niños más vulnerables y con más desventajas.

Según la UNESCO (2007), la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) tiene como finalidad prestar apoyo a la supervivencia, el crecimiento,

el desarrollo y el aprendizaje del niño, lo cual implica ocuparse de su salud, nutrición e higiene, así como de su desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo, desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria, tanto en contextos formales, como no formales e informales. Los programas de AEPI abarcan estrategias muy diversas: programas orientados a los padres, servicios de cuidado comunitarios, atención en instituciones o programas de carácter formal o no convencional.

Lograr una mayor cobertura con calidad e igualdad de oportunidades implica enfrentar varios desafíos. En primer lugar, es necesaria una mayor voluntad política que se concrete en el desarrollo de normativas y políticas integrales de la primera infancia y en un aumento sostenido de la inversión, con una redistribución equitativa de los recursos, que permitan equiparar las oportunidades de acceder a una atención y educación de calidad para los grupos en situación de vulnerabilidad. La inversión de los países en la AEPI es difícil de calcular, debido a la amplia gama de proveedores de servicios públicos y privados que existe. En América Latina y el Caribe, la inversión en la AEPI representa aproximadamente un 0,4 del PNB y un 14% del destinado a primaria, con grandes variaciones de un país a otro (UNESCO, 2009). El promedio del gasto por alumno también es menor que en la educación primaria, representa un 85% en el nivel mundial y el 70% en el caso de América Latina y el Caribe (UNESCO, 2007). Evidentemente, la labor del Estado en la atención de los niños menores de 4

* Especialista regional de inclusión, AEPI e innovación educativa de la Oficina de UNESCO en Santiago de Chile.

años y de los grupos más excluidos o marginados debería ser más intensa, tanto desde el punto de vista de los recursos materiales y financieros como de los soportes técnicos y la profesionalización de los recursos humanos.

Un segundo desafío es fortalecer la coordinación intersectorial e interinstitucional, tanto a nivel central como local, para atender de forma integral todas las necesidades de los niños y niñas, optimizar los recursos e integrar los elementos clave de las políticas de AEPI en las agendas de cada sector, para que éstas sean consideradas en los procesos de toma de decisiones. La coordinación intersectorial es una seria dificultad en muchos países, lo que requiere buscar estrategias efectivas que permitan la articulación e integración real de distintas acciones, desde un marco conceptual común pero con funciones y servicios complementarios. La articulación entre la AEPI y la educación primaria es un aspecto crítico al momento de garantizar el bienestar de los niños y la coherencia y continuidad de sus procesos de desarrollo y aprendizaje. En este sentido, es preciso desarrollar políticas de transición desde el interior de la AEPI y entre ésta y la educación primaria.

Ofrecer una educación de calidad sin ningún tipo de exclusión exige enfrentar todavía un tercer desafío: avanzar desde estrategias homogéneas y estandarizadas hacia enfoques que consideren la diversidad con igualdad, ya que las políticas homogéneas profundizan las desigualdades de origen de los niños y niñas, y dan lugar a trayectorias educativas y resultados de aprendizaje muy diferentes. Este equilibrio significa establecer unos fines, principios, orientaciones y aprendizajes comunes para todos, pero otorgando un tratamiento diferenciado

(que no sea discriminatorio, excluyente o de menor calidad), según las distintas necesidades de los niños y sus familias y de los contextos en los que se desarrollan y aprenden. Esto se concreta, por ejemplo, en brindar recursos y apoyos adicionales a aquellos que los necesiten para avanzar en sus aprendizajes, asignar a los docentes más competentes a las zonas o grupos con mayores necesidades, proveer materiales educativos y juegos pertinentes a las diferentes realidades sociales y culturales, o garantizar el derecho a aprender en la lengua materna.

En América Latina se han dado pasos importantes para desarrollar currículos y enfoques pedagógicos centrados en el niño, pero aún quedan desafíos importantes. Uno de ellos es avanzar hacia un currículum que abarque la totalidad de la etapa educativa, ya que en muchos países todavía existen currículos diferentes para los distintos grupos etarios o según la dependencia de los programas. Estos currículos debieran estar articulados con los de la educación primaria, promoviendo el desarrollo de las múltiples inteligencias y el aprendizaje de contenidos de la cultura mundial y local, además de adoptar una visión intercultural y bilingüe. El aprendizaje en la lengua materna es un factor fundamental para el desarrollo cognitivo y afectivo, y tiene una repercusión positiva en el aprendizaje.

El desarrollo de enfoques pedagógicos centrados en los intereses y en la experiencia cotidiana de los niños y las niñas, que busquen fomentar su participación, iniciativa y creatividad constituye otro desafío, ya que muchos programas se caracterizan por una acción educativa muy estructurada y orientada a la “preparación de los niños para la educación primaria”. El proyecto de la IEA¹ de la enseñanza preescolar

1. Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.

constató que, cuando los niños de 4 años habían participado en programas donde predominaban actividades no estructuradas y centradas en el interés del niño, obtenían mejores resultados en las pruebas de lenguaje que aquellos que habían realizado más actividades orientadas al desarrollo de las competencias de lectura, escritura y aritmética (UNESCO, 2007).

Invertir más en políticas orientadas a las personas, incrementando las capacidades y motivaciones de los educadores y otros profesionales y mejorando sus condiciones de trabajo, constituye un desafío impostergable para la región.

La calidad de los programas de AEPI es escasa en muchos países debido al bajo nivel de calificación del personal, que varía desde un certificado de estudios secundarios a un título de educación superior (UNESCO, 2007). El promedio regional de docentes que poseen la formación necesaria en América Latina y el Caribe es de un 64% respecto de un 80% que se encuentra formado en educación primaria (UNESCO, 2009).

La formación de las madres o de voluntarios comunitarios que desarrollan programas no convencionales es otro aspecto que merece especial atención, si se busca garantizar el derecho a una educación de similar calidad para todos.

Bibliografía

- R. Blanco (2005), "La educación de calidad para todos empieza en la primera infancia. Consideraciones para el desarrollo de políticas educativas", en *Revista Enfoques Educativos*, Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, volumen 7, Nº 1, pp. 11-33.
- R. Blanco (2008), "Construyendo las bases de la inclusión y la calidad de la educación en la primera infancia", en *Revista de Educación*, Número Monográfico 347 sobre "Atención socioeducativa a la primera infancia", Dra. María Paz Lebrero Baena (coordinadora), Universidad Complutense de Madrid, septiembre-diciembre, pp. 33-54.
- Jacques Van der Gaag (2000), "From early child development to human development: investing in our children's future", Mary Eming Young (editor), The World Bank, Washington, pp. 63-78.
- UNESCO (1990), Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtiem, Tailandia, UNESCO París.
- UNESCO (2000), Foro Mundial de Educación para Todos, Dakar, Senegal, UNESCO París.
- UNESCO (2007), Educación para Todos: bases sólidas. Atención y educación de la primera infancia. Informe de seguimiento de Educación para Todos en el Mundo, Ediciones UNESCO París, www.unesco.org/education
- UNESCO (2009), Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza. Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo, Ediciones UNESCO París, www.unesco.org/education
- UNESCO/OREALC (2007), Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), UNESCO/OREALC, Santiago de Chile, <http://www.unesco.cl/esp/sprensa/1721.act>

3. LA OFERTA EDUCATIVA PARA LA PRIMERA INFANCIA

Tal como se señalara en el punto anterior, la estructura del sistema educativo en su nivel inicial define las características más generales de los servicios educativos destinados a la atención de la primera infancia. A partir del marco normativo general y a través de los dispositivos institucionales ya establecidos (ministerios, secretarías de educación, consejos de educación), se diseñan e implementan programas y proyectos educativos para atender esta franja etaria. Todo ello impone ciertas características propias tanto a las etapas de diseño como a las etapas de implementación de los programas y proyectos educativos específicos. En este punto, es importante destacar que, a diferencia de lo que sucede en otros sectores sociales destinados a la atención de la primera infancia, el área de Educación cuenta con un conjunto de estructuras y espacios institucionales preexistentes (canales de comunicación y articulación ya establecidos), lo que impone cierta lógica “inercial” al funcionamiento de cualquier espacio que quiera crearse dentro del sistema educativo.

En términos generales, los elementos centrales que caracterizan a toda oferta educativa y que contribuyen a definir su calidad son las formas institucionales que adoptan: la gestión de estos servicios, el currículum y la formación del personal a cargo. Es por ello que, con el propósito de obtener un panorama sobre las características de estas ofertas, a continuación se revisan las iniciativas relevadas en la región y se destacan aquellos aspectos que permiten señalar tendencias generales y, por qué no, algunos desafíos pendientes para un futuro cercano.

Las acciones educativas destinadas a la primera infancia con frecuencia han adoptado formas o modalidades diferenciadas de organización. En líneas generales, cabe destacar dos grandes grupos:

- a. *los programas formales o escolarizados*: se desarrollan dentro de los centros educativos previstos para tal fin, cuentan con una infraestructura y un conjunto de recursos disponibles; sus actividades se ajustan a una pauta curricular nacional o similar y el personal a cargo es docente;
- b. *los programas no formales, no escolarizados*: estos programas desarrollan acciones intencionalmente formativas pero los espacios y ambientes educativos suelen ser más variados, en general, no escolares. No necesariamente se ajustan a una pauta curricular general y tienden a integrar directamente a padres y comunidad en el trabajo con los niños.

En lo que respecta al relevamiento de las iniciativas, ha sido posible recolectar información sobre aquellas que son de nivel nacional, tanto formales como no formales. Las iniciativas que surgen en ámbitos más locales resultan mucho más difíciles de identificar, por lo que han quedado, en general, excluidas de esta revisión. No obstante, la información disponible permite señalar algunas tendencias en materia de acción educativa destinada a la atención de la primera infancia.

Para completar el análisis, se debe considerar que es posible diferenciar aquellas iniciativas educativas que están diseñadas y destinadas específicamente a la primera infancia de aquellas otras que constituyen iniciativas o proyectos educativos generales, que abarcan la totalidad del sistema educativo e incluyen al nivel inicial. En las primeras, se manifiesta una mayor definición de las acciones específicas que se proponen o de cuáles son sus mecanismos de gestión, mientras que en el caso de las segundas, se



trata de iniciativas que suelen revestir un carácter más general y estructural, donde las modificaciones e innovaciones suelen responder a cierta lógica “inercial”, ya mencionada, tan propia del sistema educativo.

También es posible diferenciar los programas que integran el componente educativo como parte de un diseño de atención integral de la primera infancia de aquellos que constituyen iniciativas netamente educativas. Los primeros ya han sido tratados en el Capítulo 3 de este informe, por lo tanto, a continuación el análisis se realizará mayoritariamente sobre el segundo grupo.

La revisión de los programas identificados permite centrar la atención en los diferentes aspectos que presentan las acciones del Estado en los distintos países de América Latina, es decir: cuál es la población destinataria de los programas, cuáles son las dimensiones educativas que se incluyen en las intervenciones previstas y cuáles son el o los propósitos centrales que se persiguen.

LA DEFINICIÓN DE LA POBLACIÓN DESTINATARIA

En función de la población que se define como destinataria de la oferta educativa, es posible diferenciar con claridad entre aquellos programas que se proponen una prestación de carácter universal y aquellos que, desde su diseño, promueven la atención focalizada sobre una población con características determinadas, por ejemplo, extrema pobreza, alta vulnerabilidad, población rural dispersa, marginalidad urbana, entre otras.

En este sentido, se observa una marcada diferencia entre unos y otros. Los primeros son programas universales, en general, de desarrollo más reciente, mientras los programas que se focalizan en una población determinada ponen de manifiesto su tendencia hacia los programas educativos de las décadas anteriores.

Dentro de la propuesta de tipo universal se puede señalar el caso del Plan Decenal de Fortalecimiento de la Primera Infancia de la República Dominicana (destinado al período 2008-2018), cuyo propósito es mejorar el conjunto de la oferta educativa del nivel inicial a partir de diferentes componentes, con el fin de incrementar sustantivamente la cobertura de los servicios educativos. En el mismo sentido se ha concebido el Programa

Desarrollo Infantil y Educación Inicial, como parte del Plan Decenal de Educación de Colombia (período 2006-2016), que tiene como propósito garantizar el pleno derecho a la educación a la población comprendida en el tramo de 0 a 6 años. Por último, el Proyecto “Simoncito” de Venezuela (de 2004) constituye otro ejemplo, ya que procura, a partir del desarrollo de numerosas líneas concurrentes de acción, la implementación de un nivel inicial de calidad que atienda en forma integral y universal a los niños y a sus familias entre los 0 y los 6 años, incluyendo el acompañamiento de los padres durante todo el proceso de gestación de los niños.

No obstante, la gran mayoría de los programas relevados corresponde al grupo de programas de carácter focalizado. En muchos de estos casos, se observan las mismas características que poseen los programas denominados “compensatorios”, los que han resultado especialmente frecuentes como modalidad de intervención educativa durante la década pasada. Sólo por dar algunos ejemplos se pueden mencionar los casos del Programa “Grado cero” de Colombia (1992), Familia educadora: “Educando para los primeros años” de Chile, el programa “Manolo y Margarita aprenden con sus padres”, también de Chile (1995 a 2002 y 2002-2006), el Programa Nacional de Educación Preescolar (PRONEPE) de Ecuador (1990), todos ellos focalizados sobre poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y alta vulnerabilidad social. Otros ejemplos son los programas Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador (1991), Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial de Panamá (1997) y “Ventanas al mundo infantil” de Costa Rica (2003), en este caso, focalizados en la atención de poblaciones rurales, rurales dispersas y comunidades indígenas aisladas.

Una proporción importante de los programas define como destinatario principal de sus acciones e intervenciones a los propios niños, en tanto que otros programas centran su acción en las familias y en el papel central que éstas cumplen en la formación de los niños y las niñas de 0 a 6 años. Tal es el caso de programas como el Familia Brasileña Fortalecida por la Educación Infantil (de 2006), el mencionado “Familia educadora” de Chile, el programa “Conozca a su hijo”, también de Chile (1993), y “De la mano edúcame” de Guatemala.

Resulta significativo el escaso número de programas relevados que centran su accionar específicamente en el ámbito escolar o en la formación o desarrollo de los equipos docentes y el personal especializado a cargo de los niños, si bien –en muchos casos– los programas suelen tener componentes destinados a la capacitación. Entre los pocos programas formativos específicos, se destaca el Programa de formación inicial para profesores en ejercicio de educación infantil, denominado “Proinfantil”, de Brasil.

En lo que respecta a la edad de la población destinataria, la primera diferenciación importante que se puede realizar se refiere a los programas que son de carácter más general y se proponen la atención de la población situada en todos los niveles de escolaridad (es decir, hasta los 18 años) o aquellos que se proponen atender sólo a la población de los niveles inicial y primaria o básica (esto es, hasta los 11 o 12 años, según el país). En estos casos, las intervenciones previstas para los niños durante sus primeros años de vida constituyen un subprograma o una parte de un programa más general de mejora o reforma de las acciones educativas. Tal es el caso del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) de Argentina (desarrollado para el período 2008-2010), que incluye todos los niveles del sistema educativo; el Programa de Educación con Participación de la Comunidad

PRINCIPALES TEMAS EN LA ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA: LOS AVANCES Y LOS COMPROMISOS PENDIENTES

MARÍA VICTORIA PERALTA ESPINOSA*

La atención de la primera infancia en América Latina tiene casi tanto tiempo como suman la constitución de las primeras colonias y, más tarde, la formación y el desarrollo de las repúblicas, las que ya están por celebrar el bicentenario de sus respectivas independencias. En este lapso, de cerca de 500 años, la atención de la infancia ha sido básicamente de tipo asistencial y, por lo tanto, parcial; además de ser, por momentos, dispersa y discontinuada. En este proceso, la atención educativa toma más de cien años, lo que implica tiempos más que suficientes para analizar los avances y los compromisos que todavía quedan pendientes.

En las últimas cuatro décadas, sin duda impulsadas por la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, diversas políticas se han implementado a través de programas más integrales, sostenidos y efectivos, lo que ha implicado avances significativos. En el área de la salud, por ejemplo, es imposible desconocer la disminución en los indicadores de mortalidad, morbilidad y desnutrición, lo que ha salvaguardado el derecho primordial a la vida, sin embargo, a partir de esta ganancia, otros derechos vinculados con el desarrollo humano, como el derecho a la identidad, la recreación y la educación desde el nacimiento, aún no alcanzan los niveles deseados, tanto cuantitativa como cualitativamente.

En el plano de la equidad, si bien es cierto que la cobertura de atención a la primera infancia ha aumentado, ofreciendo a niños y niñas más oportunidades de acceso a una amplia

gama de ofertas de programas, tanto de tipo formal como no formal, también es válido señalar que el énfasis continúa puesto sobre el segmento de 3 a 6 años de edad, con mayor concentración aun en el ciclo de 5 a 6 años, donde en casi todos los países alcanza niveles superiores al 80% de cobertura. Este hecho, que para muchos puede ser una meta importante, pues este período se concibe como esencialmente “preparatorio” para el ingreso de los niños en la escuela primaria, no lo es tanto, cuando se analizan los aportes de las investigaciones realizadas en neurociencia. Básicamente, éstas señalan la gran importancia que tienen los primeros tres años de vida en el desarrollo cerebral de los niños y niñas, lo que repercute en todo tipo de comportamientos y aprendizajes futuros.

Si cruzamos este antecedente con la información un tanto confusa que, sobre la atención educativa brindada a los niños y niñas menores de 3 años, se posee en la región, detectaremos que, en general, no se ejerce ni se garantiza el derecho a una educación oportuna y pertinente desde el nacimiento. En este sentido, puede observarse que los porcentajes de cobertura son bajísimos, en especial durante el primer año de vida, cuando incluso en muchos casos no se considera a los bebés como “sujetos-personas” que tienen derecho a algo más que cuidados básicos y que se encuentran atravesando un tiempo vital para el desarrollo humano: es decir, un tiempo de formación de relaciones, actitudes y tendencias positivas hacia las personas y hacia el rico mundo natural y cultural. Esto último, no implica necesariamente la asistencia

* Educadora de niños, Doctora en Educación. Actualmente es Directora del Instituto Internacional de Educación Infantil de la Universidad Central de Chile, miembro del grupo de expertos en Educación Infantil de la OEI y Vicepresidenta Regional para América Latina de la Organización Mundial de Educación Preescolar, OMEP.

de los bebés a Salas Cunas, sino a programas no formales, que fortalezcan el rol educativo de las familias.

Lo comentado hasta aquí nos lleva a reflexionar sobre el tema de la calidad de la oferta de los programas existentes. Como muchos de los programas se han visualizado como “guarderías” (un concepto y contenido que se vuelve necesario desplazar de Latinoamérica) y se pensaron en especial para los sectores más vulnerables con el propósito de atender sus necesidades más básicas, las propuestas *seudoeducativas* que se aplican no sólo son, en muchos casos, limitadas sino incluso contraproducentes en relación con lo que se considera una educación adecuada y pertinente para niños pequeños. En efecto, las condiciones en que muchos programas se desarrollan (ambientes físicos tremendamente carenciados, escaso personal para la cantidad de niños y con mínima especialización de calidad), unidas a una falta de objetivos relevantes que favorezcan una formación integral y actualizada de los niños y niñas, ocasiona que los resultados que se obtienen sean limitados y poco pertinentes para los tiempos actuales.

Si bien es cierto que todos los países cuentan con programas o currículos nacionales oficiales para el sector que enuncian conceptos valiosos y propósitos desafiantes, en su gran mayoría, los niños pequeños están en los centros infantiles realizando actividades insustanciales, como colorear plantillas, hacer “palotes” o recitar de memoria los números, todo en un ambiente tremendamente pasivo y disciplinado que se contradice con los principios fundamentales de una educación inicial integral, con su metodología lúdica, de asombro y descubrimiento. Para resumir lo sucedido, podemos afirmar que la educación inicial ha sucumbido al sistema, asimilando sus rigideces y limitaciones, y perpetuando sus fracasos.

De acuerdo con investigaciones realizadas sobre la calidad de la educación inicial y según experiencias concretas (como las de Emilia Reggio) en Hong-Kong y en diversos lugares de América Latina (escasamente sistematizadas y menos aún difundidas), pueden enumerarse algunos criterios fundamentales que deberían considerarse a la hora de reflexionar sobre el estado actual de la atención de la primera infancia:

- una definición programática de ciertos objetivos confluentes, generadores y desafiantes, de los que deben apropiarse todos los involucrados, desde los propios niños hasta la familia. Entre ellos, se encuentra el hábito de ser permanentes indagadores de todo, lo que unido a la creatividad y a la resolución de problemas permite a los niños convertirse en permanentes aprendientes;
- trabajar con una cantidad de niñas y niños acorde con las posibilidades de atención de los adultos a cargo, para poder establecer interacciones afectivas y cognitivas de calidad, un factor que, en definitiva, adquiere un peso relevante en el diario quehacer con ellos;
- el involucramiento de la familia en el diseño, desarrollo y evaluación de los programas, buscando que sus integrantes eviten ser solamente la “mano de obra barata” de las experiencias, de tal modo que se sientan protagonistas y se mejore simultáneamente el microclima sociocultural de cada hogar;
- una formación inicial y continua de calidad del personal de los programas, lo que involucra contenidos diferentes de los hasta ahora desarrollados, y la implementación de metodologías que lleven a un cambio sustancial en las prácticas educacionales. Esto significa, dejar de visualizar la educación inicial como “infantil” en sus contenidos y procedimientos, para asumir su

complejidad, lo que requiere de educadores para la “transformación” y no para la “reproducción de inequidades”, como ha ocurrido generalmente hasta el momento.

Por todo lo expresado, deseamos señalar que, para poder continuar favoreciendo la equidad de los programas en un sentido amplio: desde el ingreso, desarrollo y hasta el egreso pleno, es fundamental atender a la calidad de los servicios. Sólo de esta forma nos haremos cargo, entre todos, de fortalecer la singularidad e identidad de los niños y las niñas, los vínculos con sus culturas y lenguas de pertenencia, y el desarrollo de habilidades, actitudes y competencias que les permitan convivir con los desafíos y oportunidades que ofrece el siglo XXI. Somos conscientes de que todo ello va más allá de las rutinarias y disminuidas actividades de “apresto” tradicional en que nuestros niños se encuentran actualmente.

Los compromisos de calidad están presentes en las políticas educacionales de todos los países de la región, pero los “tomadores de decisiones” tienen que comprender que la calidad no se genera automáticamente por tener un programa instalado, sino que aún se requiere de inversión, mucho apoyo, sistematización y, sobre todo, de un cuidadoso seguimiento. Pero este

seguimiento debería ser entendido como un acompañamiento de tipo “iluminador”, que oriente a quienes están trabajando en el sector, y no como un seguimiento “castigador”, tal como se han concebido comúnmente las evaluaciones. Ello, porque muchas de las condiciones no dependen de las personas que implementan los programas y porque, la mayoría de las veces, ellas forman parte del mismo círculo de pobreza en que están sumergidos los niños, e incluso constituyen un engranaje más del sistema educativo tradicional que siguen reproduciendo.

El derecho a una educación de calidad, es decir, integral, oportuna y pertinente, es sin duda el gran desafío y compromiso que América Latina le debe a sus nuevas generaciones, ese “capital humano” que sabemos que se desarrolla fundamentalmente durante los primeros seis años de vida, pero que requiere una atención mucho mejor que la realizada hasta el momento. Esperamos que no tengan que pasar otros 500 años, para hacernos cargo de esta deuda. Asumir este desafío sería la mejor acción destinada a nuestros países en sus bicentenarios, y lo mejor que podemos hacer para que nuestros niños y niñas crezcan y se desarrollen plenos y felices, aprendiendo lo que es verdaderamente relevante para sus vidas, desde el momento mismo que ingresan en ellas.

(EDUCO) de El Salvador (1991), que procura acciones destinadas a niños y jóvenes entre 4 y 22 años; y el Programa de Desarrollo de la Administración Escolar (PROESCOLAR), de Guatemala (2004), destinado a la atención de alumnos de los niveles inicial o preprimario y primario.

Un carácter más específico reflejan los programas especialmente diseñados para atender la problemática educativa y formativa de la primera infancia. Aquí resulta importante diferenciar los programas que se proponen la atención de los niños desde los 0 años, sean generales o específicos, y aquellos que centran su atención en los niños a partir de los 3, 4 o 5 años, pues estos últimos suelen coincidir con los programas más típicamente escolares, donde la edad de inicio de las intervenciones coincide con la estructura básica del nivel educativo correspondiente.

Entre estos últimos se destacan el programa de Chile “Manolo y Margarita aprenden con sus padres”, destinado a apoyar y acompañar a los adultos y educadores a cargo de niños y niñas de 4 y 5 años que asisten a establecimientos educativos pero se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social; el Programa “Grado cero” de Colombia (que ya fuera mencionado), que está destinado a la atención de los niños entre 5 y 7 años, para garantizar y apoyar su transición hacia el nivel primario; y el Programa de Educación Inicial de Uruguay (1997), destinado a la atención de los niños entre 3 y 5 años.

DIMENSIONES EDUCATIVAS CONSIDERADAS EN EL DISEÑO

Otro de los aspectos en el que se centra el análisis de los programas relevados está constituido por las dimensiones educativas que abarcan las intervenciones y el carácter de éstas. En forma coincidente con la naturaleza no formal de una proporción importante de las intervenciones, los componentes comunitarios y pedagógicos (cada uno por su parte y en algunos casos combinados) se muestran preponderantes. Los componentes comunitarios se refieren centralmente a la promoción de espacios comunitarios destinados al cuidado de los niños más pequeños, la formación de agentes comunitarios, y la capacitación y apoyo de las madres, entre otras acciones. Los componentes pedagógicos o formativos en sentido estricto se refieren a la provisión de materiales didácticos y al fortalecimiento curricular, entre otros.

Cinco programas entre los revisados incluyen como línea de trabajo central el mejoramiento de la infraestructura, un componente que resulta esencial ante el desafío de ampliar y extender la oferta de los servicios educativos: el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) de Argentina (2008); el Programa “Grado cero” de Colombia (1992); Desarrollo Infantil y Educación Inicial de Colombia (2006-2016); el Programa de Desarrollo de la Administración Escolar (PROESCOLAR) de Guatemala (2004); y el extendido y reconocido Programa para Abatir el Rezago Escolar en Educación Inicial y Básica (PAREIB) de México (1998).

En algunos casos, estos programas suponen el mejoramiento de la infraestructura existente y, en otros, adicionalmente se propone la construcción de instalaciones nuevas, destinadas específicamente a la atención de la primera infancia. Es importante subrayar, como puede desprenderse de los datos analizados al inicio de este capítulo, que esta dimensión constituye un déficit muy significativo en buena parte de los países de la región.

Otra de las dimensiones educativas considerada es aquella vinculada con la organización y la gestión de los servicios educativos destinados a la primera infancia. En este caso, sólo tres de los programas relevados se centran en estos componentes. Ellos son el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador, “Escuelas bolivarianas” de Venezuela (1999) y el Programa para el Desarrollo de la Administración Escolar (PROESCOLAR) de Guatemala.

Una situación similar se observa respecto de otra de las dimensiones consideradas centrales: la formación docente. En este caso, son escasos los programas relevados que dan especial énfasis a la formación sistemática de los docentes como una cualidad educativa prioritaria de la intervención. Algunos de éstos ya han sido mencionados anteriormente: el Programa de formación inicial para profesores en ejercicio de educación Infantil (“Proinfantil”) de Brasil; el Programa Familia Brasileña Fortalecida por la Educación Infantil; el Plan Decenal de Educación, mediante su Proyecto de Fortalecimiento para el nivel inicial, de la República Dominicana; y el Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar (PRONAE) de México.

LOS PROPÓSITOS QUE ORIENTAN A LOS PROGRAMAS

Sobre el carácter de los programas, es decir, acerca de cuál es el propósito central que cada uno de ellos establece para orientar sus acciones, puede decirse que es posible diferenciar aquellos que plantean acciones de desarrollo específico de la primera infancia de aquellos otros programas que plantean el rol propedéutico de la formación, es decir que enfatizan fuertemente el carácter preparatorio de este tramo formativo respecto del ingreso en la educación básica.

Entre los primeros, se encuentra aproximadamente la mitad de los programas identificados, por ejemplo, el Programa de formación inicial para profesores en ejercicio de educación infantil (“Proinfantil”) de Brasil, el programa “Educa a tu hijo” de Cuba, el Programa de Mejoramiento de la Infancia de Chile y el programa “Simoncito” de Venezuela. En el segundo grupo, se encuentran programas de carácter propedéutico, como las iniciativas Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) de México, el programa diseñado por Nicaragua en el marco de la iniciativa Educación Para Todos de la Unesco y las “Escuelas bolivarianas” de Venezuela.



Un tercer grupo de programas centra su accionar en la modificación y el reforzamiento del papel desempeñado por las familias en la formación de sus hijos durante los primeros años de vida. Entre ellos se encuentran: el Programa Familia Brasileña Fortalecida por la Educación Infantil; Familia educadora: “Educando en los primeros años” de Chile; el programa “Conozca a su hijo” de Chile; y “Ventanas en el mundo infantil” de Costa Rica. Si bien los diferentes propósitos de las iniciativas no son excluyentes a la hora de determinar el diseño de programas, sí parecen indicar formas, en la concepción de las intervenciones educativas, bastante diferenciadas. Progresivamente, se manifiesta una tendencia hacia el desarrollo de programas con carácter más específico, que reconozcan las peculiaridades y necesidades propias de los niños y las niñas durante sus primeros años de vida.

En síntesis, el recorrido realizado por el conjunto de programas educativos destinados a la primera infancia plantea un panorama variado y diferenciado, según las características que plantea cada intervención. En las últimas dos décadas se asiste a un crecimiento significativo de los programas destinados a la atención educativa de la primera infancia, sin embargo, en esta proliferación de programas parecen confluir dos lógicas diferentes.

Por una parte, la lógica propia de crecimiento de la cobertura del sistema educativo, que lo hace en forma más lenta y, básicamente, mediante la extensión de la obligatoriedad hacia edades más bajas, 5 y 4 años, progresivamente. Desde esta lógica, el carácter universal de una prestación está asociado con la obligatoriedad del servicio y, por lo tanto, con los requerimientos y desafíos que debe enfrentar el Estado como garante. En esta lógica se inscriben programas como: el de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) de Argentina, Desarrollo Infantil y Educación Inicial de Colombia, el Proyecto de fortalecimiento para el nivel inicial de República Dominicana; todos ellos plantean metas claras de ampliación de la cobertura de la escolaridad para este tramo de edad.

Por otra parte, se observa la generación de programas de carácter compensatorio, que se destinan a atender poblaciones especialmente vulnerables y que se desarrollan con criterios similares, ya sea que se dediquen a la primera infancia o a otras poblaciones. Entre ellos, ya se han mencionado: el Programa “Grado cero” de Colombia (1992); Familia educadora: “Educando para los primeros años” de Chile o la iniciativa “Manolo y Margarita aprenden con sus padres”, también de Chile (1995 a 2002 y 2002-2006); y el Programa Nacional de Educación Preescolar (PRONEPE) de Ecuador (1990). Todos ellos focalizados en poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y alta vulnerabilidad social. Además, a este grupo se suman los programas Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador (1991), Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial de Panamá (1997) y “Ventanas al mundo infantil” de Costa Rica (2003), todos ellos focalizados en la población rural dispersa.

Este último tipo de programas ha constituido una prioridad en materia de política educativa, en el marco de las reformas educativas ocurridas en las últimas décadas. Tales iniciativas proponen centrar las acciones en compensar los déficits formativos que esta población presenta respecto de aquella otra que accede a los servicios escolares o formales más típicos. En los casos donde la atención se concentra sobre poblaciones que viven en situaciones de extrema pobreza, los programas educativos destinados a la primera infancia tienden a atender fundamentalmente a las familias (y, dentro de ellas, a las madres) y a la comunidad, con el fin de incrementar sus capacidades y funciones en la educación de los más niños más pequeños.

En otros casos, se puede afirmar que el énfasis recae en compensar la inequidad educativa debida a la falta de acceso por razones geográficas o debida a condiciones sociales y/o culturales especiales. Estos programas son preferentemente dirigidos a grupos considerados en “riesgo educativo”, ya sea porque se trata de poblaciones rurales dispersas o poblaciones indígenas relativamente aisladas, entre otras posibles razones. En general, los programas de este tipo buscan compensar principalmente –en general desde estructuras no formales– el desarrollo curricular, con el fin de acortar la brecha educativa que se crea entre esta población y aquella otra que accede al servicio educativo regular de nivel inicial.

Siempre considerando el carácter de los programas relevados, es necesario destacar que si bien la participación de la familia o el involucramiento de la comunidad es una característica que presenta la mayoría de los programas educativos destinados a la primera infancia, este componente resulta especialmente relevante en el caso de las propuestas no formales y, en cambio, adquiere un lugar más secundario en el caso de las acciones de carácter formal o escolar.

Resulta peculiar el caso del programa “Bibliotecas amigas de niños y niñas” de Perú (2006), cuyo propósito es el fomento de la lectura entre los niños y las niñas de 4 y 5 años, mediante diversas estrategias de trabajo. Su particularidad reside en que es muy poco frecuente que programas de orden nacional se organicen alrededor de un eje didáctico particular (en este caso: la lectura) y menos frecuente aún que lo hagan focalizando sobre la primera infancia. El propio diseño del programa se constituyó a partir de un diagnóstico negativo y luego se transformó en política nacional el objetivo de alcanzar el mejoramiento de determinadas habilidades cognitivas y la promoción de prácticas tan puntuales como el fomento de la lectura y su desarrollo desde la primera infancia.

Por último, a la hora de insistir sobre el carácter de los programas relevados es importante destacar que si bien la formación, capacitación o actualización docente resulta casi siempre parte de las acciones destinadas a la primera infancia, pocas son las iniciativas que se abocan a la formación específica del personal responsable de la atención y formación de los niños y niñas pequeños, ya se trate de docentes, técnicos o promotores, entre otros agentes sociales. Esta situación sólo se revierte en los casos en que se trata de la atención de sectores o poblaciones especialmente vulnerables desde el punto de vista social y educativo. Sólo entonces, los programas suelen dar mayor énfasis a los procesos formativos y a la capacitación de docentes y técnicos especializados.

4. LOS EJES DE LA RESPUESTA EDUCATIVA A LA PRIMERA INFANCIA: DESAFÍOS PENDIENTES

Tal como se destacó en el capítulo anterior, la integralidad es una referencia frecuente en los discursos más recientes. Este criterio derivado de la Convención sobre los Derechos del Niño va influyendo lentamente y en forma progresiva sobre la formulación y la naturaleza de las intervenciones en el área de los programas educativos destinados a la primera infancia. Pero aun así, todavía no se puede perder de vista que el quehacer educativo proviene de una tradición bastante rígida en cuanto a su funcionamiento y que posee una estructura estable que lo sostiene. Por este motivo, el diseño y la implementación de políticas educativas, de programas y proyectos no necesariamente van acompañados de la creación de espacios institucionales propios o de dispositivos de articulación *ad hoc*. Esto supone que será necesario redoblar los



esfuerzos para generar estas instancias de trabajo intersectorial y promover, más allá del simple discurso, la construcción de iniciativas que sustenten, desde lo educativo, un abordaje integral de la primera infancia.

En aquellos casos donde los programas o proyectos forman parte de una política estatal más amplia para la primera infancia, las acciones tienden a ser propuestas educativas con claro carácter integral. Tal es el caso del Programa de Desarrollo Infantil de Colombia, el Programa de Desarrollo de la Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador, el Proyecto “Escuelas de tiempo completo” de Uruguay, las “Escuelas Bolivarianas” de Venezuela y el decano de los programas de atención de la primera infancia: “Educa a tu hijo” de Cuba. Si bien las experiencias de Cuba y de El Salvador ya llevan varias décadas de implementación, las propuestas de carácter más integral parecen recibir un nuevo impulso en el marco de la última generación de reformas educativas que ha tenido lugar a partir de 2000.

Respecto de la gestión, se puede afirmar que si bien todos los programas relevados tienen como gestor principal al propio Ministerio de educación de cada país (o a un organismo de igual jerarquía), cabe destacar que, en muchos casos, no forman parte de la formulación de los programas los señalamientos acerca de cuáles son los mecanismos involucrados para su implementación, sobre todo, en los casos en que la implementación debe tener lugar en el ámbito local, comunitario u otro espacio afín. Resulta muy importante tener en cuenta que la efectividad de los programas reside en parte en el grado de fluidez que adquieran las mediaciones, las articulaciones y la comunicación entre los diferentes espacios institucionales involucrados (nacional, estatal, provincial, municipal, comunitario, local) y, particularmente, entre aquellos vinculados con el nivel local.

Merece una mención especial el tema de la extensión de los servicios educativos y la obligatoriedad de la educación inicial. Desde la perspectiva de las iniciativas educativas formales, existe una tendencia generalizada hacia la extensión de la obligatoriedad, al menos sobre el último año de la escolaridad del nivel inicial, tramo que en términos

EL DERECHO DEL NIÑO A LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA PERO... ¿QUÉ EDUCACIÓN?

PETER MOSS*

La Observación General N° 7 del Comité sobre los Derechos del Niño formula la siguiente conclusión acerca de la aplicación de la CDN a la educación de los niños pequeños: “La Convención reconoce el derecho del niño a la educación, y la educación primaria debe tornarse obligatoria y disponible libremente para todos (art. 28)”. El Comité interpreta el derecho a la educación en la primera infancia, comenzando en el nacimiento y estrechamente ligado al derecho del niño al máximo desarrollo.

El vínculo entre la educación y el desarrollo es elaborado en el artículo 29.1 de la CDN, donde se expresa que:

“Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus potencialidades”.

El Comité también llama la atención sobre la “obligación de los Estados partes de proveer asistencia, incluyendo servicios de cuidado de calidad (especialmente en el artículo 18 de la CDN).

El movimiento hacia cierta forma de educación para los niños que se encuentran por debajo de la edad escolar obligatoria es fuerte y está ampliamente difundido. En los Estados miembros de la Unión Europea, la mayoría de los niños recibe dos o tres años gratuitos de escolaridad y, de modo similar, los EE.UU. han establecido una meta del 90% de cobertura para los niños de más de 3

años de edad. El crecimiento de la educación en la primera infancia es una tendencia global. Las estimaciones mundiales sugieren que la incorporación en programas preprimarios creció un 11% durante cinco años hasta 2004, tiempo en el que 124 millones de niños pequeños recibían algún tipo de ECEC (Early Childhood Education and Care) antes de empezar la escuela” (Woodhead, 2007: 8).

Este crecimiento de la educación en la primera infancia y su reconocimiento como derecho plantean una cantidad de interrogantes relevantes. En primer lugar, ¿qué relación debería haber entre esta educación y los servicios de cuidado infantil? Históricamente, los países han desarrollado sistemas fraccionados, en los cuales la “educación” y el “cuidado” para niños pequeños estaban conceptual y estructuralmente separados. Pero más recientemente, algunos países han integrado la responsabilidad por todo servicio de “educación para primera infancia y guardería” en un único departamento, casi siempre de Educación. Así, los países ricos, como Nueva Zelanda o Noruega, España o Suecia, pero también algunos países en desarrollo, como Brasil y Jamaica, han implementado sistemas de este tipo. Esta integración administrativa y de políticas es el punto de partida de un proceso de integración más amplio, que puede incluir: acceso, financiamiento, fuerza laboral, regulación, currículum y, aun provisión, mientras los países varían en cuán lejos han llevado este proceso. En este sentido, algunos están totalmente integrados y otros, sólo parcialmente.

*Profesor de Primera Infancia en la Unidad de Investigación del Instituto de Educación Thomas Coram de la Universidad de Londres. Coordina una red internacional de investigación, edita la revista multinacional y multilingüe *Niños en Europa*, y la serie de libros *Contesting Early Childhood Books* (con Gunilla Dahlberg).

Un tema importante es el concerniente a la fuerza laboral. En sistemas fraccionados, la fuerza de trabajo está dividida en “maestros” y “cuidadores”, los primeros con mejores calificaciones y salarios que los últimos. La integración total de los servicios de primera infancia en educación implica desarrollar una fuerza de trabajo integrada, que se base en un núcleo profesional para la franja etaria de 0 a 6 años, el cual usualmente está graduado. Aquí, el “maestro de educación inicial” trabaja con niños por debajo y sobre los 3 años y reconoce el rol relevante del “cuidado”, en su trabajo.

En segundo lugar, cabe preguntarse: ¿cuál debería ser la relación entre la educación en primera infancia y el sistema de educación obligatoria?

Un argumento usual para extender la cobertura de educación inicial es que ésta prepara mejor a los niños para la educación obligatoria. Pero también se plantean preocupaciones acerca de la “escolarización” de la educación inicial, mientras asoma por debajo “la presión escolar en la primera infancia” y esta última se encamina hacia “la adopción de los contenidos y métodos de la escuela primaria”, con un “efecto adverso en el aprendizaje de los niños pequeños” (OCDE, 2001: 129).

Otras relaciones han sido propuestas, por ejemplo, “hacer que la escuela esté lista para los niños” (lo que podría involucrar la influencia de la pedagogía en la primera infancia, en los primeros años de la escuela primaria, y la visión de “un lugar de reunión”). Esto último enmarca lo que el informe “Comenzando fuerte” de la OCDE describe como una “fuerte y equitativa sociedad” entre la educación inicial y la escuela primaria, con un proceso de mutuo diálogo y desarrollo, basado en la búsqueda de entendimientos compartidos acerca de la educación, el aprendizaje, el cuidado y el niño.¹

Sin embargo –y desafortunadamente– en la carrera por más educación, esta relación vital recibe poca atención.

El tercer interrogante corresponde a: ¿qué entendemos por “educación”?

Una visión –en sentido estricto– postula que la educación consiste exclusivamente en aprendizaje (a pesar de que este significado también es discutible). Sin embargo, hay otro concepto, al que se refiere el Comité de las Naciones Unidas cuando “llama a los Estados partes a asegurar que todos los niños pequeños reciban educación en el sentido más amplio”. El Comité define el concepto en términos de un amplio rango de educadores: “reconoce un rol fundamental en los padres, la familia ampliada y la comunidad, así como la contribución de programas organizados para la educación inicial”. Además, el concepto puede ser definido en términos de lo que la educación misma conlleva. El currículum sueco para la educación inicial, por ejemplo, se refiere a los centros de educación inicial “adoptando un enfoque pedagógico en el que el cuidado, la nutrición y el aprendizaje forman juntos un todo coherente” (Ministerio de Educación y Ciencia de Suecia, 1998: 8). De modo similar, Nueva Zelanda –que como Suecia ha integrado los servicios de 0 a 6 años en Educación– usa el término “educación inicial” para cubrir un variado rango de funciones interdependientes, destinadas a los niños, la familia y la comunidad.

Un cuarto interrogante plantea: ¿qué significa “aprendizaje”? Ciertamente, el discurso fuerte en educación hoy lo ve como un proceso de reproducción del conocimiento a través de prácticas de transmisión y desarrollo lineales, donde el éxito está definido en términos de obtención de metas y resultados por parte de los niños. Así, maestros y técnicos aplican técnicas identificadas por la

1. Para más detalles sobre estas relaciones, véase: Moss, 2008.

“investigación basada en evidencias”, para obtener esos logros. La psicología evolutiva y el paradigma positivista subyacen a este discurso dominante.

Pero el terreno de la educación inicial es también un lugar para perspectivas diversas y para la experimentación, con minoritarios pero fuertes discursos que cuestionan el enfoque positivista y el hecho de disciplinar el conocimiento.

Aprender es entender, en una co-construcción del conocimiento mediante procesos que involucran dialogar, escuchar, experimentar y construir sentido, donde los resultados son impredecibles: aprender “no deviene de procedimientos lineales, siguiendo niveles progresivos y predecibles para predetermined resultados (...) Es construido a través de avances, estancamientos y retrocesos que toman muchas direcciones y usualmente conducen a lugares inesperados”.

Esta cita es de Carlina Rinaldi (2005: 19), una importante figura en educación inicial en Emilia Regia, Italia, famosa mundialmente por su innovadora educación inicial basada en “la pedagogía del escuchar”.

Pero también existen otras fuentes de inspiración para implementar un trabajo innovador; lugares y personas, investigadores y practicantes que cuestionan el discurso dominante y viran cada vez más hacia teorías posestructuralistas, como las de Foucault, Derrida y Deleuze, y cruzan la frontera hacia variadas disciplinas (es el caso de MacNaughton, 2005 y Olsson, 2009).

Sin duda, existen otros muchos interrogantes que deberían ser planteados cuando se piensa la política y la práctica de la educación inicial. Pero los ejemplos brindados ilustran un punto importante: el desarrollo de los servicios de educación inicial tiene implicancias relevantes sobre todo el sistema educativo, y se extiende sobre el concepto y la práctica de la educación.

Referencias

- G. MacNaughton (2005), *Doing Foucault in Early Childhood Studies: Applying Post-structural Ideas*, Londres, Routledge.
- Ministerio de Educación y Ciencia de Suecia (1998) “Curriculum in the pre-school”, Stockholm, Ministry of Education and Science (edición en inglés).
- P. Moss (2008), “What future for the relationship between early childhood education and care and compulsory schooling?”, en *Research in Comparative and International Education*, 3 (3), pp. 224-234.
- OCDE (2001), “Starting Strong I: Early Childhood Education and Care”, París, OCDE.
- L.M. Olsson (2009), *Movement and Experimentation in Young Children's Learning: Deleuze and Guattari in Early Childhood Education*, Londres, Routledge.
- C. Rinaldi (2005), “Is curriculum necessary?”, en *Children in Europe*, 9, p. 19.
- M. Woodhead (2007), “Early childhood and primary education”, en M. Woodhead y P. Moss (eds.), *Early Childhood and Primary Education (Early Childhood in Focus 2)*, Milton Keynes, Open University.

generales corresponde a la edad teórica de 5 años. Esta extensión de la obligatoriedad supone la escolarización, es decir, la institucionalización en el sistema formal y, por lo tanto, es necesario garantizar las condiciones que hagan posible el cumplimiento de esta meta.

Sin embargo, el desafío no se limita a la extensión de la atención escolarizada de los niños y las niñas de 5 años sino que también supone dar respuesta efectiva a la extensión de los servicios educativos sobre la población de 3 y 4 años, cuya situación es muy variable en la región, no sólo en lo que respecta a la forma institucional que adquiere este servicio sino también respecto de su calidad. Éste constituye uno de los asuntos pendientes de mayor envergadura.

Junto con lo anterior, y tal como pudo observarse, la atención de la población de 0 a 2 años no constituye una acción generalizada que emana del ámbito educativo. Si bien existe una amplia demanda, en términos de promover un abordaje integral de la primera infancia y favorecer el desarrollo de iniciativas intersectoriales, los esfuerzos que se llevan a cabo desde el sector Educación todavía son insuficientes, lo que coloca en un severo riesgo la atención educativa de la población de este tramo de edad.

El currículo constituye una clara expresión de las expectativas educativas que se establecen para un nivel o ciclo, es decir, para un determinado tramo del sistema educativo. En este sentido, en términos generales se observa una tendencia a formalizar el currículo para el nivel inicial, estableciendo los contenidos y objetivos generales de cada etapa. Más allá de su valor pedagógico y de las discusiones que se entablen en torno de los marcos utilizados para su formulación, es importante destacar que, en el ámbito educativo, el diseño curricular expresa un significativo nivel de compromiso del Estado en la prestación del servicio, en su calidad y en las garantías que en función de ello deberá ofrecer. A la vez, el diseño curricular compromete directamente la formación, la actualización y la capacitación en servicio del personal docente, y le imprime un sello indiscutiblemente pedagógico y formador al nivel inicial, mientras lo aleja y distingue de la idea tradicional de constituir un servicio centrado en la guarda y el cuidado.

El diseño curricular, casi con independencia de la forma que adopte, establece pautas o criterios a partir de los cuales es factible supervisar, controlar y valorar la calidad de la prestación del servicio y los logros alcanzados. En este sentido, el diseño curricular propone una pauta para el monitoreo de la acción educativa por parte de la familia y la sociedad. En la actualidad, la totalidad de los países de la región cuentan con alguna pauta curricular al menos destinada al último ciclo del nivel inicial.

La formación de personal docente resulta un componente clave en el desarrollo de acciones educativas efectivas, destinadas a la primera infancia. Un recorrido por los programas relevados pone de manifiesto que ésta aparece como un elemento más en el diseño de las acciones, pero pocos son los casos donde los programas se centran específicamente en estos procesos formativos tan necesarios. Por otra parte, si se revisan las ofertas regulares de formación docente de los diferentes países –y no ya los programas específicos–, se observa una tendencia a atender la formación de los docentes del nivel inicial del mismo modo que se atiende la formación de docentes para el nivel básico, es decir, a partir de las mismas estructuras formativas (espacios institucionales regulares y propuestas curriculares), pero procurando rescatar la especificidad del nivel inicial.

Todo ello significa que, si bien en los últimos años se han incrementado las propuestas formativas regulares para docentes del nivel inicial, éstas aún resultan insuficientes. La

proliferación de servicios educativos no formales y el incremento de la cobertura de los servicios educativos formales para la primera infancia demandan multiplicar los esfuerzos en la formación de personal especializado (y no sólo docentes sino también de otros perfiles específicos: técnicos, cuidadores/as, etc.) y generar instancias continuas de capacitación y actualización del personal en servicio.

En síntesis, se observa una más reciente tendencia general hacia el incremento de los programas que centran su preocupación en la extensión de los servicios educativos desde el nacimiento, el carácter más específico de la prestación, más universales en cuanto a su cobertura y progresivamente más integrales en relación con el enfoque general de la atención a la primera infancia.

Sobre la oferta de servicios educativos formales, en un conjunto importante de países de la región se observa una clara tendencia hacia la integración de la atención de la primera infancia en la estructura formal del sistema educativo. Estas propuestas se distinguen de otras por contar con un desarrollo destacado de la dimensión pedagógica por sobre las restantes. Además, entre las restantes dimensiones consideradas se priorizan los aspectos vinculados con la gestión y con la organización del servicio, esto es, con aquellos componentes que procuran garantizar las condiciones de posibilidad y la calidad de la prestación. Extender estos servicios con carácter universal y mejorar su calidad constituyen el mayor desafío actual.

Finalmente, es necesario destacar, tal como lo señala Tatiana Romero⁴ (en las Metas Educativas 2021, OEI) que las nuevas estructuras familiares y sociales requieren innovaciones en las formas de institucionalizar la atención educativa de la primera infancia. En este punto, el desafío se plantea en tanto el desarrollo de estas formas renovadas y menos formales debiera ser de carácter sistemático, poniendo el énfasis –claro está– en su carácter formativo. Por otra parte, deberán incluirse ciertas formas de supervisión de la calidad, de modo tal que –tanto en las modalidades formales como en las no formales– se garanticen efectivos espacios formativos de calidad para la primera infancia. ■

4. OEI, "Políticas de primera infancia en Iberoamérica: avances y desafíos en el siglo XXI", en *Metas Educativas 2021. La primera infancia (0-6 años) y su futuro*, Fundación Santillana, Madrid, 2009.



CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

Una revisión sobre la situación en que se encuentran los niños y niñas de América Latina en sus primeros años de vida no puede prescindir del marco analítico que ofrece la Convención sobre los Derechos del Niño. No sólo por los avances que representa la conceptualización del niño como sujeto de derecho, y las implicancias que ello tiene, sino también –y fundamentalmente– porque al ratificarla los Estados se asumen como los garantes de esos derechos. De este modo, la ratificación de la CDN se constituye en un hecho político de suma relevancia que, tal como pudo apreciarse a lo largo del presente informe, tuvo clara incidencia en las agendas que adoptaron los Estados de la región en las últimas décadas.

Aun así, y cuando están por cumplirse veinte años de la Cumbre de Presidentes en la que se acordó la ratificación del texto de la CDN, la situación actual de la infancia está muy lejos de ser aquella en que tienen vigencia plena sus derechos, según puede desprenderse de la información presentada en esta publicación. Esa distancia adquiere su máxima expresión en contextos donde perduran tasas de mortalidad infantil elevadas, niños y niñas viviendo en condiciones de pobreza extrema, familias enteras afectadas por situaciones de desplazamientos forzados, ya sea por la persistencia de enfrentamientos armados en la región o por los efectos del cambio climático sobre el medio ambiente. Por lo tanto, el contraste entre el escenario al que se aspira y la situación actual es visible, y adquiere a lo largo de la geografía formas muy específicas.

No sólo varían las condiciones en que viven los niños y sus familias, sino también los contextos institucionales y normativos en que éstos se mueven y la capacidad de respuesta que tienen los propios Estados. En todos los casos, el recorrido que queda por delante hacia el pleno cumplimiento de los derechos de la primera infancia todavía es vasto. Aún es mucho lo que hay por hacer en términos de políticas que permitan avanzar en la mejora de la situación de los niños y sus familias.

Sin embargo, aun cuando durante la revisión de la información que subyace a la elaboración de este informe fue posible identificar claras señales acerca de la profundidad de estas brechas, también pudo observarse un conjunto de señales que permitieron –a lo largo de los capítulos del informe– demostrar que también son muchos otros los factores que configuran un panorama más favorable para concretar un avance hacia el ejercicio de los derechos desde la primera infancia.

En primer lugar, queda claro en el texto que se produjeron grandes logros en el marco normativo desde el cual en cada país se promueven nuevas formas institucionales o políticas orientadas hacia la primera infancia. Si bien las reformas legislativas se van dando en tiempos diferentes a lo largo de la región, éstas ponen en evidencia la existencia de un debate que ya se ha instalado, que ha ingresado en los ámbitos donde se discuten las políticas y los formatos institucionales necesarios para dar cumplimiento a los derechos. Y, en estos contextos, ya existen avances significativos para mostrar. Lo mismo ocurre en el campo de las políticas sociales, donde pudieron apreciarse importantes avances hacia aproximaciones integrales de los problemas relativos a la primera infancia, los que contemplan específicamente la situación de las familias e intentan proveer nuevas soluciones a situaciones que constituyen expresiones permanentes de la violación de los derechos de la niñez.

El cuarto capítulo, en particular, deja entrever cómo ambos planos –el normativo y el de las políticas– fueron rediseñando la oferta escolar orientada a los primeros años de vida, en momentos en que cada vez más los niños acceden a establecimientos educativos. La gran mayoría de los países de la región ya incorporó en sus nuevas normativas o en sus planes de acción distintos señalamientos que apuntan a expandir la escolarización de la primera infancia; en algunos casos, declarándola obligatoria desde edades más tempranas, en otros, exigiendo al Estado una oferta universal. Esto sin dudas fortalece la capacidad de los Estados para generar acciones, en tanto estas referencias en la norma legitiman las acciones de los diferentes actores del poder ejecutivo a la hora de priorizar recursos y llevar a cabo las acciones correspondientes. En este sentido, la inclusión de una meta específica sobre primera infancia en el conjunto de metas que los países iberoamericanos están diseñando para el año 2021 refuerza la tendencia de conformar un escenario más propicio para los niños y las niñas más pequeños.

En segundo lugar, y tal como se señaló en el primer capítulo, la región está experimentando un momento de transición demográfica, desde un modelo tradicional –de alta natalidad, alta mortalidad y ruralidad extendida– hacia otro caracterizado por una significativa reducción de las tasas de mortalidad, la consecuente expansión de la esperanza de vida de las nuevas generaciones y una fuerte reducción de las tasas de fecundidad. A la larga, es esperable que estos cambios determinen la estructura demográfica propia de las sociedades más envejecidas, con una gran carga de dependencia a partir de la expansión de la tercera o la cuarta edad. Pero en tanto, la reducción de la carga de dependencia que era propia de sociedades demográficamente muy infantilizadas y la demora en la entrada al nuevo ciclo ofrecen una oportunidad única, un nuevo panorama que cuenta con mayores recursos para enfatizar acciones de promoción de la situación de la primera infancia.

Un tercer elemento mencionado en el informe y que aporta a este panorama propicio para la mejora de la situación de los niños en sus primeros años de vida es el hecho de que se fue creando –a partir de la ratificación de la CDN y del trabajo de difusión y sensibilización que han hecho organismos como UNICEF– un clima donde cada vez más es aceptado el reconocimiento de los derechos de la niñez. Este cambio cultural favorece el debate en el momento en que se está diseñando una política, al instalar una sensibilidad diferente respecto del niño en tanto sujeto de derecho y, al mismo tiempo, promueve una menor tolerancia ante situaciones o prácticas violatorias de los derechos de la infancia.

Estos factores, que facilitan el avance hacia el pleno cumplimiento de los derechos de los niños y niñas, emergen en momentos en que en los países de América Latina se hace visible una mayor fortaleza económica y política desde la cual avanzar en favor de la infancia. La presente década finaliza con un panorama económico más consolidado que en épocas anteriores, donde prevalece un contexto de crecimiento gradual estable, con escasos episodios inflacionarios que amenacen la estabilidad regional, y con tendencia a consolidar un equilibrio fiscal que fortalece a los Estados. Expresión de este nuevo escenario es la capacidad con la que los países de la región pudieron enfrentar la crisis económica global de fines de 2008, y la velocidad con la que van pudiendo recomponer un escenario de estabilidad y crecimiento. Una de las consecuencias de esta mayor fortaleza en el campo de la macroeconomía es que los países necesitan cada vez menos del financiamiento internacional para poder llevar a cabo sus políticas, mientras cuentan con recursos genuinos para poder desarrollarlas. Esto lleva implícito una mayor autonomía a la hora de definir dónde y cómo utilizar sus recursos, lo que da lugar a agendas de políticas más ajustadas a la realidad de cada uno de los países.

En síntesis, el informe permite apreciar ambos aspectos del panorama: una situación actual crítica, que muestra una primera infancia con altos niveles de pobreza y exclusión y, al mismo tiempo, ciertos avances en diferentes planos de la vida social, económica, política y cultural, lo que configura un escenario desde el cual las iniciativas que puedan encararse para avanzar hacia el pleno ejercicio de los derechos desde los primeros años de vida encuentran un terreno más fértil que en épocas pasadas.

De todos modos, y aun en este marco favorable, hay obstáculos estructurales que representan una verdadera amenaza y establecen límites reales al logro de los objetivos. El primero de ellos se relaciona con las crecientes dificultades que tienen los Estados para incidir sobre los procesos económicos y sociales que afectan a sus poblaciones y que son los que posibilitan configurar un escenario adecuado para el pleno cumplimiento de los derechos. Cabe aquí insistir en un planteo ya presentado en ediciones anteriores del Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas del SITEAL, ya que los mismos Estados que a inicios de la década de los noventa asumían –al ratificar el texto de la CDN– su compromiso como garantes de los derechos del niño, en ese entonces iniciaban un conjunto de reformas que fueron debilitando su capacidad de movilizar los recursos necesarios para hacer efectivo tal compromiso. Garantizar a cada niño el ejercicio de sus derechos implica –como mínimo– garantizar al conjunto de la sociedad niveles adecuados de bienestar. Pero esto es poco probable –como ya se hace visible en la región– si los Estados no recuperan su capacidad de orientar las economías hacia equilibrios en los que la distribución del ingreso sea más justa, las oportunidades de empleo dejen de limitarse a los sectores más favorecidos, y donde operen mecanismos que neutralicen la tendencia propia de los mercados a profundizar las desigualdades. Sólo una discusión más profunda sobre el modelo de desarrollo que impera en la región dará lugar a políticas que posibiliten un escenario de crecimiento y desarrollo donde los derechos de la niñez se conviertan en una realidad.

Un segundo aspecto que debe ser contemplado para allanar el camino hacia el pleno ejercicio de los derechos de las nuevas generaciones se vincula con el valor de las normas en el campo de los derechos sociales. La distancia abismal que hay entre los enunciados de la Convención y la situación en que viven los niños interroga, por momentos, la efectividad de este texto normativo. Hay que recordar que la Convención sobre los Derechos del Niño, al igual que las demás convenciones o los textos orientadores de los derechos sociales, ha logrado cierta autonomía respecto del debate político en el que se ha gestado. Si bien se trata de textos que responden a un momento histórico, los documentos sobre derechos logran desprenderse de esa historia y procuran incidir sobre su devenir, imponiéndose cada vez más por sobre los intereses sectoriales o de los diferentes grupos de poder. Difícilmente un mandatario pueda negarse a ratificar una convención sobre derechos humanos (en este sentido, sólo dos países del mundo no ratificaron la CDN: los Estados Unidos y Somalia) y es extraño que un legislador obstruya su incorporación en la Constitución Nacional o en la nueva normativa de su país. Tal como lo demuestra el informe, especialmente en el segundo capítulo, los avances en este sentido son mayúsculos.

Esto significa que la normativa en torno a los derechos sociales se construye por encima de las relaciones de fuerza y los conflictos entre los diferentes sectores sociales, y que se trata de un terreno ganado por las instituciones y los diferentes actores que luchan por el pleno ejercicio de los derechos. De todos modos, como pudo discutirse en este informe, la convergencia del discurso en torno a los derechos sociales no implica necesariamente que exista total consenso. La relación de fuerzas que dejó de ser visible en las normativas, todavía continúa expresándose en los pasos posteriores a la sanción de

la norma: en su implementación, en el diseño de las políticas necesarias para que los derechos se hagan efectivos o a la hora de llevar a cabo los cambios institucionales, presupuestarios o programáticos necesarios para que el texto se haga realidad. Entonces, la tensión y el conflicto en torno a los lineamientos que proponen textos como la CDN se hacen presentes en la actualidad, cada vez que se escatiman los recursos orientados a la protección de la primera infancia, cuando se debate o posterga la reglamentación de las normas que regulan los derechos o en la persistencia de prácticas institucionales violatorias.

Los avances en los enunciados de la CDN son, sin duda, un gran logro ya consolidado, por su carácter orientador de la política y por establecer el marco para un debate irrenunciable, pero todavía serán insuficientes si no se profundiza el fortalecimiento de una arquitectura institucional, que haga posible los desafíos que la Convención promueve, y si no se dispone de los instrumentos de exigibilidad de derechos sociales que la Convención plantea. Éste es, tal vez, el debate más relevante que se deben las sociedades latinoamericanas, para contar con herramientas que permitan fortalecer a los Estados, para que éstos puedan definitivamente convertirse en garantes de los derechos de la primera infancia en la región. ■



**BIBLIOGRAFÍA,
NORMATIVA
Y DOCUMENTOS
CONSULTADOS**



BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AA.VV., *En la construcción de una pedagogía de párvulos del siglo XXI. Aportes desde Latinoamérica*, Peralta Espinosa, V. (compiladora), Colección Temas de Iberoamérica, Madrid, OEI, 2004.

AA.VV., “Infancias y escuelas”, en *Revista Iberoamericana de Educación* N° 47, Madrid, OEI, 2008.

AA.VV., “La primera infancia (0-6 años) y su futuro”, en *Metas Educativas 2021*, Madrid, OEI y Fundación Santillana, 2009.

AA.VV., “Los derechos de la primera infancia (0-6 años): atención socioeducativa”, en *Revista de Educación* N° 347. Madrid, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte de España, 2008.

Abramovich V. y C. Courtis, “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Roberto Gargarella (coordinador), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Tomo II Derechos, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, p. 973 y ss.

Asbjorn, E., “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights”, en E. Asbjorn, “Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Estrategia de nivel mínimo”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, N° 43, 1989.

BANCO MUNDIAL, Datos sobre migración y remesas.

Véase en: www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances (consultado en julio de 2009).

Barrère Unzueta, M.Á., “Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres”, IVAP, Organismo autónomo del gobierno vasco, Cuadernos Civitas, Madrid, Editorial Civitas, 1997.

CELADE, “La dinámica demográfica de América Latina”, en *Observatorio Demográfico* N° 3, (2007), Proyecciones de población, disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/32634/OD-3-Indice-Presentacion.pdf> (consultado en julio de 2009).

CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2008.

CEPAL, “Pueblos indígenas de América Latina: antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI”, en *Panorama Social 2006*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2007.

Cunill Grau, N., “Controlaría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”, en *Gestión y Política Pública*, Volumen XVIII, Número 1, primer semestre, 2009.

Child Rights Information Network (CRIN), Planes de Acción Nacionales, disponible en http://www.crin.org/espanol/GMI/plan_nacional.asp (fecha de consulta 5 de junio de 2009).

Fried Van Hoof, "The Legal Nature of Economics, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views", en P. Alston y Tomasevski (eds.), *The Right to Food*, Utrecht, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 97-110.

Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Oficina Regional para América Latina y el Caribe, "Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe, 1993-2006. Véase en: <http://www.ohchr.org>

OREALC/UNESCO, "Indicadores de la educación de la primera infancia en América Latina. Propuesta y experiencias piloto", Santiago de Chile, 2008.

UNESCO, "Currículo para el cuidado y educación de la primera infancia", Notas de la Unesco sobre Políticas de la Primera Infancia, Nota N° 26, septiembre de 2004.

UNESCO, "Fuerza laboral para la primera infancia en países desarrollados: estructuras y educación básicas", Notas de la Unesco sobre Políticas de la Primera Infancia, Nota N° 27, octubre de 2004.

UNICEF, "Un mundo apropiado para los niños", documento de resultados, Nueva York, 2002.

UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2001.
 Véase en: <http://www.unicef.org/spanish/publications/files/pubsowco1sp.pdf> (consultado en julio de 2009).

UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2008. Supervivencia infantil.
 Véase en: <http://www.unicef.org/spanish/sowco8/report/report.php> (consultado en julio de 2009).

Woodhead, M. y cols., "La primera infancia y la enseñanza primaria: las transiciones en los primeros años", en *La primera infancia en perspectiva* 2, Reino Unido, Open University, 2008.

TEXTOS NORMATIVOS CONSULTADOS

Argentina

- Constitución de la Nación Argentina (1853, con reformas hasta 1994)
- Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Ley 26.061
- Ley Nacional de Educación (2006)

Bolivia

- Nueva Constitución Política del Estado (2008)

- Ley del Código del Niño, Niña y Adolescente, Ley N° 2026 (1999)
- Ley de Reforma Educativa (1995)

Brasil

- Constituição da República Federativa do Brasil (1988 y enmiendas)
- Estatuto da Criança e do Adolescente e da outras providências, Lei N° 8069 (1990)
- Ley Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1994)

Colombia

- Constitución Política de Colombia (1991 y reformas hasta 2001)
- Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley N° 1098 (2006)
- Ley General de Educación (1994)

Costa Rica

- Constitución Política de la República de Costa Rica (1949, con la reforma 8106 de 2001)
- Código de la Niñez y la Adolescencia N° 7739 (1998, actualizada en 2001)
- Ley Fundamental de Educación (1957, revisada 1958, 1992, 1996, 2001)

Cuba

- Constitución de la República de Cuba (1976 con reformas hasta 2002)
- Ley de Nacionalización General y Gratuidad de la Enseñanza (1961). En 1980 y 1984, reglamenta funcionamiento de los círculos infantiles

Chile

- Constitución Política de la República de Chile (1980, con reformas hasta 2005)
- Ley de Tribunales de Familia, Ley N° 19.968

República Dominicana

- Constitución de la República Dominicana (2002)
- Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Ley N° 136 (2003)
- Ley General de Educación (1997)

Ecuador

- Constitución Política de Ecuador (1998, con sus reformas hasta 2008)
- Código de la Niñez y Adolescencia, publicado por Ley N° 100 en Registro Oficial N° 737 (2003)
- Ley de Educación y Cultura (1983, revisada en 1992, 1999, 2000 y 2003)

El Salvador

- Constitución de la Republica de El Salvador (1983, con reformas hasta 1996)
- Ley General de Educación (1996, revisada en 2000, 2003 y 2005)

Guatemala

- Constitución política de la República de Guatemala (1985, con reformas hasta 1993)
- Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto N° 27 (2003)
- Ley Nacional de Educación (1991, revisada en 2006)

Honduras

- Constitución de Honduras (1982, con reformas hasta 2005)

- Código de la Niñez y la Adolescencia, Decreto N° 73/96 (1996)
- Ley Orgánica de Educación (1966)

México

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, con reformas hasta 2004)
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000)
- Ley General de Educación (1993, revisada en 2000, 2003, 2004, 2005, 2006)

Nicaragua

- Constitución de Nicaragua de 1987 (y reformas hasta 1995)
- Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 287 (1998)
- Ley General de Educación (2006)

Panamá

- Constitución Política de la República de Panamá (1972, reformada en 1978, 1983, 1994)
- Código de la Familia, Ley N° 3 (1994)
- Ley que dicta la Ley General de Adopciones de la República de Panamá y otras disposiciones, Ley N° 61 (2008)
- Ley que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ley N° 14 (2009)
- Ley Orgánica de Educación (1946, reformada en 1995)

Paraguay

- Constitución de la República de Paraguay (1992)
- Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 1680/01
- Ley General de Educación (1998)

Perú

- Constitución Política del Perú (1993)
- Código de los Niños y Adolescentes (2000)
- Ley General de Educación (2003)

Uruguay

- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967 y reformas)
- Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 17823 (2004)
- Ley de Educación (2008)

Venezuela

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)
- Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (1998, con entrada en vigencia 2000)
- Ley Orgánica de Educación (1980, revisada en 1999)

DOCUMENTOS CONSULTADOS SOBRE PLANES Y PROGRAMAS

Argentina

- Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros años”, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Argentina

- “Plan Ahí - Ahí, en el lugar”. Un abordaje integral para combatir la pobreza, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Argentina
- Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Presidencia de la Nación, Argentina, Informe de avance disponible en: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/direcciones/asistencia/pna.htm>
- Plan Familias, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Argentina, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/pf/inicio.asp>
- Programa de apoyo al mejoramiento de la equidad educativa - PROMEDU, 2008

Bolivia

- Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Presidencia de la Nación, Bolivia

Brasil

- Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente - 2004/2007. Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à infância e à adolescência, Brasil
- Referenciais e Orientações Básicas para Realização da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Tema: “Construindo diretrizes da política e do plano decenal”, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANADA), Brasília, 7 al 10 de diciembre de 2009
- Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, Brasília, Brasil, 13 de diciembre de 2006
- Programa familia brasileña fortalecida por la educación infantil, 2006
- Programa de formación inicial para profesores en ejercicio de educación inicial - PROINFANTIL

Chile

- Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010, Gobierno de Chile, diciembre de 2000
- “Chile Crece contigo, Sistema de Protección Integral de la Infancia”, Secretaría Ejecutiva de Protección Social, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile
- Familia educadora: “Educando en los primeros años”
- Programa “Conozca a su hijo”, 1993
- Programa “Manolo y Margarita aprenden con sus padres”, 1995 y 2002
- Programa de Mejoramiento de la infancia, 1993

Colombia

- Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, Documento Conpes Social, 109, Consejo Nacional de Política Económica Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, DNP-DDS-SS. Versión aprobada, Bogotá
- “Colombia por la Primera Infancia”, Política Pública por los Niños y Niñas, desde la gestación hasta los 6 años, República de Colombia, Bogotá, diciembre de 2006
- Plan País. Plan Decenal de Infancia (2004-2015) para Colombia. Documento Borrador para la Discusión Nacional, República de Colombia
- Programa Familia, Mujer e Infancia (FAMI), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, República de Colombia
- Programa Crecimiento y Desarrollo, en Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, Documento Conpes Social, 109,

Consejo Nacional de Política Económica Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, DNP-DDS-SS. Versión aprobada, Bogotá

- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia en Portal del Departamento Nacional de Planeación, <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND-/PND20062010/tabid/65/Default.aspx> (consultado el 8 de agosto de 2009)
- Programa Grado Cero, 1992
- Desarrollo infantil y educación inicial, 2006

Costa Rica

- Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia: Meta y compromisos 2000-2010, Editorial Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, San José de Costa Rica
- Informe Final. Proceso de Consulta Nacional para Identificar Temas Prioritarios y Sugerencias en Materia de Niñez y Adolescencia en Costa Rica, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, San José de Costa Rica, 2000
- Política Nacional de Niñez y Adolescencia de Costa Rica, 2000-2020. Aprobada el 30 de noviembre del 2006, Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, San José de Costa Rica
- “Ventanas en el mundo infantil”, 2004

Cuba

- Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia y la Adolescencia, Gobierno de Cuba
- Informe de Cuba sobre el cumplimiento del Plan de Acción en favor de la infancia y la adolescencia, Gobierno de Cuba
- Los derechos humanos en Cuba, Ministerio del Exterior, Gobierno de Cuba. <http://www.cubaminrex.cu/derechos%20humanos/articulos/ConsejoDerechosHumanos/inicio.html>
- Programa “Educa a tu hijo”, 1983 y 1992
- Círculos infantiles, 1961

Ecuador

- Juntos por la Equidad desde el Principio de la Vida. Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Ecuador, octubre de 2007
- Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Secretaría Técnica del Frente Social, Ecuador, agosto de 2004
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), República del Ecuador
- Programa Nacional de educación preescolar (PRONEPE), 1990

El Salvador

- Política Nacional para el desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, El Salvador
- Programa “Crecer en Familia”, 2004-2009, en Informe de Gestión 2004-2009, El Salvador. Véase: <http://www.primeradama.gob.sv/actividad01.htm>
- Programa Ternura. Una base para la Seguridad humana y la convivencia social, Dirección Comité Nacional Ternura (CONATER), El Salvador
- Programa de Educación con participación de la comunidad (EDUCO), 1991

Guatemala

- Programa “Mi Familia Progresá” (MFP), Consejo de Cohesión Social, Acuerdo Gubernativo 117-2008, modificación acuerdo 273-2008, República de Guatemala, 22 de octubre de 2008
- Política Pública y Plan Nacional de Acción a favor de la niñez y la adolescencia 2004-2015, República de Guatemala
- Diario de Centro América, “El gobierno impulsa la protección de la niñez y la adolescencia”, Órgano Oficial de la República de Guatemala, Edición electrónica 551, 5 de mayo de 2005. República de Guatemala
- Políticas Públicas en Materia de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia Guatemalteca, República de Guatemala. Disponible en www.congreso.gob.gt/uploadimg/documentos/n4332.doc
- Tercero y Cuarto Informe del Estado de Guatemala sobre las Medidas Adoptadas para dar Efecto a los Derechos Reconocidos en la Convención de Las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y sobre el Progreso que se ha realizado en cuanto a esos derechos, Período 2002-2007 (sometido a consideración del Comité Internacional de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas), Comisión Presidencial Coordinadora de la Política Pública del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredek), República de Guatemala, 14 de abril de 2008
- Programa de Desarrollo de la administración escolar (PROESCOLAR), 2004
- “De la mano, edúcame”, 2004

Honduras

- Plan de oportunidades para la niñez y la adolescencia, 2005-2015, República de Honduras, Tegucigalpa, 2005
- Ayes Cerna, M. del Carmen (2008), “Medidas a seguir en respuesta al III informe de país, 2008. Tercer informe periódico sobre la situación en el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. Escenario y desafíos”, Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA): IHNFA. Tegucigalpa, M.D.C., República de Honduras, noviembre de 2005.
- Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), República de Honduras

México

- Programa de Acción “Contigo”, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2001
- Knaul, Felicia M.; Macedo López, Jesús; Rodríguez Ajenjo, Carlos; Prado Solé, Eva; Vega Mendoza, Margarita, “Programa de Acción 2002-2010. Hacia una política transversal en favor de las niñas, los niños y los adolescentes”, en Cuadernos de desarrollo humano, Secretaría de Desarrollo Social, México
- Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”, Coordinación Nacional de Educación, Salud, Alimentación, Órgano desconcertado de la Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la República de México, en Boletín Oficial, Primera Sección, marzo de 2002
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República, México. Véase en: www.presidencia.gob.mx
- Programa de Acción 2002-2010 “Un México Apropriado para la Infancia y la Adolescencia”, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, México, 2002
- Programa Renovación curricular y pedagógica de la educación preescolar (PRO-NAE), 2004
- Programa para Abatir el rezago en educación inicial y básica (PAREIB), 1998

Nicaragua

- Plan Nacional de Acción Nacional para la Niñez y la Adolescencia, 2002-2011, República de Nicaragua
- Plan Nacional de Desarrollo Humano, 2008-2012, documento Borrador 0, versión de abril de 2008, Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, República de Nicaragua. Véase: <http://www.pndh.gob.ni/documentos/Plan%20Nacional%20de-%20Desarrollo%20Humano%202008-2012-Nicaragua.pdf>
- Política de Protección Social de Emergencia, Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, en Plan Nacional de Desarrollo Humano, 2008-2012, documento Borrador 0, Versión de abril de 2008, Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, República de Nicaragua
- Política Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia, Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (CONAPINA), Gobierno de la República de Nicaragua
- Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia de la República de Nicaragua, Comisión Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos del Niño y la Niña, Gobierno de la República de Nicaragua
- Informe de Consultoría Préstamo N° 1729/SF-NI, BID. Nicaragua Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaraguense (PAININ-III), Ministerio de la Familia, Gobierno de la República de Nicaragua
- Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ) del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, Documento de trabajo, Curso “Gestión para el Desarrollo Local con énfasis en Atención Integral a la Niñez”, República de Nicaragua
- Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaraguense (PAININ-III), Ministerio de Familia, Unidad Coordinadora del Programa “Mi Familia”, República de Nicaragua
- Programa de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia en Riesgo Social (PAI-NAR), Ministerio de Familia, “Mi Familia”, República de Nicaragua
- Programa “Amor” para la restitución de los derechos de la niñez y la adolescencia, Componente del Sistema Nacional para el Bienestar Social, coordinado por la Secretaría del Consejo de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social, República de Nicaragua
- Plan de Acción Nacional para la Niñez y la Adolescencia, 2002-2011, Secretaría Ejecutiva, Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (CONAPINA), República de Nicaragua
- Programa “Educación para Todos”, 2005

Panamá

- Plan de Acción del Programa país 2007-2011 entre el Gobierno de Panamá y El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, República de Panamá, enero de 2007
- Plan Estratégico Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia, República de Panamá
- Informe Reunión de Seguimiento del Segundo Congreso Mundial contra la explotación sexual comercial y la adolescencia, Costa Rica, 18 al 20 de mayo de 2004, Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. República de Panamá
- Centros familiares y comunitarios de educación inicial, 1997
- Programa Madre a Madre, 1997
- Programa de Radio, 1997

Paraguay

- Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA), 2003-2013 y Plan Nacional de Acción por la Niñez y Adolescencia, 2003-2008-PNA, julio de 2003, Secretaría

Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, República del Paraguay

- Proyecto de Atención integral a la Niñez y la Adolescencia “Territorios Sociales y Solidarios”, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), República del Paraguay
- Sottoli, Susana; Crine, Anne Marie (2000), “Hacia una política social de la Infancia y la Adolescencia en Paraguay”, en Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA 2003-2013 y Plan Nacional de Acción por la Niñez y Adolescencia - PNA), julio de 2003, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, República del Paraguay
- Escuela Viva desde la educación inicial, 2002

Perú

- Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) 2002-2010, conducido por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PRO-MUDEH), Perú. Véase: www.mimdes.gob.pe/dgnna/opnaia/index.htm
- Decreto Supremo N° 014-2002-MIMDES, Constitución de la Comisión Multisectorial, Perú
- “Bibliotecas amigas de niños y niñas”, 2006

República Dominicana

- Posición de País, República Dominicana, Presentación, Conmemoración del Décimo Aniversario de la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo, Acciones Emprendidas para la Implementación del Programa de Acción de América Latina, Chile, 10 de marzo de 2004
- Programas de atención a la primera infancia, en Informe Anual del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia dominicana, 2006, Santo Domingo, enero de 2007
- Plan Nacional para la Garantía de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en Fernández de Valenzuela, Kirsys (2006), “Rol del CONANI, Retos, metas y avances en el Proceso de implementación de la Ley 136-03”, Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), Santo Domingo. Véase: <http://www.conani.gov.do/descargas.html>
- Burgos Rafaela (2004), “Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes contra la Explotación Sexual Comercial en el Contexto del Turismo. La Experiencia de República Dominicana”, Instituto de la familia Inc., República Dominicana, Presentación, Salvador de Bahía, Brasil, 1 al 4 de diciembre de 2004
- Programa de Atención Integral (PROGAI), Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), República Dominicana. Véase: http://www.conani.gov.do/presentacion_progai.pdf
- Programa nacional de capacitación para la integración de TICs en los niveles inicial, básico y medio
- Plan decenal de educación, Proyecto de fortalecimiento del nivel inicial, 2008

Uruguay

- Programa Infamilia, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), República Oriental del Uruguay
- Plan CAIF, Centros de Atención de Infancia y Familia, INAU, República Oriental del Uruguay
- Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), Programa Infancia, Adolescencia y Familia, Infamilia, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), República Oriental del Uruguay
- ENIA 2010-2030, Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia, Tercer

debate dentro de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 sobre Sustentabilidad Democrática, Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, República Oriental del Uruguay

- ENIA 2010-2030, Bases para su implementación. Consejo Nacional de Políticas Sociales, Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, República Oriental del Uruguay
- Programa INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social (2009), Modelo de gestión territorial de políticas de infancia y adolescencia hacia la construcción de redes locales de protección social. Versión preliminar, enero, República Oriental del Uruguay
- Plan de Equidad, República Oriental del Uruguay
- Infamilia-Ministerio de Desarrollo Social (2009), Modelo de Gestión Territorial de políticas de Infancia y Adolescencia. Hacia la construcción de redes locales de protección social, Documentos, versión preliminar, enero. República Oriental del Uruguay
- Bengochea, Pablo Martínez (2008), “Equidad de Oportunidades desde el inicio de la vida, Plan de Acción al 2015 para el aumento de la cobertura y la mejora de la calidad en la atención a la Primera Infancia”, marzo, República Oriental del Uruguay (basado en comentarios y aportes vertidos por los integrantes de la Comisión de Infancia del Plan de Equidad)
- Escuelas de tiempo completo, 1997
- Programa de educación inicial, 1997
- Diseño básico curricular para niños de 0 a 36 meses, 2006 y 2010

Venezuela

- Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista (PPS), Caracas, septiembre de 2007, Presidencia República Bolivariana de Venezuela
- “Misión Negra Hipólita”, Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social, Gobierno Bolivariano de Venezuela. Véase en: <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.-ve/view/Mision%20Negra%20Hipolita.php>
- Programa de Apoyo a la infancia y Adolescencia, Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social, Gobierno Bolivariano de Venezuela
- “Escuelas Bolivarianas”, 1999
- Proyecto “Simoncito”, 2004



ANEXO
METODOLÓGICO



OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

La mayor parte de los datos presentados en este informe surge del procesamiento de los microdatos obtenidos en las encuestas a hogares que se realizan periódicamente en los países de la región. Este procesamiento permitió contar con información comparable entre los países y realizar un seguimiento de las tendencias para la última década. También se emplearon como fuentes los datos censales disponibles para procesar *on line*, correspondientes a la ronda 2000, producidos por la UNESCO o por otros organismos internacionales, como la OMS y la CEPAL.

La siguiente tabla enumera los nombres de los organismos oficiales que, en cada país, llevan a cabo los relevamientos procesados por el SITEAL para la elaboración del Informe SITEAL 2009. También se presenta la denominación de los respectivos relevamientos, el nivel de cobertura y los años considerados.

ENCUESTAS DE HOGARES Y CENSOS DE POBLACIÓN EMPLEADOS COMO FUENTE PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME SITEAL 2009

PAÍS	NOMBRE DEL RELEVAMIENTO	NOMBRE DEL ORGANISMO	COBERTURA	AÑOS CONSIDERADOS
ARGENTINA	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	Urbana	2006
BOLIVIA	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2005
BRASIL	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)	Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE)	Total del país	2007
COLOMBIA	Encuesta Nacional de Hogares (ENH)	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Total del país	2006
COSTA RICA	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Total del país	2007
CHILE	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Gobierno de Chile. Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	Total del país	2006
ECUADOR	Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo (EESD)	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)	Total del país	2006
EL SALVADOR	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)	Total del país	2006
GUATEMALA	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2006
HONDURAS	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2007
MÉXICO	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	Total del país	2006

PAÍS	NOMBRE DEL RELEVAMIENTO	NOMBRE DEL ORGANISMO	COBERTURA	AÑOS CONSIDERADOS
NICARAGUA	Encuesta Nacional sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV)	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	Total del país	2005
PANAMÁ	Encuesta de Hogares (EH)	Contraloría General de la República de Panamá	Total del país	2007
PARAGUAY	Encuesta Integrada de Hogares (EIH)	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)	Total del país	2007
PERÚ	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	Total del país	2007
REPÚBLICA DOMINICANA	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)	Banco Central de la República Dominicana	Total del país	2007
URUGUAY	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Urbano para 2001/ Total del país para 2006	2006
ARGENTINA	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	Total del país	2001
COLOMBIA	Censo General 2005	Departamento Nacional de Estadística	Total del país	2005
COSTA RICA	IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Total del país	2000
ECUADOR	VI Censo de Población y V de Vivienda 2001	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	Total del país	2001
GUATEMALA	XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación, Guatemala 2002	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2006
HONDURAS	XVI Censo Nacional de Población y Vivienda	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2001
MÉXICO	II Censo de Población y Vivienda 2005	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	Total del país	2005
NICARAGUA	VIII Censo de población y IV de Vivienda 2005	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	Total del país	2005
PANAMÁ	X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2000	Dirección de Estadística y Censo	Total del país	2000
EL SALVADOR	VI Censo de Población y V de Vivienda 2007	Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)	Total del país	2007

GRUPOS DE PAÍSES

Para determinar los grupos de países, se procuró identificar proximidades y diferencias entre los distintos Estados, a partir de un conjunto de variables consideradas relevantes para comprender la situación de la primera infancia. Por un lado, y tomando en cuenta la centralidad de la dimensión socioeconómica en la definición de la situación de la primera infancia, se prestó atención a los niveles de ingresos en cada país y a la estructura de oportunidades que ofrecen sus mercados de trabajo. Por otro lado, se consideraron aspectos demográficos, como el grado de urbanización de cada país. Finalmente, se contempló un componente cualitativo, relacionado con la mayor o menor presencia de culturas originarias o afrodescendientes en la población.

El **grupo 1** está integrado por los países del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay. Son los países que muestran el mayor nivel de desarrollo económico, con mercados de trabajo fuertemente estructurados en torno al sector formal de las economías, los mayores niveles de urbanización y la menor presencia de comunidades indígenas entre su población.

En el **grupo 2** se encuentran los dos países más grandes de la región: Brasil y México. A ellos se suman Colombia y las dos naciones que muestran los niveles de desarrollo más altos de América Central: Costa Rica y Panamá. Estos cinco países tienen altos niveles de desarrollo, aunque en términos de ingresos per cápita se ubican por debajo de los del grupo 1. La proporción de población rural es mayor a la del grupo 1, y también la presencia de poblaciones indígenas (México) y afrodescendientes (Brasil, Panamá, Costa Rica y Colombia).

Al **grupo 3** pertenecen los tres países andinos con mayor volumen de poblaciones indígenas: Ecuador, Perú y Bolivia. A este grupo se suma Paraguay, otro país sudamericano con un nivel de desarrollo económico cercano al de los países andinos, con quienes comparte, además, una alta presencia de población indígena. Los países de este grupo tienen niveles de ingreso per cápita inferiores al promedio de la región, el mayor desarrollo del sector informal en las economías de América del Sur, un porcentaje mayor de población rural y una gran tradición indígena en la vida cotidiana.

Por último, el **grupo 4** está formado por cinco países que están en América Central: El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Guatemala. Integrados, conforman el conjunto de países con el nivel más bajo de desarrollo económico y social. Sus economías están fuertemente estructuradas en torno a la informalidad, prevalecen relaciones de producción tradicionales y amplios sectores de su población muestran niveles de carencia muy profundos.

CARTOGRAFÍA

Los mapas presentes en el Capítulo 1 de este informe han sido realizados con el propósito de representar información estadística de forma gráfica y a una escala relativamente pequeña, por lo tanto, los rasgos territoriales se encuentran simplificados y afectados por el proceso de generalización cartográfica. Los límites y las designaciones empleados en la presente publicación no implican opiniones del IIPE ni de la OEI concernientes al estado legal de un país o territorio o concernientes a la delimitación de sus fronteras.

DEFINICIONES DE INDICADORES Y CONCEPTOS

Alcance de la ocupación en el sector formal de la economía: es el cociente entre el porcentaje de ocupados en el sector formal (véase la definición) y la población económicamente activa (véase la definición).

Brecha capital educativo alto - capital educativo bajo: constituye una medida de desigualdad intergrupar que expresa las diferencias de tasas o porcentajes en términos relativos, tomando como población de referencia a la procedente de hogares con capital educativo bajo. A nivel operativo, se calcula como cociente entre las tasas o porcentajes de quienes proceden de hogares con capital educativo alto y los que provienen de hogares con capital educativo bajo.

Brechas raciales o étnico-culturales: se calculan con el mismo criterio, de manera que la población de referencia la constituyen los negros o los indígenas respectivamente. En ambos casos, la población considerada en el numerador es la población blanca.

Brecha urbano - rural y brecha rural - urbana: se calculan con el mismo criterio, de manera que la población de referencia pertenece en el primer caso a las áreas rurales y en el segundo, a las urbanas.

Capital educativo del hogar: da cuenta de la historia social de los referentes del hogar, ya que remite a sus logros educativos.

Para construir la variable **clima educativo del hogar** se sumaron los años de escolaridad de los miembros del hogar que tienen 18 años o más y se dividió esta suma por el número de miembros de esas edades. Fueron excluidos tanto del numerador como del denominador los miembros del hogar con años de escolaridad desconocidos. A la vez, los años de escolaridad de la población de 18 años o más fueron estimados a partir de la combinación de la información suministrada por las variables “nivel educativo al que asiste” o “máximo nivel educativo al que asistió” y “último grado o año aprobado”. Finalmente, se clasificó a los niños, niñas y adolescentes en función de las características educativas de los hogares en los que residen.

En función del indicador **clima educativo del hogar** se distinguieron tres tipos de hogares:

- **a. hogares con capital educativo bajo:** aquellos en los que el promedio de años de escolarización de los miembros mayores de 17 años residentes en el hogar es inferior a 6;
- **b. hogares con capital educativo medio:** aquellos en los que el promedio de años de escolarización de los miembros mayores de 17 años residentes en el hogar está entre 6 y menos de 12 años;
- **c. hogares con capital educativo alto:** aquellos en los que el promedio de años de escolarización de los miembros mayores de 17 años residentes en el hogar es igual o superior a los 12 años.

Composición del hogar: se considera **familia nuclear** a la que está compuesta sólo por parientes "nucleares", es decir, hijos y cónyuges del jefe o jefa del hogar. La **familia ampliada** es aquella en la que, además de los parientes nucleares, conviven otros parientes (sobrinos, nietos, padres, suegros, primos, etc.) o no-parientes del jefe o jefa del hogar. Las **familias biparentales** son aquellas en las que el jefe o jefa convive con un cónyuge, a diferencia de las **familias monoparentales** donde no se cuenta con la presencia del cónyuge del jefe o jefa del hogar.

Ingresos per cápita del hogar: indican el nivel de recursos materiales con que cuenta un hogar para acceder a bienes y servicios. En términos operativos, es el cociente entre la suma de los ingresos monetarios de todos los miembros del hogar provenientes de todas las fuentes (laborales, rentas, beneficios previsionales, etc.) y el total de miembros del hogar. A partir de este cociente se ordenan los hogares en deciles. En general, el peso relativo de las personas que residen en el 30% de los hogares con menores ingresos per cápita es mayor al 30%, ya que los hogares más pobres son de mayor tamaño que los que cuentan con más recursos.

Línea de indigencia: es el valor monetario de una canasta de alimentos compuesta por bienes seleccionados por su capacidad de cubrir adecuadamente las necesidades nutricionales a un costo mínimo. La **línea de pobreza** corresponde a la línea de indigencia

corregida por un coeficiente (Engel) que permite incluir los gastos referidos a otros bienes y servicios (vestimenta, transporte, salud, educación, etc.). En el cálculo de la línea de indigencia y de pobreza de los hogares, se considera el consumo diferencial de sus miembros de acuerdo con su edad y sexo, y se toma como unidad de consumo a un hombre adulto.

Una vez que se establece si un hogar es o no es pobre o indigente, en función de la comparación de los ingresos totales que percibe con el valor correspondiente a ambas líneas, es posible estimar el **porcentaje de población bajo la línea de indigencia**, como el cociente entre los miembros de los hogares indigentes y el total de la población, por cien. Asimismo, el **porcentaje de población bajo la línea de pobreza** se calcula como el cociente entre los miembros de los hogares pobres y el total de la población, por cien. La población indigente está incluida entre la población pobre, pero hay pobres que no son considerados indigentes.

Máximo nivel de educación alcanzado: permite conocer el perfil educativo de la población a partir de su distribución en las siguientes categorías: sin instrucción, primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa, terciaria o universitaria incompleta y terciaria o universitaria completa. Se considera población sin instrucción a la que nunca asistió a un establecimiento educativo formal.

Para las personas que no asisten pero asistieron, el máximo nivel de educación es aquel al que accedieron antes de abandonar sus estudios formales, independientemente de haber completado el nivel. La población que asiste, en cambio, está siempre incluida en la categoría incompleto del nivel educativo que se encuentra cursando.

Porcentaje de asalariados precarios: es el cociente entre los asalariados a quienes no se les realizan los aportes correspondientes al sistema previsional y el total de asalariados, por cien.

Sector formal de la economía: está integrado por el segmento económico más estructurado, dinámico y productivo, mientras que el **sector informal** identifica a las unidades productivas y a las ocupaciones de baja productividad. Esta clasificación dicotómica da cuenta, en forma parcial, de la heterogeneidad estructural de los mercados laborales, pero resulta útil para identificar el **porcentaje de ocupados en el sector informal** a partir de la información disponible en todas las encuestas a hogares. Entre estos últimos, fueron considerados los asalariados y patrones que trabajan en establecimientos de hasta cinco personas, los trabajadores por cuenta propia con ingresos en el 30% más bajo en la distribución de ingresos horarios (conformados exclusivamente por los trabajadores por cuenta propia) y los trabajadores familiares sin remuneración fija.

Tasa de actividad de la población de un determinado grupo de edad: es el porcentaje de la población económicamente activa (ocupados y desocupados) de ese grupo de edad con respecto al total de población de dicho grupo de edad, por cien.

Tasa de analfabetismo de la población mayor de 14 años: es el cociente entre el número de personas mayores de 14 años que no saben leer ni escribir y el total de población mayor de dicha edad, por cien.

Tasa de asistencia o tasa específica de escolarización por grupo de edad: es el cociente entre la población de determinada edad que está escolarizada y el total de población de dicho grupo de edad, por cien.

Tasa de desocupación: es el porcentaje de la población desocupada (que busca empleo) respecto de la población económicamente activa (ocupados y desocupados), por cien.

Tasa neta de escolarización por nivel: expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación primaria o secundaria común efectivamente está escolarizada en ese nivel.

Esperanza de vida al nacer: La esperanza de vida al nacer informa sobre el número de años que en promedio viven las personas que nacen en un determinado año en un país, de no variar la tendencia observada de la mortalidad por edad. De este modo, se trata de un indicador del nivel de la mortalidad, pero también es útil para describir las condiciones de vida y de salud de las personas.

Acceso a fuentes mejoradas de agua y a saneamiento mejorado: la población que tiene acceso a fuentes mejoradas de agua es aquella que dispone de agua a través de conexiones en los hogares, fuente de agua pública, pozo, pozo excavado cubierto o fuente protegida. La población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas es aquella que dispone de un sistema con conexión a un sistema séptico o una letrina de uso privado, pozo ventilado y no abierto.

Procedencia inadecuada del agua y saneamiento inadecuado: las viviendas con procedencia inadecuada de agua son aquellas en las que el agua proviene de pozo con o sin bomba, cisterna, agua de lluvia, río, arroyo o canal, cualquiera sea la procedencia, si existe acarreo, es decir que tienen agua fuera de la vivienda, en el terreno o fuera del terreno. Las viviendas con saneamiento inadecuado son las que no tienen inodoro con descarga y desagüe a pozo ciego o tienen inodoro sin descarga o no tienen inodoro.

Hacinamiento crítico: los hogares con hacinamiento crítico son aquellos donde viven más de tres personas por cuarto.

Tasa de mortalidad infantil: la tasa de mortalidad infantil expresa la intensidad de la mortalidad durante el primer año de vida. Es la cantidad de muertes de niños menores de un año ocurridas por cada mil nacimientos en un período determinado.

Tasa de mortalidad neonatal: la tasa de mortalidad neonatal expresa la incidencia de la mortalidad durante las primeras cuatro semanas de vida.

Tasa de mortalidad posneonatal: la tasa de mortalidad infantil posneonatal indica la incidencia de la mortalidad entre el primer mes de vida y el año.

Tasa de mortalidad materna: la mortalidad materna se define como el número de mujeres fallecidas anualmente por causas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio, por cada 100.000 nacidos vivos. ■

SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA CONSULTA EN INTERNET

El esfuerzo realizado para poner a disposición, en Internet, información estadística, sistematizada y actualizada de forma permanente transformó a este recurso en un espacio obligado de consulta. Luego de conocer la eficacia de esta modalidad, puede comprobarse que la información suministrada en papel suele quedar desactualizada casi al momento de publicarse. Además de que, el acceso, la administración y el uso de la información estadística se realiza de un modo más ágil y eficiente cuando ésta se presenta en formato digital.

En consecuencia, a continuación se presenta una selección de portales y sitios de las Naciones Unidas que, en conjunto, concentran la mayor parte de la información estadística ofrecida en Internet, dedicada a obtener un diagnóstico sobre la situación de la primera infancia en América Latina. Esta disposición de información reemplaza al Anexo estadístico que fuera publicado en este informe en años anteriores.

UN DATA - A World of Information

<http://data.un.org/>

En este sitio se concentra la información compilada y producida por la mayor parte de las agencias de las Naciones Unidas. En la gran mayoría de los casos, se trata de la última información publicada por cada uno de los organismos. Los datos publicados en informes anteriores se encuentran disponibles en los sitios de cada una de las agencias.

• UNESCO - Institute for Statistics

Información mundial sobre el sistema y la situación educativa, sobre cultura y comunicación, ciencia y tecnología.

• UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Conjunto de información presentada en el anexo estadístico del “Estado Mundial de la Infancia 2009”.

• OMS - Organización Mundial de la Salud

Información demográfica, socioeconómica, sobre cobertura y recursos de servicios de salud, inequidad en la distribución del gasto en salud, y mortalidad.

• Base de datos para el seguimiento de los Objetivos del Milenio

Información para el monitoreo de las ocho metas que componen los “Objetivos del Milenio”.

CEPALSTAT - Bases de datos y publicaciones estadísticas

<http://www.eclac.org/estadisticas/>

En este portal se presenta el conjunto de la información estadística que sistematiza la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Allí se encuentra disponible una gran cantidad de indicadores sobre estadísticas sociales, económicas y sobre el medio ambiente, estadísticas para el seguimiento de los “Objetivos del Milenio” y sobre cohesión social, estadísticas demográficas, de género, desarrollo sustentable, ciencia y tecnología.

¿QUÉ ES EL SITEAL?

El Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), iniciado en 2003, es un programa que desarrolla en forma conjunta el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPÉ - UNESCO, Sede Regional Buenos Aires) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

El objetivo de este Sistema de Información es realizar un seguimiento del panorama educativo de la región, tomando en cuenta las profundas transformaciones económicas y sociales que se van desarrollando en América Latina, con el propósito de contribuir al desarrollo y fortalecimiento de políticas sociales y educativas que garanticen una educación de calidad para todos. La estrategia elegida para alcanzar este objetivo prioriza la sistematización, la producción y el análisis de la información cuantitativa producida por los diversos organismos públicos de los países de la región.

La presentación oficial del SITEAL en Internet, www.siteal.iipe-oei.org, se realizó en marzo de 2004. En este sitio, el SITEAL contiene una amplia base de datos que se actualiza periódicamente, donde se presentan indicadores sociales y educativos de la mayoría de los países de la región y diversos documentos de análisis de la información, desarrollados por destacados analistas internacionales.

En el marco de la Asamblea General de la OEI, desarrollada en México en octubre de 2006, se presentó la primera edición del "Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina". En 2007,

se realizó un rediseño integral del SITEAL en Internet. Con este ajuste, se incorporaron nuevas secciones y se optimizaron las funcionalidades de navegación para facilitar el acceso tanto a la base de datos y a los foros de discusión, como a los materiales de análisis, debates, resúmenes estadísticos y otros datos destacados que se generan en el marco del proyecto.

Durante 2008, se amplió el campo de indagaciones del SITEAL, a partir de la alianza constituida con el Instituto Iberoamericano de Primera Infancia de la OEI. De este modo, se asume un nuevo compromiso que consiste en profundizar el seguimiento de en qué medida se respetan y efectivizan, en América Latina, los derechos de los niños y las niñas de hasta 6 años de edad.

En 2009, como producto del interés por promover una reflexión sobre el carácter territorial de los procesos sociales y educativos, desde el SITEAL se pone a disposición el "Atlas de las desigualdades educativas en América Latina".

PRODUCCIONES DEL SITEAL

DATOS

Base de datos

El objetivo de la base de datos del SITEAL es brindar información de los países de América Latina sobre la relación entre educación y sociedad, y monitorear la evolución de las tendencias educativas y de las brechas sociales existentes en la región. La comparación entre países es posible gracias a que el SITEAL ha

elaborado un conjunto de indicadores estandarizados, a partir de múltiples fuentes de información cuantitativa que ofrecen los países de la región. Los datos pueden consultarse desagregados por nivel socioeconómico de las personas, por grupos de edad, sexo, años de escolarización, contexto urbano/rural y por región.

ANÁLISIS

Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina

El Informe es una publicación anual que se propone promover el debate sobre la articulación entre los procesos sociales y educativos de la región, a partir de realizar un análisis minucioso de la información cuantitativa que producen en forma regular diversos organismos oficiales.

Además de presentar un diagnóstico sobre la situación social y educativa de Latinoamérica, el interés de la publicación se centra en proponer algunos ejes de análisis e interrogantes respecto de las tendencias de cada una de las realidades nacionales. De esta manera, el Informe pone a disposición de la comunidad educativa herramientas conceptuales para contribuir al diseño de políticas orientadas a garantizar una educación de calidad para todos.

Debates

Una de las estrategias elegidas para analizar la información obtenida consiste en convocar a destacados analistas de la región para propiciar un debate en torno a una serie de indicadores comunes elaborados por el SITEAL.

Cuadernos

Periódicamente, el SITEAL produce publicaciones, en las que se presentan avances conceptuales o metodológicos significativos, con el propósito de alcanzar un conocimiento más acabado sobre los procesos que subyacen a la dinámica de los sistemas educativos y sobre la relación entre educación y sociedad.

Datos destacados

Esta sección presenta breves informes sobre ciertos hallazgos que resultaron especialmente curiosos durante el procesamiento de la información, los que se vuelven relevantes para la interpretación del panorama social y educativo de la región.

Atlas de las desigualdades educativas en América Latina

Este Atlas es una invitación a analizar las disposiciones territoriales de los fenómenos sociales y educativos en la región. Se concibe como un informe visual interactivo, que mediante textos y mapas propone un análisis comprensivo de la dimensión geográfica de las desigualdades educativas en América Latina. Cada capítulo presenta la forma de un relato, en el que se busca dar respuesta a interrogantes relevantes en el debate sobre la situación educativa de la región. Junto con cada capítulo, se ponen a disposición las contribuciones de destacados especialistas, quienes acercan diferentes y posibles lecturas sobre la información relevada.

EQUIPO DE PROFESIONALES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA (SITEAL)

Florencia Sourrouille

Vanessa D'Alessandre

Gabriela Itzcovich

Carolina Duer

Melina Caderosso

Coordinación

Néstor López

(IIPE - UNESCO Buenos Aires)

Lilia Toranzos

(OEI)

Se terminó de imprimir en Talleres Trama S.A.,
Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2009.

