

## La primera infancia (0-6 años) y su futuro

Existe acuerdo sobre la importancia de los años iniciales de la vida humana y el decisivo papel de las influencias educativas en esta etapa. La primera parte de este libro está dedicada a analizar las condiciones sociales y educativas de la infancia iberoamericana. La segunda ofrece un completo panorama de las direcciones en que deben orientarse los cambios del futuro. Entre los argumentos esenciales de ese cambio están la perspectiva de los derechos de la infancia, las respuestas integrales que respondan a características y necesidades locales, la diversidad como bien que se debe cultivar, el uso de metodologías de trabajo adecuadas a la edad, la búsqueda de la equidad y la exigencia de calidad.

### Series de la colección

Alfabetización	Cultura escrita	Educación artística
Educación técnico-profesional	Evaluación	<b>Infancia</b>
Profesión docente	Reformas educativas	TIC

## Infancia

La infancia es la etapa evolutiva más importante de los seres humanos, pues las experiencias que los niños viven en estos años son fundamentales para su desarrollo posterior. La serie de libros sobre la **infancia** se propone ofrecer una amplia mirada sobre la atención y el cuidado que los niños pequeños reciben en el ámbito familiar, educativo y social.

## Metas Educativas 2021

La conmemoración de los bicentenarios de las independencias debe favorecer una iniciativa capaz de generar un gran apoyo colectivo. Así lo entendieron los ministros de Educación iberoamericanos cuando respaldaron de forma unánime el proyecto **Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios**. Semejante tarea colectiva, articulada en torno a la educación, ha de contribuir al desarrollo económico y social de la región y a la formación de ciudadanos cultos y libres en sociedades justas y democráticas. La **Colección Metas Educativas 2021** pretende ampliar y compartir el conocimiento e impulsar el debate, la participación y el compromiso colectivo con este ambicioso proyecto.



Fundación Santillana

La primera infancia (0-6 años) y su futuro

Infancia

Metas Educativas 2021



## Infancia

# La primera infancia (0-6 años) y su futuro

Jesús Palacios  
Elsa Castañeda  
Coordinadores

Metas Educativas 2021

La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios



Fundación Santillana

Infancia

# La primera infancia (0-6 años) y su futuro

Jesús Palacios  
Elsa Castañeda  
Coordinadores

© Del texto: Organización de Estados Iberoamericanos  
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)  
C/ Bravo Murillo, 38  
28015 Madrid, España  
[www.oei.es](http://www.oei.es)

Las opiniones de los autores expresadas en este libro no representan necesariamente los puntos de vista de la OEI.

La colección METAS EDUCATIVAS 2021 es una iniciativa de la OEI en colaboración con la Fundación Santillana.

Impreso en España por

ISBN: 978-84-7666-196-3

Depósito legal:

# Índice

Preámbulo, <i>Álvaro Marchesi</i> .....	7
Introducción, <i>Jesús Palacios y Elsa Castañeda</i> .....	11
Indicadores sociales y demográficos, atención a las necesidades básicas, cohesión social, derechos de la infancia, <i>Jorge Iván Bula</i> .....	15
Protección de la primera infancia: abuso, violencia, abandono, niños de la calle, explotación laboral, <i>Alejandro Acosta</i> .....	27
Políticas de primera infancia en Iberoamérica: avances y desafíos en el siglo XXI, <i>Tatiana Romero</i> .....	39
Niños pequeños en la agenda de políticas para la infancia: representaciones sociales y tensiones, <i>Fúlvvia Rosemberg</i> .....	49
Primera infancia: una agenda pendiente de derechos, <i>Nashieli Ramírez</i> .....	63
¿Qué hace Blancanieves por aquí? Derechos humanos, discriminación y diversidad en la primera infancia, <i>Michael Feigelson</i> .....	73
El futuro de la educación inicial iberoamericana: calidad desde la construcción de currículos en una perspectiva de posmodernidad, <i>María Victoria Peralta</i> .....	83
Juego y estética en educación infantil, <i>Patricia M. Sarlé y Vicenç Arnaiz</i> .....	91
El futuro de la educación iberoamericana: ¿es la no escolarización una alternativa?, <i>Gaby Fujimoto</i> .....	105
Principios y retos de la educación inicial que queremos para la generación de los Bicentenarios, <i>Jesús Palacios y Elsa Castañeda</i> .....	115
Bibliografía .....	125
Los autores .....	133



# Preámbulo

*Álvaro Marchesi*

Secretario general de la OEI

La infancia es la etapa evolutiva más importante de los seres humanos, pues en los primeros años de vida se establecen las bases madurativas y neurológicas del desarrollo. Pocas dudas existen sobre la importancia del desarrollo infantil temprano en el aprendizaje y en el desarrollo social posterior. Las experiencias de los niños<sup>1</sup> en sus primeros años son fundamentales para su progresión posterior. No es extraño por ello que los economistas y los científicos sociales aseguren que los programas que promueven el desarrollo de los niños pequeños son la mejor inversión para lograr el progreso del capital humano y el crecimiento económico.

En consecuencia, es imprescindible que se garanticen las condiciones básicas de alimentación y de salud de los niños pequeños, la provisión de estimulación variada, el apoyo a las familias para que atiendan las necesidades, el desarrollo y la educación de sus hijos, y la incorporación progresiva de los niños en centros educativos que contribuyan a su maduración y a su aprendizaje.

Por desgracia, aún queda mucho camino por recorrer en Iberoamérica. La pobreza, y sobre todo la pobreza extrema de las familias, tiene un efecto devastador en la infancia, pues conduce a la desnutrición, con sus secuelas en la salud de los niños, en su desarrollo y en su aprendizaje. En la región, la desnutrición global afecta al 7,2% de los menores de cinco años, lo que supone casi cuatro millones de niños. La tasa de escolarización de niños de cinco años no llega al 50% en varios países, lo que indica que en las edades anteriores el porcentaje es bastante menor.

Consciente de la urgencia de la acción, la OEI ha incluido entre sus objetivos prioritarios la cooperación con los países para encontrar vías de solución a los problemas que afectan a millones de niños y que impiden un futuro mejor para ellos, para sus familias y para la sociedad. Por esta razón, la atención integral a la infancia es una de las primeras metas del proyecto colectivo “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, impulsado por la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación y por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. De poco servirían los esfuerzos en mejorar la calidad de la educación si millones de niños continúan pasando hambre y no acceden a un puesto escolar hasta los cinco o seis años.

Es necesario, por tanto, hacer mucho en poco tiempo y hacerlo bien. Por ello es imprescindible conocer qué tipo de programas están cumpliendo mejor sus objetivos y cuáles son sus rasgos principales. En ocasiones, no siempre es posible hacer uso de este conocimiento, debido a la escasez de los recursos, a la urgencia de la intervención o a la dificultad de coordinar a las diferentes administraciones públicas. Sin embargo, es deseable no olvidar las conclusiones mayoritarias que ofrecen las evaluaciones realizadas, algunas de las cuales se resumen a continuación.

---

<sup>1</sup> En general, en este libro se utiliza el masculino como genérico para facilitar la lectura, pero en todos los casos se refiere a niños y niñas.

En primer lugar, hay que destacar el enorme valor de que los programas de atención a la infancia integren la dimensión social y la dimensión educativa. Es muy difícil que el solo trabajo en el ámbito educativo alcance sus objetivos si al mismo tiempo no hay una atención específica al contexto social y familiar en el que el niño se desarrolla. Este planteamiento requiere la coordinación de las diferentes instituciones responsables de la salud, de la vivienda, de la formación de las personas adultas, de la educación infantil y del apoyo a la familia para desarrollar iniciativas coordinadas que se lleven a la práctica en un ámbito territorial y en una población determinada. Posiblemente, para lograr con mayor eficacia el objetivo propuesto, hay que conseguir la participación de los municipios en esta estrategia. Las ciudades podrían constituirse en lugares para el cuidado y el desarrollo de la infancia, en las que la mayoría de sus decisiones tuvieran en cuenta la defensa de los derechos de los niños y la promoción de mejores condiciones para su vida.

En segundo lugar, es preciso diseñar programas que se adapten a la situación social, cultural y lingüística de los niños y de sus familias. Ello supone conocer previamente las condiciones de vida de las personas que van a participar, escucharlas y favorecer el compromiso del conjunto de la comunidad. La norma debe ser la flexibilidad, la atención a la diversidad y el reconocimiento de sus formas propias de vivir y de comunicarse.

En tercer lugar, es necesario incluir de alguna manera la participación de la familia en los proyectos orientados a la mejora de la infancia. Bien a través de iniciativas que pretenden cooperar con los padres y las madres en la atención educativa a los hijos, bien a través de una oferta educativa que contribuya a elevar su nivel educativo, cultural o profesional, o bien a través de servicios que intentan mejorar sus condiciones de vida, lo cierto es que la atención a las familias y su colaboración en las acciones para una más completa atención educativa a sus hijos es un factor principal en el éxito de los programas a favor de la infancia.

Finalmente, conviene no olvidar cómo se definen y se desarrollan los objetivos y los contenidos de los programas educativos que se ofrecen en contextos escolares o, más en general, de los organizados con una finalidad educadora. Todos ellos deberían incluir de una u otra forma el desarrollo de los sentidos, la importancia del juego y del descubrimiento, el fomento de las experiencias comunicativas y estéticas, el cuidado de la dimensión afectiva, así como el fomento de las señas de identidad cultural, lingüística y personal de cada niña y de cada niño. Desde esta perspectiva, la formación de todas aquellas personas que tienen alguna responsabilidad en la educación de los niños pequeños adquiere una especial relevancia.

Como se ha señalado al comienzo de estas líneas, la OEI asume entre sus objetivos prioritarios la atención integral a la primera infancia y así lo ha incluido en la formulación de las Metas Educativas 2021 y en sus programas de acción compartidos. La meta que se plantea para el fin de la próxima década es lograr que el 100% de los niños de 3 a 6 años participen en programas educativos, que se multiplique el porcentaje de niños de 0 a 3 años que tienen posibilidades de acceso a experiencias educativas organizadas con esta finalidad y que se fortalezca el carácter educativo de todas las opciones existentes.

Se pretende no solo lograr que exista una oferta suficiente para los niños de estas edades, sino también que sea de calidad contrastada. Para avanzar en esta dirección, la OEI se plantea ofrecer un curso especializado de educación infantil en el marco del Centro de Altos Estudios Universitarios para las personas que trabajan en este campo sin la preparación suficiente. También se propone colaborar con los diferentes países por medio del apoyo técnico, el intercambio de programas

y de iniciativas, la elaboración de modelos variados para la atención educativa de la primera infancia y el diseño de estrategias adaptadas a cada contexto para propiciar la participación de las familias en la educación de sus hijos pequeños.

La consecución de estos objetivos exige el compromiso del conjunto de la sociedad. Por ello, la OEI ha incluido entre sus estrategias y líneas de acción sensibilizar a todos los sectores sociales y a las diferentes instituciones públicas y privadas sobre los derechos de la infancia, elaborar un índice de cumplimiento de dichos derechos y colaborar en la construcción de un sistema integral de indicadores sobre la infancia.

Este ambicioso proyecto exige ampliar la colaboración y las alianzas con todas las organizaciones públicas y privadas que trabajan en cada país por mejorar las condiciones de vida de la infancia y por defender sus derechos. El apoyo a las iniciativas de UNICEF en la región iberoamericana ha de ser una constante en todos los proyectos de la OEI. A su vez, la OEI pone a disposición de los países y de las diferentes organizaciones el trabajo de sus Institutos de Desarrollo e Innovación Educativa (IDIE), especialmente de aquellos situados en Colombia y Guatemala, cuyo foco principal se sitúa en la infancia y en la educación infantil.

No hay, pues, tiempo que perder para estrechar la colaboración de los diferentes organismos e instituciones y para ampliar el apoyo social y económico con el objetivo imperioso de saldar cuanto antes la intolerable deuda que Iberoamérica tiene hoy con la infancia.



# Introducción

*Jesús Palacios<sup>1</sup> y Elsa Castañeda*

Los argumentos expuestos por el secretario general de la OEI en el Preámbulo que antecede son más que suficientes para justificar un volumen dedicado a la primera infancia en la colección de libros Metas Educativas 2021 para la generación de los Bicentenarios. Tanto en las páginas precedentes como en el resto de este volumen se señala una y otra vez la importancia que los primeros años de vida tienen para el desarrollo individual y social. Los distintos capítulos que componen este volumen están destinados a ayudar a entender tanto la situación de partida en que nos encontramos, como las líneas por las que podrá ir avanzando el futuro en su búsqueda de una dirección más positiva para las personas, las familias, la sociedad en su conjunto y, por extensión, la región entera.

Cuando comenzamos a trabajar en la preparación de este volumen dedicado a los primeros años tuvimos claro que el punto de partida debía, en efecto, ser doble. Por un lado, un informe de la situación actual que reflejara tanto los avances que se han ido produciendo, como los muchos retos a los que todavía hay que hacer frente. Por otro, una hoja de ruta en dirección al futuro en la que se mostraran las principales tendencias, las principales promesas, los principales argumentos. Contábamos para ello con el privilegio de un plantel de autores que, desde sus profundos conocimientos, estaban dispuestos a llenar de contenido los capítulos que componen el libro. A ellos debemos desde esta primera página expresar nuestro agradecimiento no solo por su disposición inicial a colaborar, sino por su muy positiva actitud a la hora de recibir sugerencias editoriales que contribuyeran a mantener claro el rumbo en que el libro debía avanzar, así como a hacer el texto más claro y mejor integrado.

El volumen está dedicado fundamentalmente a la educación en los primeros seis años de vida. Los conceptos de “primera infancia” o de “años iniciales” o de “educación inicial” son suficientemente ambiguos como para tener un significado diferente en distintos países o en distintos momentos históricos dentro de un mismo país. Es importante dejar claro de entrada que, como se indica en el título, la mayor parte de lo que en este libro se cuenta está centrado en los niños hasta su incorporación a la escuela primaria, es decir, durante sus primeros seis años de vida.

Como se ha indicado antes, el libro tiene dos partes claramente diferenciadas. La primera consta de los primeros cuatro capítulos. Los dos primeros están elaborados prestando atención a indicadores sociales y demográficos clave en la temática de la primera infancia. El tercero y el cuarto incorporan dimensiones diferentes, referidas, respectivamente, a las políticas de primera infancia y a las representaciones sociales en torno a estas edades y su significado.

Más en concreto, el primer capítulo, escrito por Jorge Iván Bula, está centrado en el análisis de indicadores sociales, demográficos y educativos que se refieren no solo a los niños de estas edades,

---

<sup>1</sup> El trabajo de Jesús Palacios en este libro se realizó durante su estancia en la Universidad de Cambridge, Reino Unido, con financiación del Ministerio español de Ciencia e Innovación (PR2008-0291).

sino también a las condiciones de vida de sus progenitores y al acceso que desde esas condiciones de vida se les facilita para acceder al capital económico, cultural y social que ha de moldear sus trayectorias vitales. Mientras que este primer capítulo ofrece, pues, un análisis del contexto familiar, social y educativo en que los niños iberoamericanos crecen, el segundo capítulo, escrito por Alejandro Acosta, ofrece un detallado análisis de indicadores sociales, demográficos y educativos relativos ya directamente a los niños de estas edades, algunos de ellos centrados en las más básicas cuestiones de la alimentación o la atención a la salud, y otros referidos a situaciones que impliquen circunstancias de riesgo o adversidad tales como el abuso sexual o la explotación laboral, por ejemplo.

El capítulo siguiente ofrece un análisis global de las políticas de primera infancia en la región. Escrito por Tatiana Romero, contiene un estudio de la situación actual y las principales tendencias en lo que se refiere a la forma en que se da respuesta en distintos países (o, para seguir la lógica del capítulo, en distintos grupos de países) a las muy diversas cuestiones que afectan a los niños en sus primeros años de vida. Se identifican además los principales retos para el futuro, analizándose algunas de las tendencias producidas recientemente, como los cambios, por ejemplo, en la realidad de las configuraciones familiares.

Finalmente, esta primera parte concluye con un capítulo de Fúlvía Rosemberg dedicado a diseccionar las representaciones sociales sobre los primeros años de vida. Representaciones que, como se verá, están cargadas de complejos contenidos y de sesgos que llevan a poner todo el foco de la atención en determinados fenómenos o aspectos (los más llamativos, sin duda, pero no necesariamente los más importantes y, desde luego, no los más generalizados), dejando en la oscuridad otros muchos que a todos los niños afectan y que tienen una trascendental importancia por lo que se refiere a los temas educativos de que este libro se ocupa.

La segunda parte de este volumen está compuesta por seis capítulos, en los que tratan de aportarse claves que muestren la dirección en la que hay que caminar para superar algunas de las muy importantes y dramáticas circunstancias desveladas por los capítulos anteriores. Como no podría ser de otra manera, las cuestiones educativas ocupan la práctica totalidad de las páginas de estos seis capítulos.

En concreto, el capítulo escrito por Nahieli Ramírez sirve, entre otras cosas, para dejar claro el marco en el que los análisis y las alternativas deben moverse, que no es otro que el de los derechos de la infancia. El cambio de analizar la problemática de la infancia desde la lógica de las necesidades a hacerlo desde la lógica de los derechos es mucho más que un cambio de terminología, pues es sencillamente una manera diferente de mirar la realidad, de analizarla y de proponerle alternativas. Particularmente porque, como se señala en el estudio, los derechos de los niños generan automáticamente obligaciones y deberes por parte de los adultos.

Aunque en el capítulo anterior, como en todos los de la primera parte, los temas educativos tenían una muy importante presencia, adquieren ya un protagonismo absoluto a partir del capítulo escrito por Michael Feigelson. En este caso se trata de una serie de reflexiones y de propuestas en relación con la superación de situaciones de discriminación y con la atención a la diversidad étnica, cultural y lingüística en el trabajo educativo con los niños más pequeños. Y en relación con los niños más pequeños de toda la población, no solo de la que de hecho padece alguna forma de discriminación.

Por su parte, el capítulo de María Victoria Peralta, tras una breve reseña que desvela algunos de los más interesantes antecedentes históricos de la educación inicial iberoamericana, se centra en una reflexión sobre las propuestas curriculares en relación con la primera infancia, proponiendo un enfoque en el que las propuestas deben estar adaptadas a las características del lugar y del momento, lejos de respuestas uniformes, frecuentemente importadas desde fuera y basadas en realidades muy distintas de las que se dan en tantas y tantas comunidades iberoamericanas, pero no obstante tomadas como verdades que no precisaban ser discutidas y que podían sin más aplicarse en cualquier contexto y en cualquier momento.

Patricia M. Sarlé y Vicenç Arnaiz abordan en su capítulo una temática estrechamente ligada con la educación infantil y que implica cuestiones relacionadas a la vez con contenidos y con metodología. Se trata de un análisis del papel del juego y de la educación estética en el trabajo educativo con los niños de hasta seis años de edad. Si bien es cierto que este tipo de contenidos se asocia típicamente con la educación de los más pequeños, también lo es que el análisis y las propuestas deben profundizarse para dar una respuesta que sea al mismo tiempo rica en contenidos y adecuada en metodología, constituyéndose en uno de los motores fundamentales de los cambios en la educación temprana.

Si todos los capítulos anteriores tratan de dejar claro que una mejor educación temprana es esencial, el escrito por Gaby Fujimoto muestra que no toda educación tiene por qué ocurrir en los contextos formalizados de la escuela. Su análisis muestra cómo hay edades, situaciones y contextos en los cuales es posible pensar en respuestas no escolarizadas como buenas, posibles y factibles alternativas. Con la única condición de que la preocupación por la calidad ocupe un lugar central y siempre preferente en la planificación, la realización y la evaluación de tales alternativas.

Finalmente, el capítulo escrito por los coordinadores de este volumen sirve al mismo tiempo para poner en perspectiva todos los contenidos analizados en los capítulos precedentes, así como para tratar de vislumbrar el espacio que ahora nos queda más allá, al que habrá que dedicar un segundo volumen. Sus páginas deberán llenarse con propuestas concretas, con experiencias de éxito, con realidades que ya están entre nosotros, pero que deben ampliarse y generalizarse para beneficio de los niños menores de seis años, de sus familias y de la sociedad en su conjunto, tanto la que ahora tenemos, como esa otra que entre todos tenemos que moldear.



# Indicadores sociales y demográficos, atención a las necesidades básicas, cohesión social, derechos de la infancia

*Jorge Iván Bula*

Durante cerca de tres décadas, los problemas del desarrollo de las sociedades se analizaron en torno a las necesidades humanas, independientemente del enfoque que se adoptara. Las perspectivas más economicistas centraron su reflexión sobre los problemas del crecimiento de la economía como una forma de “hacer crecer el pastel” para proveer las necesidades de los agentes del mercado. Otras perspectivas, más centradas en las condiciones de vida de las personas, también se preocupaban sobre cómo lograr satisfacer las necesidades básicas, o sobre cómo alcanzar una mejor distribución de la riqueza para que todos los miembros de la sociedad puedan acceder a los recursos necesarios para ello. En esta perspectiva, más que el tamaño del pastel, el problema era cómo se repartía entre los diferentes miembros de la sociedad. En la medida en que la literatura y la agenda sobre los derechos humanos han venido ganando terreno en foros académicos y políticos, las reflexiones sobre el desarrollo económico y social, y en particular sobre el desarrollo humano, han avanzado hacia nuevas perspectivas que algunos denominan como los enfoques centrados en el ser humano y que incorporan dimensiones esenciales del individuo, tales como las capacidades, las libertades y los derechos humanos. Buena parte de esta reflexión guarda una importante deuda con los trabajos del profesor Amartya Sen, premio Nobel de Economía.

## DE LAS NECESIDADES A LOS DERECHOS

La evolución antes citada supuso ir más allá de una visión sobre los problemas del desarrollo, la pobreza y la calidad de vida simplemente vistos como la satisfacción de algunas necesidades humanas, ya se trate de las llamadas necesidades básicas (alimentación, vivienda...), ya se incorporen a la lista otras dimensiones psicológicas, morales y sociales de la vida de las personas. En esta última perspectiva, algunos (por ejemplo, Maslow) establecieron un enfoque jerárquico en el que las necesidades fisiológicas deberían ser satisfechas en primera instancia y, a partir de ahí, las sociedades podrían pensar en satisfacer necesidades de orden superior (por ejemplo, necesidades sociales y morales). Otros asumieron una visión más holística, en el sentido de que las necesidades humanas resultan de una compleja interacción entre necesidades fisiológicas o biológicas, sociales, psicológicas, etc. (Kamentesky, Max-Neef, Doyal y Gough).

Pero, como lo señala Anisur Rahman (1992, p. 173), hablar de las cinco necesidades básicas tradicionalmente identificadas (alimentación, abrigo, habitación, cuidado médico, educación) no nos diferencia de las necesidades animales como no sea el grado de elaboración y complejidad con que las satisfacemos (así, la creación de un nido frente a la construcción de una vivienda). Pero es gracias a esto último, a las distintas posibilidades que tenemos de crear los medios de

satisfacer nuestras necesidades, como este autor considera que una perspectiva sobre el desarrollo debe enfocarse en relación con el carácter creativo de los seres humanos.

Por eso, para el profesor Sen (1984), el enfoque de las necesidades, y en particular de las necesidades básicas insatisfechas, constituye parte de un todo mayor, que es la perspectiva de las capacidades. Dichas capacidades hacen referencia a la libertad de una persona *para ser y para hacer* como miembro de una sociedad. Se trata de las llamadas libertades positivas, que (a diferencia del concepto de libertad negativa, de no injerencia en nuestras elecciones) son necesarias para usar nuestras habilidades humanas en la toma de decisiones.

La posibilidad de desarrollar estas capacidades está a su vez sujeta al acceso o control que la persona pueda tener sobre un subconjunto de bienes del conjunto total disponible en la sociedad. Este acceso a –o control sobre– dichos bienes es lo que Sen denomina las “titularidades” (*entitlements*, término traducido igualmente como derechos), algunas de las cuales, en una sociedad de mercado, tienen la particularidad de ser titularidades disponibles para el intercambio comercial. En ese orden de ideas, excepto casos extremos de incapacidad, todo ser humano tiene como titularidad mínima de intercambio su fuerza de trabajo. Pero el conjunto de estas titularidades estará determinado por lo que el autor denomina las “dotaciones iniciales”. El concepto de capacidad está estrechamente ligado a la posibilidad que tiene una persona de llevar a cabo el proyecto de vida que tiene razones para valorar más, dentro del abanico de trayectorias posibles ofrecidas por la sociedad. Pero esa posibilidad depende a su vez de las dotaciones iniciales de la persona, que predisponen sus capacidades, su libertad de desempeño y su rango de oportunidades.

En una perspectiva similar, el profesor Pierre Bourdieu (1979) utiliza la categoría de “volumen de capital global” que cada persona estaría en capacidad de movilizar. Este concepto hace referencia al conjunto de recursos y poderes que son efectivamente utilizables por una persona y que dependen de estructuras patrimoniales dentro de un territorio con una determinada estructura social. Los capitales que una persona estaría en capacidad de movilizar son de diferente orden, pero en particular tres son esenciales dentro de esta perspectiva: el capital económico, constituido por los activos y las rentas o fuentes de ingreso de la familia; el capital cultural, que equivale a su acervo cultural, producto de los procesos educativos formales o informales de los que haya podido gozar, y el capital social, que corresponde al conjunto de contactos y relaciones sociales a los que la persona y la familia han tenido acceso o han podido construir.

Por su parte, el profesor Sir James Edward Meade (premio Nobel de Economía en 1977) añade a estos tipos de capital lo que él denomina el “componente genético” que todo individuo hereda como producto de la historia genética, sin duda adaptativa y variante, que hay detrás de cada persona. Para Meade (1985), “las dotaciones estructurales básicas de buena o mala fortuna las dan los padres a los hijos; pero el niño, a medida que crece, moldea y modifica las dotaciones básicas que recibió de su padre y de su madre, antes de amalgamarlos con los de su mujer y pasar ese paquete modificado y mezclado de dotaciones de fortuna a sus propios hijos”. La posibilidad de modificar estas dotaciones iniciales dependerá de la capacidad de negociación del individuo, que a su vez está afectada por el nivel de dichas dotaciones: a más nivel de dotación inicial de titularidades, mayor capacidad de negociación del individuo. Esto conduce a un efecto de causalidad circular acumulativa que da lugar a una reproducción de la desigualdad en los procesos de intercambio y, en general, a una ampliación de la brecha en la distribución social de los capitales arriba mencionados.

El espacio de las capacidades se traduce, por tanto, en el espacio posible de libertad y goce de derechos de una persona. Por una parte, está el aspecto de lo que Sen llama la “autonomía decisional” de las elecciones que una persona piensa realizar, su derecho a elegir, y, por otra, la inmunidad de la que debería gozar un individuo frente a posibles interferencias provenientes de otros, es decir, la de tomar decisiones independientes. De esta manera, el sistema basado en derechos busca evaluar la situación de los derechos (y libertades) de las personas, evaluando a la vez las acciones que han conducido a dicha situación. Este enfoque constituye un sistema moral en el que se evalúa la satisfacción o la no realización de los derechos que una sociedad se haya propuesto alcanzar y, a su vez, las acciones conectadas consecuentemente con el logro de los mismos.

## **INDICADORES SOCIALES Y DEMOGRÁFICOS: UNA BREVE MIRADA A LA SITUACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

Podría parecer excesivo querer encapsular en unos valores numéricos la situación de los derechos humanos, queriendo dar cuenta de un campo tan vasto y tan complejo como ese con algún tipo de medición. Sin embargo, la información es una condición *sine qua non* para evaluar la situación de las personas y para poder emitir juicios en función de los criterios, enfoques o valoraciones desde los que se pretenda llevar a cabo dicha evaluación (Sen, 2000, p. 56). El tipo de información que seleccionemos o que dejemos de seleccionar debe, por tanto, responder a las dimensiones de la persona consideradas fundamentales desde la perspectiva analítica que se adopte para valorar la realidad que interese.

Los indicadores en general, y los indicadores sociales y demográficos en particular, se utilizan para mostrar cambios en una condición o situación específica de las personas a lo largo del tiempo, de manera que sea posible determinar los progresos o las involuciones que hayan acaecido como producto de las fuerzas inerciales del entorno o de las decisiones humanas. En este sentido, los indicadores nos permiten ser vigilantes frente al cambio social y demográfico de un colectivo humano. Adicionalmente, permiten valorar un determinado desempeño estándar en función de la meta o del objetivo a alcanzar. Es el caso de planes de gobierno o de cumbres internacionales (como los Objetivos del Milenio) donde se acuerdan unos fines o unos estándares a los que se pretende llegar. La información constituye un elemento esencial para la toma de decisiones de todo orden. No obstante, es importante recordar que un sistema de información, o cualquier sistema de indicadores, es siempre una aproximación parcial a la realidad y al objeto de estudio. Difícilmente una medición puede dar cuenta de toda la complejidad del fenómeno que se quiere analizar.

Las estadísticas sociales y demográficas que constituyen la base para la construcción de indicadores pueden servir a diferentes propósitos y se erigen como una herramienta de especial importancia en la formulación de políticas conducentes a mejorar ya sea la calidad de vida de las personas y su bienestar, ya la búsqueda de objetivos de justicia o de equidad social (ver Macrae Jr., 1985; Scanlon, 1993).

Considerando entonces la importancia que adquieren las cifras en el análisis del estado o condiciones de vida de las personas, podemos analizar la situación social en América Latina siguiendo la diferenciación del profesor Bourdieu arriba mencionada, sobre el estado de acceso a los distintos tipos de capitales (económico, cultural, social) en nuestras sociedades.

## Capital económico

De acuerdo con el último informe sobre el panorama social en América Latina de la CEPAL (2008a), la tendencia de la *pobreza* en la región para 2007 seguiría mostrando una reducción tanto de las personas en situación de pobreza, como de las que están en situación de indigencia. En relación con 2006, la pobreza habría disminuido en este año en 2,2 puntos porcentuales y la indigencia en 0,7 puntos, situándose en 34,1% las personas que viven en condiciones de pobreza, de las que 12,6% estaría en situación de indigencia. Esto confirmaría la tendencia que la región viene experimentando desde 2002, año en el que, en términos absolutos, el número de pobres había alcanzado su nivel más alto: 221 millones de personas en situación de pobreza y 97 millones en condición de indigencia. Durante estos últimos cinco años, la pobreza ha disminuido en casi diez puntos (9,9%) y la indigencia en prácticamente siete puntos (6,8%). Ello significa 37 millones de pobres menos y 29 millones menos de personas en indigencia (CEPAL, 2008a).

No obstante esta positiva tendencia de estos últimos años, y a pesar de la significativa mejoría que en relación con los niveles de la región en 1990 se ha logrado en términos absolutos, las cifras no dejan de ser preocupantes: 184 millones de pobres en 2007, de los cuales 68 millones viven en condiciones de indigencia. En cuanto a los primeros, esto es equivalente en número a todo un país casi del tamaño de Brasil, que para el mismo año cuenta con una población estimada de cerca de 194 millones; en cuanto a los segundos, la cifra equivale a un tamaño poblacional superior a Tailandia, con 65 millones (Census, 2008). A esto se suma el hecho de que las perspectivas para el final de esta década no son las más halagüeñas. De acuerdo con este informe de la CEPAL, la pobreza para 2008 solo descendería en un punto porcentual, para situarse en 33,2%, mientras que por el contrario la indigencia subiría en 0,4%. La crisis financiera reciente permitiría esperar un impacto mayor en las condiciones de pobreza por dos vías, de acuerdo con este organismo: por una reducción de la demanda de exportaciones provenientes de estos países y por una caída importante de las remesas desde el exterior, lo cual se traduciría para estas economías en una importante disminución de ingreso de divisas y, por tanto, de ahorro externo. En el primer caso, es preciso considerar además los impactos en la generación de empleo e igualmente en la capacidad de ahorro interno.

El comportamiento del *desempleo* tiene una historia algo distinta, según el informe mencionado. La tasa de desempleo es 2,4% superior a lo que era en 1990, aunque entre 2002 y 2006 experimentó una tendencia a la baja importante gracias al buen desempeño de las economías de la región en este período, pasando de 10,5% a 8,6%. Sin embargo, las tasas de desempleo afectan de manera distinta a las mujeres, los jóvenes y las personas más pobres (CEPAL, 2008a). En relación con estos últimos, señala la CEPAL que, no obstante haberse reducido el desempleo durante este período de 30,2% a 23,8% para el 10% más pobre de la población, la brecha entre este y el 10% más rico se mantiene por encima del 20%. Y en cuanto al desempleo entre mujeres y hombres, sigue siendo mayor en las primeras.

La calidad del empleo es calificada en el mismo informe como precaria. A pesar de que entre 2002 y 2006 la informalidad pasó de un 47,2% a un 44,9%, la proporción del empleo en labores de baja productividad sigue siendo relativamente alta. Adicionalmente, el crecimiento de los ingresos no se compadece con el comportamiento de la economía. Mientras ésta crecía a tasas del 3,3% en promedio, el salario mensual lo hizo a un 2% anual para el mismo período. Según la CEPAL, ello se explicaría por el hecho de que, a precios de 2000, el salario de los sectores de baja productividad, particularmente del sector informal en las ciudades, habría bajado en términos

reales de US\$345 en 1990 a US\$283 en 2006, en tanto que para los trabajadores del sector formal se situaba en 2006 en un promedio de US\$493. Además, la precariedad va acompañada de bajas coberturas en los sistemas de protección social. En Latinoamérica, a lo largo del período analizado, la proporción de trabajadores en el nivel nacional que hacen aportes a la seguridad social se ha mantenido en un 37%, con un 44% en el sector urbano. En relación con los trabajadores que hacen aportaciones a la seguridad social, no existen en la región marcadas diferencias de género. Sin embargo, si se toma como criterio la totalidad de la población en edad de trabajar, independientemente de quiénes se encuentren empleados o no, la situación es más desventajosa para las mujeres, de las que solo un 15% pertenece a los sistemas de seguridad social frente a un 25% en el caso de los hombres (CEPAL, 2008a). Una vez más, las expectativas del impacto de la crisis financiera internacional pueden empeorar las condiciones de empleo en la región.

Finalmente, cabe mencionar los problemas de *desigualdad* en la región, cuya distribución de ingresos es reconocida como la más inequitativa del planeta. De acuerdo con la CEPAL (2008a), el ingreso promedio per cápita del 10% más rico de la población supera en 17 veces el ingreso del 40% más pobre de la población, si bien hay diferencias importantes entre países. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela esta relación es de 9 a 1, mientras que en Colombia la diferencia es de 25 veces. La reducción de la pobreza habría respondido más a la generación de ingresos laborales que a algún tipo de transferencia (gubernamental o privada) o a un producto de recursos de capital. De acuerdo con este organismo, el incremento de los ingresos totales se explica por un crecimiento en los ingresos laborales de entre un 69% a un 77% en los países que lograron tasas significativas en la reducción de la pobreza. Y si bien entre 1990 y 2007 el coeficiente de Gini<sup>1</sup> pasó de 0,532 a 0,515, eso significa que en 17 años la distribución del ingreso, como señala el informe, solo habría mejorado en un 3%. Por eso no es de extrañar que, en el informe de 2007 del Latinobarómetro (2007), a la pregunta ¿Cuán justa cree usted que es la distribución del ingreso en su país?, solo el 21%, es decir, cerca de una quinta parte de la población, cree que es “justa” o “muy justa”.

### Capital cultural

Acercándonos a la situación del capital cultural en las sociedades latinoamericanas, las condiciones de la educación en la región nos permiten apreciar el avance y las limitaciones en este campo. Empezaremos con una breve mención al analfabetismo para hacer referencia al contexto familiar en que crece un importante número de niños de la región, analizando a continuación aspectos relacionados con la participación en el sistema educativo.

Si bien las tasas de analfabetismo se han venido reduciendo en la región, pasando de un 11,1% a un 9,5%<sup>2</sup> entre 2000 y 2005, las proyecciones de la CEPAL (2008b) para 2010 no predicen una reducción sustancial, pues se situaría alrededor de un 8,3%. Para una población proyectada para ese año para América Latina y el Caribe de 593.697.000, equivaldría en términos absolutos a algo más de 49 millones de analfabetos, cuyos hijos tendrían menores oportunidades de alcanzar la educación secundaria, una base no desdeñable para un efecto multiplicador de transmisión de la pobreza.

<sup>1</sup> El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad cuyo valor muestra una mayor desigualdad si se acerca a 1 y una mayor igualdad cuando se acerca a 0.

<sup>2</sup> Este valor incluye los países del Caribe.

Por lo que a la participación en la educación se refiere, es importante reconocer que la región viene haciendo esfuerzos importantes en materia de cobertura en la educación básica, en particular en educación primaria. En efecto, los niveles de cobertura para principios de los noventa para niños en edad escolar ya se situaban en un 91%, alcanzando para mediados de la actual década niveles de 97% (CEPAL, 2007a). El ciclo inferior de la enseñanza secundaria (nivel de educación básica secundaria) experimentó igualmente durante este período un importante avance, pasando del 53% al 71%, pero con una brecha aún importante para alcanzar la universalidad. Por el contrario, en lo que hace relación a la educación preescolar<sup>3</sup>, las coberturas son aún bastante bajas. Para el año 2003, la cobertura en preescolar se situaba en el 48%, con un acceso en general bastante equitativo para niños y niñas, incluso en algunos casos con una leve superioridad para estas últimas (UNESCO, 2003).

El impacto de los capitales culturales de los padres, o lo que se conoce como la transmisión intergeneracional de la pobreza, muestra que este es más importante en la etapa final de la adolescencia que en los primeros años. La inversión en educación primaria, de acuerdo con este organismo, habría disminuido las diferencias, en particular en el acceso a la educación primaria, independientemente del nivel de educación de los padres, beneficiando incluso más a los hijos de padres de más bajo nivel educativo (CEPAL, 2007a). Pero, según la CEPAL (2007a), solo un 26% de los jóvenes entre los 18 y 19 años con padres de muy bajo nivel educativo sigue estudiando tras la primaria, lo que significa que en educación secundaria las oportunidades son menores para aquellos niños de hogares de los dos estratos inferiores de educación de los padres –aquellos que no completaron la primaria y los que no terminaron la secundaria–. Por el contrario, cuando los padres completaron la secundaria, los hijos tienen más probabilidades de acceder a la educación superior.

Eso significa que a los problemas de cobertura hay que añadir los que tienen que ver con los continuos riesgos de deserción escolar. De hecho, los niveles de cobertura de la educación secundaria no logran alcanzar el estándar universal, razón por la cual en la Cumbre de las Américas de 1998 se estableció como meta llegar a 2010 con coberturas superiores al 75%. Para lograr esta meta, la CEPAL estima que los países de la región deben invertir entre US\$1,5 y US\$3,1 miles de millones de dólares, lo que sería aproximadamente un 0,1% de su producto nacional bruto (PNB). De querer alcanzarse la cobertura universal en secundaria, deberían invertirse recursos adicionales entre US\$8,8 y US\$17,3 miles de millones, equivalentes a un incremento de 0,5% en el PNB.

Pero las diferencias en los capitales culturales se dan no solo por los problemas de acceso al sistema educativo o de mantenimiento en él, problemas que como se viene de observar no dejan de tener un impacto importante, sino también por los de calidad de la educación. El informe de la CEPAL (2007a) señala los problemas de segregación educativa que generan las desigualdades en la calidad de los servicios que reciben los estudiantes en función del tipo de institución al que pueden acceder. Existiría una diferenciación de comunidades académicas, por así decirlo, en función de las características de los centros educativos a los que asisten los estudiantes. De esta manera, a las escuelas con muy buen nivel de equipamiento accede el 59% de los hijos del cuartil más rico de la población, pero solo el 32% de los hijos del cuartil más pobre de la población. (CEPAL,

---

<sup>3</sup> La educación preescolar no es obligatoria en todos los países de la región y quienes la exigen establecen un año de preescolar obligatorio. Solo un par de países establecen más de un año obligatorio de educación preescolar (UNESCO, 2003).

2007a). Y, como bien lo señala el informe, en los extremos de la desigualdad se conforman comunidades homogéneas que reproducen la separación entre ricos y pobres. Esta diferenciación se expresa también en el desarrollo de las competencias. Siguiendo con el análisis desarrollado por la CEPAL (2007a), de los estudiantes pobres que asisten a escuelas con menor nivel de equipamiento solo un 12% tuvo un desempeño académico adecuado en el tercer nivel o más de competencias de lectura, en tanto que para aquellos que asisten a los de mayor equipamiento la proporción fue del 20%. Para el cuartil más rico de la población, los porcentajes serían del 30% y el 55%, respectivamente.

En general, los sistemas educativos de América Latina han sido objeto de muy bajas calificaciones cuando se les compara con los sistemas de otras latitudes (Asia, países industrializados). Entre algunas de las causas señaladas por la CEPAL (2007a) estarían la segmentación escolar arriba analizada y el nivel de compromiso docente derivado de sus condiciones laborales, en particular sus condiciones de remuneración. En términos de la perspectiva de derechos (Jonsson, 2004), esto afecta a lo que se llama el “patrón de derechos”, es decir, la imposibilidad de garantizar a los niños una educación de calidad al no estar el derecho a una remuneración digna garantizado a su vez a los docentes.

### Capital social

Analizar las condiciones del capital social en las sociedades de América Latina es una tarea más compleja que el ejercicio que se ha desarrollado para dar cuenta de las condiciones del capital económico y cultural en estas sociedades. Por una parte, por la información disponible; por otra, por las dimensiones mismas que incorpora dicho concepto. Sin embargo, algunos análisis nos pueden ayudar a acercarnos a su caracterización. En primer lugar, cabe señalar que, sobre la base de los aspectos previamente analizados, las condiciones de pobreza de por sí enfrentan a los individuos a muy bajos niveles de capital social, es decir, de redes de contacto suficientemente potentes que les permitan apalancar su trayectoria social. Las pocas oportunidades en materia educativa, y en consecuencia en materia de empleo, predisponen a permanecer en medio de redes sociales que terminan reproduciendo la condición de precariedad. La segmentación social que genera el mismo sistema educativo, que crea espacios para pobres y espacios para ricos, a su vez impide una mayor interacción entre unos y otros, reproduciendo así el círculo vicioso para los primeros y el círculo virtuoso para los segundos en su proceso de acumulación de capital social. Las mismas diferencias en la calidad de la educación a la que se puede acceder, como ya se ha mencionado, producen diferencias en el desarrollo de competencias y afectan también al acceso a los llamados “bienes socioemocionales” (Atria y Siles, 2003).

Como ya se ha analizado previamente, las coberturas en preescolar en la región difícilmente alcanzan el 50%. Esto significa que los niños que no han podido acceder a este ciclo de formación ven sacrificado un nivel de preparación importante en el desarrollo de habilidades cognitivas muy relevantes en el desarrollo del niño, porque la baja participación en la educación preescolar de los menores de seis años afecta tanto al desempeño escolar, como al desempeño social futuro de niños y niñas. Y los niños de los estratos más pobres acuden a instituciones con equipamientos sustancialmente más precarios, que igualmente crean diferencias de habilidades frente a los que asisten a instituciones que ofrecen educación preescolar en entornos mejor dotados.

Por otro lado, los espacios de participación de niños y jóvenes en los proyectos escolares es aún muy reducida. Como lo señala el estudio de la UNESCO (2003): “Es casi generalizada la ausencia

de los estudiantes, aun cuando los niños y jóvenes tienen una gran capacidad para opinar, aportar e integrarse en forma entusiasta y comprometida a los procesos de construcción colectiva de propuestas educativas”. Ello es así, como lo afirma este documento a renglón seguido, a pesar de las diferentes formas de organización existentes tanto en el marco de la escuela como por fuera de su ámbito, como son los consejos y las organizaciones estudiantiles, entre otros. Igualmente, el estudio de la UNESCO subraya el poco reconocimiento que se da a las asociaciones de padres y madres de familia en las instancias de decisión de las unidades escolares.

Estas desigualdades, que tienen sus orígenes en las dotaciones iniciales mismas de los hogares y en las oportunidades que en consecuencia tienen los niños desde su primera infancia, tienen un impacto importante en la construcción de confianza en el seno de la sociedad. En un estudio de la CEPAL (2007b) sobre la cohesión social en América Latina, se diferencia entre dos tipos de confianza: una confianza generalizada frente a instituciones o personas desconocidas, y una confianza particularizada de tipo interpersonal. En ambos casos, la confianza radica en una cierta certeza de un comportamiento esperado deseable. Por contraposición, la desconfianza resulta de experiencias que arrojan actos inesperados que no entrarían en los acuerdos básicos explícitos o implícitos. En una sociedad socialmente fragmentada, la confianza es muy débil, y ello se refleja en los datos para 2005-2006 que arroja este estudio: instituciones como el ejército y la policía logran un nivel de confianza en los países de la región por debajo de un 50% (43% y 37%, respectivamente), pero más bajo aún se encuentran instituciones políticas como el Congreso (28%) y los partidos políticos (20%).

Este grado de desconfianza se expresa también en las percepciones que se tienen en materia de seguridad o, dicho de otra manera, ante el grado de violencia del entorno o de algunos actores del mismo. Es el caso de los resultados que brinda el informe del Latinobarómetro de 2008 respecto de la percepción sobre los jóvenes y el país. En una escala de 1 a 10, siendo 1 “muy pacífico” y 10 “muy violento”, en promedio, las sociedades de la región encuentran que los jóvenes son más violentos (6,4) que el conjunto de la violencia del país (5,6). Lo que se observa es, pues, que el entorno es considerado relativamente violento (lo que es un índice del grado de desconfianza) y que uno de sus actores, los jóvenes, son percibidos también con un alto grado de desconfianza, percepción, por lo demás, que es compartida de manera más o menos homogénea por todas las generaciones, incluida la de los mismos jóvenes. Ello a su vez retroalimenta la exclusión de estos últimos de redes sociales que podrían contribuir a que transitaran por una trayectoria social ascendente.

## **DERECHOS DE LA NIÑEZ Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL**

La literatura más reciente sobre crecimiento económico introdujo un salto significativo, si bien limitado, como lo veremos más adelante, al señalar los factores que contribuyen al crecimiento de la economía. Las teorías sobre el capital humano han desplazado la atención que por mucho tiempo se centró en mejorar el desarrollo del capital físico y financiero como condición necesaria para alcanzar mayores tasas de crecimiento. Reconocer que los cambios tecnológicos estaban ligados al desarrollo mismo del “recurso” humano, fuente de conocimiento y de las habilidades necesarias para conducir transformaciones en este campo, constituyó un salto importante en este ámbito de reflexión.

Se hizo así evidente que una fuerza de trabajo saludable y bien preparada es uno de los más importantes factores para mejorar las condiciones de productividad en la economía. Por ese

motivo, salud y educación han sido consideradas componentes esenciales en la formación del capital humano de una sociedad. Sin embargo, como lo señala el profesor Sen, esta perspectiva se queda corta frente a una mirada hecha desde el enfoque de las capacidades, si bien pueden ser en algún grado complementarias. Pues “si una persona llega a ser más productiva mediante una mejor educación, una mejor salud, etc., no es absurdo esperar que también pueda dirigir mejor su propia vida y tener más libertad para hacerlo” (Sen, 1998, p. 70). Bajo estas premisas, no es difícil pensar cómo el goce efectivo de los derechos de niños y adolescentes puede constituirse a la vez en una contribución importante a la formación de este capital humano, pero sobre todo al desarrollo económico y social entendido como la expansión de las libertades de las personas, atendiendo a la definición de Sen.

En la reunión anual del BID de 1999, el profesor Sen señalaba la importancia de la inversión en la infancia como condición fundamental del desarrollo visto desde su propia perspectiva. Tres aspectos se analizaron en su intervención que pueden ayudarnos a entender mejor la relación entre los derechos de la niñez y el desarrollo económico y social. Como ya se ha mencionado en varias ocasiones, una de las condiciones para ejercer la libertad está en la *capacidad de ser*. En ese sentido, el profesor Sen aduce dos razones esenciales por las cuales la mortalidad infantil es una condición de no libertad de la persona. Por un lado, está el hecho hoy ampliamente comprobado de cómo la inversión –pública o privada– en áreas tales como nutrición, inmunización, cuidado infantil, permite reducir de forma importante la mortalidad infantil. Por otro, y quizá más importante aún, es el reconocimiento y la cada vez mayor aceptación de que este aspecto constituye un factor esencial en el desarrollo humano implícito en una de sus más básicas variables de medición, como es la esperanza de vida al nacer. En la medida en que el desarrollo se concibe como la expansión de las libertades humanas, una muerte prematura significaría la negación misma de una de las libertades fundamentales de los seres humanos, como condición para poder cumplir un ciclo vital de existencia, por la simple razón de que se requiere estar vivo para llevar a cabo aquellas cosas que valoramos.

Un segundo aspecto hace referencia a la salud y las condiciones de supervivencia de niños y niñas. Si, como señala el autor, la mortalidad infantil debe ser vista como una condición de empobrecimiento en sí misma, las atenciones en salud, la educación pública (las interrelaciones entre salud y educación son hoy reconocidas: una buena salud se traduce en un mejor desempeño escolar y una buena educación en un mejor cuidado del cuerpo) y las condiciones nutricionales son, entre otros, aspectos que pueden contribuir a romper el ciclo de la pobreza. Las aflicciones derivadas de la ausencia de este tipo de atenciones, dice al autor, se convierten en una violación a la libertad de un niño para gozar de la vida y valorarla.

Por último, hace referencia el profesor Sen a las interconexiones entre la vida infantil y la vida adulta. La calidad de vida de la que hayamos podido gozar en nuestra infancia se traduce en el tipo de capacidades que podremos desarrollar durante nuestra vida adulta. Estas últimas se ven ampliamente condicionadas por las experiencias y las condiciones de vida que hayamos tenido durante nuestra infancia. Las oportunidades en educación, unas adecuadas condiciones nutricionales y de salud, un adecuado estímulo de habilidades a través del juego y la recreación, contribuyen a ampliar futuras capacidades en la vida adulta de las personas. Está ampliamente demostrado que un niño que no ha podido finalizar sus estudios básicos por tener que trabajar termina en la vida adulta recibiendo una remuneración muy inferior a la de quien ha terminado sus estudios básicos, y más aún si se compara con quien ha logrado alcanzar la educación superior. Estas

condiciones se traducen en lo que se ha dado en llamar la “transmisión generacional de la pobreza” y que Sen denomina la “conexión económica indirecta”, que se suma a la “conexión directa” de mayor o menor creación de capacidades y que tiene lugar de manera más dramática en hogares con jefatura femenina. Como otra forma de conexión indirecta señala el autor el desarrollo de habilidades que, desde la infancia temprana, se pueden garantizar para favorecer la convivencia con los demás, para la participación en actividades sociales o para estar en capacidad de enfrentar desastres sociales. En esta línea, de cara a la participación política, estaría la formación de ciudadanos deliberativos desde la infancia misma.

En razón de estos elementos, entre otros, en el abordaje de los programas de desarrollo, hoy viene ganando terreno lo que se ha dado en llamar el “enfoque de derechos”, que permite establecer un patrón de derechos (Jonsson, 2004), a partir del cual, sobre la base del principio del interés superior del niño reconocido en la Convención de los Derechos del Niño, se puede determinar cómo la garantía de los derechos de ciertos miembros de la sociedad es a la vez una forma de garantizar los derechos de la infancia (así, el derecho al empleo de los padres garantiza el derecho a una buena nutrición de los hijos). Esto supone un mutuo reforzamiento y una ampliación de las libertades de niños y adultos a la vez.

## **LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ COMO CONDICIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL: ALGUNAS CONCLUSIONES**

Por consiguiente, un enfoque de derechos supone analizar las condiciones que permiten alcanzar el goce efectivo de los derechos de la niñez, garantizando a su vez los derechos de quienes son responsables de velar por ellos. Esto es lo que en esta literatura se conoce como cerrar la brecha entre la insatisfacción de un derecho y la capacidad potencial de quien es responsable de hacerlo cumplir. Siguiendo este razonamiento, y como lo señala el informe de la CEPAL (2008a), el empleo es un derecho humano, habida cuenta de su contribución a la integración social, de imprimirle sentido a la vida y de facilitar una participación más activa en la sociedad. Por esa misma razón, recuerda el informe, la búsqueda del pleno empleo, un empleo productivo y digno, se incluyó en 2008 como una nueva meta a alcanzar dentro del primer objetivo de erradicación de la pobreza. Garantizar el acceso a los medios de subsistencia pasa por garantizar al hogar el acceso a un trabajo e ingresos dignos para su subsistencia.

En el acápite anterior se ha insistido en la importancia que tiene el desarrollo infantil para las posibilidades y oportunidades de la vida adulta de la persona. Sin duda, el desarrollo de ciertas habilidades desde la infancia predispone al individuo a conducir de una u otra forma sus relaciones sociales y su participación en los distintos espacios sociales. El nivel y la calidad de la educación juegan en este campo un papel esencial. Hoy, gracias a las neurociencias, sabemos con mayor precisión el impacto que tienen en el desarrollo de estas habilidades los estímulos que el cerebro del niño o la niña haya podido experimentar en sus primeros años de vida. Pero no menos importante es el aprendizaje de códigos sociales a través de los cuales se realizan los procesos de socialización de la persona. Las posibilidades de desarrollar una autonomía crítica, como lo señalan Doyal y Gough (1999), pasan además hoy por el acceso a una educación más transcultural o, si se quiere, cosmopolita.

En los países de América Latina, los problemas de la desigualdad social generan desde las condiciones mismas de la infancia situaciones de exclusión social que afectan a las bases de la cohesión

social de estas sociedades. En efecto, en los cálculos desarrollados por la CEPAL (2008a), las familias con menores activos económicos y educativos tienen una percepción y un sentimiento de exclusión sustancialmente mayor (27,1%) que las que disponen de mayor nivel de activos (12,7%), lo que equivale a una relación de más del doble. De acuerdo con los resultados del Lati-nobarómetro (2007), las mayores tensiones que explicarían esa percepción de exclusión y, en consecuencia, afectarían a las posibilidades de una mayor cohesión social, son: el conflicto entre ricos y pobres (75%), el conflicto entre empresarios y trabajadores (72%) y el conflicto entre empleados y desempleados (67%). Y eso sin mencionar el problema de las minorías étnicas.

Sin duda, estos sentimientos y percepciones de exclusión van *pari passu* con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Dicho en otros términos, los problemas de autoestima ligados a las condiciones de precariedad de la calidad de vida en general de los hogares pobres, generan en los niños y adolescentes condiciones menos propicias para su desarrollo y para una mejor integración a los espacios sociales y políticos. Parte de esto se refleja en un fenómeno creciente en los países de la región como es el de la violencia juvenil. En su informe, en hombres de entre 15 y 29 años, la CEPAL (2008) estima cerca de 150 muertes por causas externas por cada cien mil habitantes (de las cuales aproximadamente 60 serían por homicidio), con un 25% menos en el caso de las mujeres. Además, el fenómeno de la violencia intrafamiliar, particularmente contra mujeres y niños, constituye también un factor importante de espiral de violencia inter e intrageneracional.

Brindar, pues, un entorno garantista de los derechos a niños y adolescentes no solo se traduce en una contribución efectiva al desarrollo humano como condición de la expansión de las libertades humanas, sino que además coadyuva a un proceso más sólido de cohesión social, particularmente en sociedades fragmentadas como son las de América Latina. Así lo consigna la CEPAL (2007b) en relación con la cohesión social en América Latina y el Caribe:

“En la medida en que los derechos económicos, sociales y culturales (es decir, los derechos sociales) prescriben como deber de los Estados la promoción de una mayor integración al trabajo, a la educación, a la información y el conocimiento y a las redes de protección e interacción sociales, permiten también mejorar las capacidades de los ciudadanos para participar en instituciones políticas, en el diálogo público, en asociaciones civiles y en el intercambio cultural”.



# Protección de la primera infancia: abuso, violencia, abandono, niños de la calle, explotación laboral

*Alejandro Acosta*

## LA IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN EN EL MOMENTO ACTUAL

El momento internacional se caracteriza por un proceso de profundización de la crisis iniciada en el segundo semestre del 2008 en el sector inmobiliario de Estados Unidos, extendida a todo el sector financiero y a la economía mundial. Profundización que se está convirtiendo, en un número creciente de países, en verdadera recesión con visos de convertirse en depresión, fenómeno que económicamente es más complejo y negativo que una recesión.

Por otra parte, la investigación y la experiencia de crisis previas, incluida la de la deuda externa de Latinoamérica y el Caribe (LAC) durante los ochenta, han demostrado que estas tienen sus más negativos impactos sobre la niñez y la mujer. En tales circunstancias, el tema de la protección de la primera infancia cobra una especial vigencia y pertinencia.

En efecto, como lo recogió el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su Asamblea General de 2008, en los lustros previos se dio un proceso de recuperación y crecimiento en LAC muy significativo; sin embargo, y a pesar de ello y de los logros para la niñez, aún existen muchas y profundas brechas en el cumplimiento de los derechos. Cabe preguntarse entonces por el sentido y valor de la protección de la primera infancia en un momento en que los factores de riesgo se incrementarán y la capacidad de los Estados para atenderlos podrá reducirse si se mantiene el actual patrón de financiación y distribución del gasto público.

Este capítulo se ocupa del tema de la protección de la primera infancia y sus implicaciones en los siguientes momentos del ciclo de vida –infancia y adolescencia–, tomando como base el paradigma expresado en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), para poner especial énfasis en el significado y sentido de la *protección integral* y su rol en la promoción, garantía y restablecimiento de derechos en tiempos de crisis.

El contenido del capítulo se basa en una amplia bibliografía consultada y en los resultados de investigaciones, proyectos y asesorías en las cuales ha participado el autor desde el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, CINDE, de Colombia, el doctorado en Ciencias Sociales Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales y CINDE, y la Red del Grupo Consultivo para la Primera Infancia en América Latina, pero que no se citan todas para no recargar el texto. Igualmente, y con el mismo propósito de no recargar el texto, siempre que se hable de niñez o de niños nos estaremos refiriendo a niñas y niños.

## **El contexto**

Ante una situación de crisis y recesión, América Latina presenta simultáneamente rasgos positivos, debilidades y amenazas que deben ser tenidas en cuenta por sus implicaciones para la condición de la niñez y sus familias. La mencionada Asamblea del BID, entre sus conclusiones, destacó que buena parte de los países de LAC se están convirtiendo en economías emergentes y que las democracias se están consolidando por el crecimiento de los últimos años; en consecuencia, que, dada dicha situación, en este momento la región está en mejores condiciones para afrontar la crisis, las consecuencias del calentamiento global y las de las desigualdades en el mercado global. En contraste, un conjunto significativo de especialistas e instituciones internacionales piensan que el crecimiento de América Latina no tiene bases sólidas, que es muy vulnerable y que hay problemas de legitimidad e integración en varios países.

Por lo anterior, las disciplinas sociales, los organismos internacionales y nuestros países se encuentran en una importante discusión acerca de qué es lo que ha fracasado en los esfuerzos por lograr el desarrollo y cuáles son las alternativas para lograrlo. Además, es importante considerar que, si no hubo suficientes cambios en términos de distribución del ingreso, calidad del empleo y calidad de los servicios sociales en muchos países de LAC durante el período de crecimiento económico que está terminando, es dable suponer que estas variables se van a ver afectadas de manera negativa en el período de crisis y recesión que hemos iniciado.

Si a la situación mencionada agregamos el efecto del enfoque con el cual se están concretando los procesos de liberalización del comercio, es claro que el marco de la economía internacional se hace en extremo riesgoso para América Latina. Por ejemplo, con relación a la desnutrición, es claro que tales procesos han comprometido severamente la seguridad alimentaria de varios países, llevando a algunos de ellos a declarar emergencias nutricionales. Si a tales circunstancias se añade la consideración de la inestabilidad política en varios países de la región, la debilidad de las instituciones y de los partidos políticos, la insatisfacción de crecientes volúmenes de población con el estado actual de cosas, incluyendo el incremento de la inseguridad y la violencia, así como por la ocurrencia de múltiples catástrofes y emergencias humanitarias, es claro que hay factores de preocupación para el inmediato futuro.

Pero al mismo tiempo es necesario reconocer que las crisis y, por tanto, las recesiones son también oportunidades para reflexionar sobre qué no se ha hecho bien, cuáles son las alternativas para mejorar lo existente y para introducir novedades y cambios que contribuyan a consolidar la vigencia de los derechos y las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en niños y adultos, mujeres y hombres. Y el de la protección infantil es uno de los aspectos sociales para cuya revisión la crisis está creando una oportunidad.

## **PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ**

En las dos últimas décadas se ha dado un importante avance en la comprensión y en la práctica de la doctrina de la protección integral. La base de estos avances, por lentos y precarios que hayan sido, está en la comprensión de los infantes y adolescentes como seres humanos completos. Esto es, como sujetos de derechos que, según dice Galvis (2006, p. 15), desde su primera etapa del ciclo vital los ejercen efectivamente.

La primera etapa de la protección se inició en el primer tercio del siglo xx. Cillero (2001, p. 48) la fija en 1919 para América Latina, a partir de la proclamación de la Ley del Patronato en Argen-

tina, mientras que Galvis (p. 132) la establece a nivel global en 1924, con la proclamación de la Carta de Ginebra y que culminó en 1989 con la proclamación de la CIDN. Esta primera etapa es caracterizada por Galvis, recogiendo la teoría e investigaciones existentes, como de la protección especial, por estar enfocada solo en la niñez en condiciones irregulares y por estar basada en la concepción de la minoridad de la niñez, la vigencia de la patria potestad en cabeza del padre como jefe único de la unidad doméstica, quien gobernaba incondicionalmente el espacio privado de la familia. Y todo ello con escasa presencia del Estado y la sociedad civil, responsables del bienestar y del desarrollo integral de la infancia.

Avances como la liberación de la mujer, cambios culturales derivados de la mayor comprensión de los derechos humanos, la experiencia de organizaciones de la sociedad civil trabajando por la niñez y las transformaciones socioeconómicas, demográficas y en la distribución y apropiación del medio por la población, llevaron a que la sociedad internacional lograra acordar y proclamar la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Con ella, la protección inició una transformación clave en su concepción y en su práctica. Por ello Cillero (2001, p. 48), en su conocido trabajo sobre la protección efectiva de la niñez, lo inicia con una cita de Norberto Bobbio: “El problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de justificarlos, como el de protegerlos. Es un problema no filosófico, sino político”. Afirmación que se comprueba al analizar el enfoque de la protección donde la acción del Estado está orientada a los niños en la llamada situación irregular –aquellos que no tiene satisfechos sus derechos por la protección de la familia–, derivando ello en una práctica centrada en el control y la represión, pues el Estado asumió lo que Cillero llama una especie de “patria potestad estatal”. Y las leyes de menores se centraron en consolidar el poder de los adultos sobre los niños y el ejercido por el Estado sobre los que están en situación irregular, con sistemas punitivos de encierro y resocialización obligatoria.

El paradigma de derechos de la Convención implicó una transformación total en dicho enfoque, al reconocer que niños y niñas no son menos seres humanos que los adultos. Y, como dice Galvis, son titulares activos de derechos, por lo que los adultos, el Estado y la sociedad civil son portadores de responsabilidades para con la niñez. Por tanto, la CIDN y los sistemas legales derivados de ella establecen principios y derechos válidos para toda la niñez, libres de toda discriminación, incluida la de no ser adultos aún. Eso significa que la protección no debe referirse solo a las situaciones irregulares, sino a todas las dimensiones de la vida personal, social y familiar de la niñez, de donde se deriva la concepción de la integralidad.

Galvis (2006) ha señalado que la integralidad incorpora conceptos, relaciones, actuaciones y decisiones, que se aplican a la atención y a la protección de la niñez y sus familias. La *atención integral* constituye un avance en la comprensión de lo que es la prevención, pues se trata de “todas las estrategias, programas y proyectos que los agentes corresponsables deben realizar para que todos los niños, las niñas, los adolescentes y miembros del grupo familiar gocen de sus derechos y los ejerzan de manera responsable” (p. 36). Por su parte, la *protección integral* implica la actuación de las autoridades administrativas y judiciales para el restablecimiento y reparación de los daños causados por la violación de derechos.

La promoción, garantía y restablecimiento de los derechos solo pueden lograrse en la sociedad contemporánea teniendo como punto de partida la protección y atención integral y de la niñez, lo que significa basarse en el interés superior del niño y en la prevalencia de sus derechos.

## **ELEMENTOS DEL PANORAMA DE LOS DERECHOS EN LA REGIÓN**

En términos de atención y protección a la niñez, en Latinoamérica y el Caribe se han logrado importantes desarrollos después de los devastadores efectos de la crisis de la deuda en los años ochenta y de las crisis económicas de los noventa, que han permitido que, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil (TMI) tuviese las mayores reducciones entre todas las regiones del mundo en dicho período. Estos avances han sido destacados en los informes que cada país presenta quinquenalmente al Comité de los Derechos del Niño en Ginebra y en los documentos regionales de las agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Sin embargo, lo que interesa destacar en el presente capítulo es que, pese a los logros, en el momento de iniciar una etapa de crisis mundial, cuya magnitud y duración no podemos predecir en este momento, hay indicadores muy preocupantes en cuanto a la vulneración de derechos, indicadores que indican la existencia de grandes brechas entre el discurso sobre la niñez, las formulaciones de las políticas y programas y las acciones reales.

Retomando el ejemplo de la mortalidad infantil, los avances de la región son claros: mientras que en 1970 seis países tenían tasas de mortalidad superiores a los 100 por 1.000 nacidos vivos, en el 2007 solo tres tenían una tasa superior a 45, mientras que ocho la tienen igual o inferior a 10. Pero, según los cálculos de CEPAL y UNICEF (2007, p. 6) respecto a la posibilidad de lograr la meta 5 de los Objetivos del Milenio (ODM) de reducir la tasa en dos tercios para el 2015, 23 de los 35 países de la región que tienen datos van rezagados. Ello se agrava cuando se consideran las grandes disparidades entre países y dentro de países, por lo que el cumplimiento de las metas relacionadas con los ODM enfrenta serias dificultades. En el 2006 murieron en la región 308.000 menores de 5 años, la mayoría por causas prevenibles. Y, de ellos, el 42% en el período neonatal, antes del primer mes de vida, indicador claro de las deficiencias en la prestación de servicios de salud materna y neonatal.

Uno de los temas más críticos, pues además del derecho a la identidad tiene que ver con la posibilidad de acceso a los servicios sociales, es el del *registro civil*, que presenta en su cobertura una situación muy delicada en la región. En países en los que no es tan grave, respecto del promedio, como Colombia, el 81,6 %, de las personas lo posee; pero cuando se mira solo a los menores de un año, en 2005 apenas lo tenía un 67%, afectando el problema sobre todo a la población rural, afroamericana e indígena.

Por su parte, la *desnutrición* es un problema que aún afecta muy severamente a la población latinoamericana, independientemente de su edad. Pese a que la producción de bienes e insumos alimentarios triplica los requerimientos energéticos de la población, 53 millones de personas no tienen acceso suficiente a alimentos. Al mirar las cifras para los menores de 8 años, se comprueba que la desnutrición crónica afecta al 16% de ellos, lo que, además de la magnitud, indica que la nutrición presenta serias deficiencias en el período crítico de la gestación a los 3 años. Y aunque es cierto que se puede avanzar en la meta de reducir en 55% este porcentaje, también es claro que los intentos por lograrlo han perdido dinamismo e incluso presentan retrocesos tanto en países con más recursos, como Argentina y Costa Rica, como en otros con menos, como Ecuador y Paraguay. A ello es necesario añadir las disparidades en el interior de los países, pues las tasas para los indígenas pueden ser cuatro veces las del promedio nacional y hasta el triple en el caso de la niñez rural.

Junto a la desnutrición crónica, situaciones como las de los *micronutrientes*, ilustrada por el déficit de hierro, se combinan con la desnutrición en gestantes, lo que indica la complejidad de la situación, que se hace aún más grave cuando se considera el gran impacto negativo que los problemas nutricionales tienen sobre la educación y sobre la salud. Casi el 60% de las muertes de niños en edad preescolar se debe a la desnutrición, 61% de las de afectados con diarrea, 57% de malaria, 53% de neumonía y 45% de sarampión (CEPAL y UNICEF, 2006).

Con respecto al *acceso a la salud*, los indicadores de salud pública en LAC son muy preocupantes: entre 20 y 77% de la población, dependiendo del país, no tiene acceso al sistema de salud cuando lo necesita; 78% no cuenta con seguros de salud de ningún tipo. Además, el acceso a las medicinas se ve afectado por el nivel de ingresos de la población y por los costos que implican las condiciones de mercado y las normas imperantes. Por ejemplo, el hecho de que los criterios de la Organización Mundial de Comercio (OMC) relacionados con propiedad intelectual otorguen al titular de una patente el derecho exclusivo de producción y venta durante un período de 20 años implica una serie de limitaciones en el acceso a las medicinas (UNICEF, 2006, p. 8).

El severo impacto de todo esto sobre la salud puede ilustrarse con el caso del VIH-SIDA: se ha registrado que para 2007 los menores de 15 años significaban ya el 17% de las nuevas infecciones a nivel mundial. En la región, el número de afectados por el virus asciende a 55.300 menores de 15 años. Al contrastar esta cifra con los 3.000 menores en esa situación en Europa occidental y central, se demuestra que la pandemia tiene efectos cada vez más devastadores en la niñez. Esto ha motivado a los organismos internacionales y a los gobiernos que trabajan en el tema a reconocer el imperativo de formular programas de protección que prevengan infecciones adicionales, mitigando el impacto de lo ya acaecido (CEPAL y UNICEF, 2008, p. 1).

Cuando se combina la situación del acceso a las medicinas con el tema del VIH-SIDA en un aspecto como el precio de antirretrovirales, se encuentra que los de marca comercial para el tratamiento del VIH/SIDA en Panamá tienen un costo de alrededor de 1.200 dólares US por año, mientras que el mismo tratamiento con productos genéricos vale alrededor de 325 dólares US. Las implicaciones son claras. Brasil, que promueve el tratamiento universal con antirretrovirales genéricos, ha reducido las muertes anuales asociadas al SIDA a la mitad, pese a la curva creciente de infección para la región.

*Otras enfermedades calamitosas*, como la malaria y la tuberculosis, presentan una situación similar. Está creciendo el nivel de afectación, con los medicamentos a precios muy elevados y con una insuficiente cobertura y calidad de los programas preventivos y de tratamiento.

Respecto a la *salud materna*, se registran importantes avances en los esfuerzos por articular programas para la supervivencia infantil y los de maternidad sin riesgos. Sin embargo, el índice de mortalidad materna por causas relacionadas con el embarazo es de 130 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, el menor entre las regiones no industrializadas, pero que dista mucho del de los países industrializados (8 muertes) o del de los países de Europa central y oriental con economías en transición, con 46 (UNICEF, 2008, p. 11).

El *embarazo adolescente* es también una de las preocupaciones importantes, especialmente porque el riesgo de muerte de una madre menor de 15 años es 5 veces mayor que el de una madre de 20 años; y entre los 15 y los 19 años es el doble. En el primer caso, sus implicaciones sociales son preocupantes especialmente porque además está asociado a un aumento del índice de deser-

ción escolar. Pese a estos hechos, el promedio de este tipo de embarazos en LAC es mayor que el promedio mundial.

Con problemas como los señalados, no es de extrañar que haya deficiencias serias en la existencia de sistemas de detección temprana de retardos en el desarrollo infantil, lo cual, junto con las dificultades para la canalización a los servicios cuando se detectan, se traduce en que muchos de estos retardos se convierten en *discapacidades*, razón por la cual el porcentaje de niños que las padecen sea relativamente alto para el nivel de desarrollo de muchos países de LAC.

Los *accidentes domésticos* y la *violencia intrafamiliar*, por otra parte, son responsables de aproximadamente el 50% de la mortalidad de menores de 5 años, indicador muy significativo de deficiencias en la atención a la niñez, así como en la protección. El tema de la violencia contra la niñez se ha intensificado y complejizado de tal manera que la Asamblea General de Naciones Unidas promulgó, a finales de 2008, la llamada Resolución “Ómnibus” sobre los derechos del niño, que los contempla en sus diferentes aspectos, pero que urge a los Estados a seguir con el estudio sobre la violencia contra los niños y que urge para el apuntamiento del representante especial del secretario general sobre la Violencia contra los Niños.

El *abuso sexual* se ha incrementado hasta el punto de que las investigaciones empiezan a mostrar que probablemente dicho aumento no se deba solo a que ha crecido la conciencia al respecto, lo que explicaría un aumento de la denuncia, sino que realmente hay nuevas situaciones que generen un incremento en su ocurrencia.

Todas las anteriores situaciones de violación o riesgo para los derechos se intensifican por la existencia de importantes zonas de LAC con alta incidencia de *desastres naturales*, frente a los cuales hay insuficiencias severas en los sistemas de detección temprana y vigilancia, así como en la atención a las víctimas, estando mujeres y niños entre los más afectados. Estas situaciones se agravan con las *emergencias humanitarias* que, en casos como el de Colombia, han significado que la población desplazada por la violencia armada que padece dicho país haya perdido sus medios de subsistencia, haya sido desarraigada de su entorno socioeconómico y cultural, y de sus redes de apoyo, siendo la cifra de personas que padecen esto superior a los dos millones.

La combinación de las emergencias humanitarias, los desastres naturales, la pérdida de empleo por la crisis del sector agrario y de los sectores productivos afectados por los procesos de liberalización de comercio y el peso que aún tiene la pobreza conlleva un incremento de la *tugurización* que, como bien señala UNICEF (2008, p. 15), es una “sanción urbana” que pesa sobre los más pobres.

Fenómenos como estos y otros más se traducen en un incremento del número de *niños de y en la calle*, privados en gran medida de acceso a los servicios del Estado y de las oportunidades para realizar sus aspiraciones. Igualmente, hay una creciente *violencia entre iguales* que se expresa en fenómenos como el llamado en algunos países matonismo, el *bullying*, las barras bravas, así como de *infantes y adolescentes en conflicto con la ley penal*.

Además, con gran preocupación se registra la permanencia de importantes índices de trabajo infantil, donde un importante porcentaje de la niñez está sometido a las *peores formas del trabajo infantil*. Pese a la adopción de la Convención 182 de la OIT y a la promulgación de los planes nacionales para la erradicación del trabajo infantil, que en casos como el de Colombia ya tiene

su tercera versión, son muchos los niños que trabajan en condiciones de riesgo en el sector rural, en el sector informal urbano y en trabajos “invisibles”. Se ha reconocido a este respecto que las brechas de realización de derechos –entre la infancia trabajadora y no trabajadora– se deben a las precarias capacidades de quienes interactúan con la niñez en la familia y a restricciones o fallas en el funcionamiento de las capacidades del Estado y de las organizaciones sociales y comunitarias para garantizar las condiciones de realización de los derechos de los niños.

Este tipo de situaciones se hacen más graves con factores como el inaceptable incremento de la *explotación sexual comercial de la infancia y la adolescencia*, tal como se constató en el III Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial Infantil en Río de Janeiro en 2008, el cual se ocupó de los nuevos desafíos y de las nuevas dimensiones de la explotación sexual de niños y niñas, detectados desde la Declaración de Yokohama, de las deficiencias en el conocimiento respecto al tema, de información imprecisa y confiable, de las limitaciones de los programas y de las legislaciones actuales.

Como se ha mencionado en algunos de los casos analizados, todos los factores enunciados se ven acrecentados por las situaciones de género, etnia y ubicación espacial, *afectando más a las mujeres, los indígenas, los afroamericanos y los habitantes rurales*. Así, en términos de género, hay avances en el acceso de las mujeres a la educación, pero aún hay importantes brechas en la educación inicial, en la evidencia de que varios países no lograrán la meta definida en Dakar para la educación primaria en 2015, tanto en el acceso a la secundaria como en cuanto a la calidad. En el aspecto de salud, es claro que la condición de niña y de mujer restringe en muchos países el acceso a la atención sanitaria, lo cual se traduce en los índices de mortalidad materna, la inadecuada nutrición, los bajos índices de atención prenatal, el aún significativo peso del hombre en las decisiones referidas a la salud de la mujer y la incidencia de la violencia basada en el género.

Finalmente, como lo ilustra la Declaración de Río, una limitante adicional y fundamental de todos los procesos de atención y de protección de la niñez tiene que ver con la *falta de participación infantil*. Este punto fue especialmente destacado en 2003 durante la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre Niñez, en la cual, casi en paralelo, hubo sesiones de delegados infantiles de diversas regiones del mundo, destacando en sus contribuciones para lo que sería la declaración de la Sesión, “Un Mundo Justo para la Niñez”, donde se ponía de manifiesto que la niñez no es el problema, sino una fuente para las soluciones, no es un asunto del futuro, sino también del presente y en el cual no se puede trabajar sin su participación. Heidi Grande, delegada infantil de origen noruego, al hablar en la reunión final con el Secretario General, lo expresó en estos términos: “Nosotros, los niños, somos expertos en tener 8, 12 o 17 años en las sociedades de hoy [...]. Consultarnos hará que su trabajo sea más efectivo y obtenga mejores resultados para los niños. Mi proposición es que integren a los niños en su equipo”.

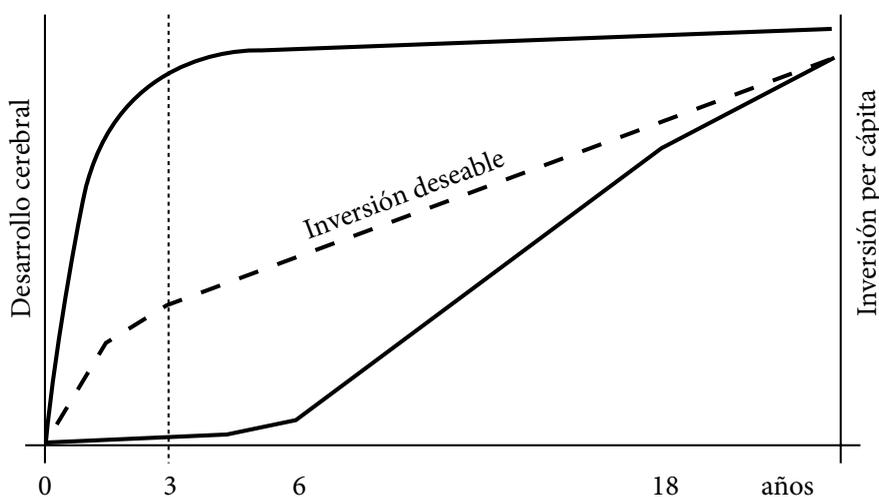
Con el panorama antes descrito queda claro que la región ha tenido importantes avances en la atención a la niñez, pero que los vacíos en su atención y protección son aún enormes y, por tanto, que es indispensable fortalecer las capacidades de las familias para contribuir a crear ambientes adecuados para el sano desarrollo físico y psicosocial de sus niños y niñas. Y ello al mismo tiempo que se fortalece su articulación con el Estado y se fortalecen las capacidades de este en términos de políticas, diseños institucionales, recursos y marcos legales, junto con las de las organizaciones sociales, empresariales y comunitarias, y que deben incluir la participación activa de niñas y niños.

## LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA

En las últimas dos décadas se ha producido una enorme masa de investigaciones, ensayos, evaluaciones y construcciones teóricas alrededor de la niñez y, particularmente, de la primera infancia. Todas ellas han demostrado su importancia para el ciclo de vida de cualquier persona como individuo, así como del conjunto de la sociedad. Igualmente se han realizado numerosos estudios que han demostrado que el porcentaje de niños menores de ocho años en condiciones de riesgo es aún muy significativo, incluidos Estados Unidos y la mayor parte de los países más ricos, y mucho mayor de lo que el potencial económico de cada país permitiría suponer. No obstante, crece la conciencia de que ello, además de afectar a la garantía de derechos, afecta también a la competitividad. De ahí que, ya no solo por parte de las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas y de las ONG internacionales y nacionales, sino también por parte de la banca internacional, premios Nobel de Economía, autoridades de gobierno, de la rama judicial y de organismos de control, así como de algunos líderes del sector privado, se incrementan las invitaciones para que se invierta en la primera infancia como la mejor inversión que puede realizar la sociedad: “los descubrimientos científicos de las dos últimas décadas han transformado el modo en que los investigadores, diseñadores de políticas y el público piensan acerca de la primera infancia. Por ejemplo, la investigación reciente desde las neurociencias ha provisto una base biológica para las teorías predominantes acerca del desarrollo infantil temprano y el análisis costo beneficio ha reorientado algunas de las discusiones acerca de la primera infancia hacia los programas preventivos” (Kilbur y Karoly, 2006, p. Iii).

Sin embargo, pese a esta claridad, el comportamiento promedio de los países va en sentido contrario, tal como lo ilustra el siguiente gráfico, donde se muestra, con la curva continua superior, que el período de mayor desarrollo del ser humano se presenta antes de los ocho años. Por contraste, como puede verse en la curva continua inferior, la inversión es muy baja en la primera infancia, precisamente cuando tiene mayores impactos, para después tener que ser mayor a fin de compensar el no haberlo hecho a tiempo, pero ya sin lograr los mismos resultados. Por ello en la gráfica se simula con la curva de la mitad, la intermitente, el nivel y momento deseable de la inversión.

Gráfico. Desarrollo e inversión en la infancia (Vargas, 2007)



## A MODO DE CIERRE

Los argumentos expuestos nos llevan nuevamente a la inquietud planteada desde el inicio del capítulo: si en un período de recuperación y crecimiento de la economía mundial, de la latinoamericana y de la de muchos países de la región, y en la cual se incrementó de manera asombrosa el cúmulo de investigaciones que demuestran la importancia de la primera infancia, se reformaron la mayor parte de los sistemas legislativos para alinearlos con la CIDN, creció la voluntad política por atender a la niñez y se incrementó la participación de la sociedad civil en su atención y protección, si en todo este período hubo resultados positivos, pero aún se mantuvieron situaciones inaceptables de negación de derechos, ¿cuáles son las expectativas para un momento de crisis y recesión mundial?

La urgencia de avanzar en la apropiación social del enfoque de la atención integral y la protección integral al ser humano desde la primera infancia, y con una aplicación que se base en el respeto y reconocimiento para la familia, la comunidad y la articulación con las instituciones del Estado, se convierte en una parte vital y crítica de las políticas para prevenir los efectos de la crisis y para crear las condiciones para superarla y promover procesos de integración social, desarrollo económico y cambio cultural que hagan reales las condiciones para la promoción y garantía de los derechos humanos. De ahí que sea importante presentar algunas implicaciones en términos de hacer de la protección integral un eje fundamental de la garantía y el restablecimiento de derechos.

### Para formuladores y operadores de políticas nacionales y locales

Los resultados obtenidos en el período anterior demuestran que la garantía y el restablecimiento de derechos de la niñez no se pueden hacer solo con programas y proyectos aislados, o con subsidios temporales, por útiles que estos sean ante situaciones concretas. Es claro que la niñez, y particularmente la primera infancia, necesitan para su atención y protección, políticas públicas que deben:

- Estar enmarcadas en las políticas generales de desarrollo de los países y articuladas con las políticas y procesos locales.
- Estar orientadas a la protección integral, avanzando desde un origen y gestión sectorial y aislada a intervenciones intersectoriales y cada vez más integrales.
- Articular la prevención como criterio rector y garantizar la protección integral.
- Requerir que se avance en cerrar la brecha entre la generación de conocimiento y el diseño y gestión de las políticas concretas.
- Requerir, por tanto, procesos innovadores en las arquitecturas institucionales, los procesos para planificar, para gerenciar y para evaluar, todo ello en la perspectiva de una gestión integral basada en el trabajo en red.
- Proveer una adecuada financiación, garantizando un uso eficiente y transparente de los recursos públicos, privados, de la cooperación internacional y de las familias.
- Consolidar la articulación entre el Estado y la sociedad civil en el diseño, gestión, evaluación y rendición de cuentas en torno a las políticas concretas.

- Tener como uno de sus propósitos fundamentales el fortalecimiento de las capacidades de las familias para proveer a sus niños de adecuados ambientes para su sano desarrollo físico y social, y para articularse con otras en procesos colectivos, así como con las instituciones y programas del Estado.
- Garantizar igualmente el derecho a la participación de la niñez en las condiciones y con las estrategias adecuadas para los diversos momentos en el ciclo de vida.

Políticas y programas con estos enfoques no se pueden instalar y no pueden funcionar adecuadamente si no están mediados por adecuados procesos de formación del talento humano involucrado, a todo nivel y desde la formación inicial hasta la formación en servicio.

### **Para la cooperación internacional**

Algunos criterios básicos para el sector de la cooperación internacional en materia de protección integral de la infancia son:

- Esa protección no será adecuada si las políticas nacionales y su gestión no avanzan en la intersectorialidad y la interdisciplinariedad, lo cual exige que la cooperación de las ONG internacionales, las agencias del Sistema de Naciones Unidas y las instituciones multilaterales se base en una mejor coordinación interna y entre sí. Es claro que hasta hoy algunas de estas instituciones están más desarticuladas que los mismos gobiernos a los que apoyan.
- El desarrollo de su cooperación debe seguir avanzando en el propósito de basarse en las potencialidades, expectativas y necesidades de los países y sus gentes, y de ejecutarse articuladamente con instituciones de gobierno, ONG y organizaciones de base, fortaleciendo así las capacidades de estas.
- Estas articulaciones deben ser además una estrategia adicional para complementar los recursos que por efectos de la crisis serán aún más escasos para todos los actores comprometidos con la infancia, sin debilitar y entrar a competir por estos con los actores nacionales y locales.
- Deben fortalecer su papel en la generación de conocimiento útil para comprender el momento, en la sistematización y diseminación de experiencias relevantes para los países, en la construcción y uso de sistemas de información, en el fortalecimiento de capacidades de gestión, de estrategias para la rendición de cuentas y para la evaluación.

La vigencia de los derechos de la niñez y de la protección integral constituye uno de los avances socioculturales, económicos y jurídicos más significativos de la sociedad contemporánea en el esfuerzo por superar las diversas formas de discriminación que históricamente han existido y que han negado el carácter de seres humanos plenos a algunos de sus miembros por razones de ingresos, acceso a la propiedad, género, etnia, religión o edad, afectando todas estas formas de discriminación muy particularmente a la niñez. En tal sentido, para que esta nueva concepción contribuya a la superación de una forma de discriminación tan arraigada en el tiempo como la del dominio de los adultos sobre los niños, hacen falta transformaciones en la cultura, en el comportamiento de la sociedad (empezando por la familia), en el universo jurídico, en la gestión del Estado y en el funcionamiento de la economía, que por supuesto requieren de tiempo. El momento presente, con la evidencia de un paso de la crisis en curso a una recesión, constituye una enorme amenaza para los logros que se han conquistado a favor de la niñez y sus familias e impli-

ca la consolidación de viejos problemas sin resolver y la aparición de nuevas amenazas contra su calidad de vida individual y colectiva. Es entonces el momento de poner a prueba la comprensión lograda por la sociedad contemporánea en cuanto al paradigma de los derechos y la protección integral y en cuanto a la coherencia en su aplicación. Ese es el desafío más importante para la política social de los Estados y para la acción de la sociedad civil en los años por venir: transitar de las declaraciones a las acciones efectivas para la promoción, garantía y restablecimiento de los derechos de la niñez, con estrategias que lo hagan posible también para las personas que interactúan con ella y para las organizaciones e instituciones en las cuales se agrupan.



# Políticas de primera infancia en Iberoamérica: avances y desafíos en el siglo XXI

*Tatiana Romero*

## PUNTO DE PARTIDA

La Convención Internacional de los Derechos de los Niños, suscrita en la década de 1990 por buena parte de los países del mundo, se constituyó, sin lugar a dudas, en la carta de navegación para nuevas formulaciones en materia de políticas, planes y programas dirigidos a la población menor de 18 años. Todos los países pertenecientes a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) suscribieron este tratado internacional.

Al definir la Convención grupos de derechos –supervivencia, desarrollo, protección y participación–, permitió a los países abrir opciones para la preparación de planes y programas desde un enfoque poblacional por grupos de edades. De esta manera se empezaron a cambiar las dinámicas de planificación por sector –educación, salud, nutrición, vivienda, etc.–, dando paso al diseño de nuevas formas de construcción de políticas públicas más integrales y complementarias.

Este cambio, entregado al nuevo milenio por la última década del siglo pasado, ha ido permitiendo que los diversos sectores sobre los cuales operan las estructuras de los Estados se coordinen, complementen acciones, racionalicen recursos y fortalezcan sus vínculos de trabajo con miras a tener mayor impacto y respuestas a las necesidades y características propias de la niñez. A pesar de los desarrollos que siguieron a la ratificación de la Convención y las pautas que esta ha venido marcando para adecuar las legislaciones de los países a la perspectiva de derechos, los esfuerzos de focalización por grupos de edad requieren aún mayores desarrollos.

La aplicabilidad de las leyes sobre los derechos de los niños se facilita cuando el análisis se precisa en función de las particularidades de las tres categorías o grupos de edad de la franja 0-18 años: la primera infancia, la niñez y la adolescencia-juventud. Sin perder la dinámica complementariedad en todos los estadios del desarrollo humano, es importante que el análisis de necesidades puntualice para cada grupo etario la definición de políticas específicas, el desarrollo de estrategias de intervención innovadoras, los mecanismos de financiamiento, la supervisión y evaluación de programas, todo ello acorde con las particularidades de cada uno de los estadios de la infancia y de los desafíos que el siglo XXI plantea a las nuevas generaciones.

Este capítulo trata de las políticas públicas en Iberoamérica para el primer grupo de edad, que denominamos “primera infancia”. Revisando la legislación vigente en la materia, algunos de los programas nacionales existentes y de mayor envergadura, la cantidad de población atendida y la coordinación interinstitucional, podría decirse que la primera infancia es el grupo etario que

cuenta con mayores desarrollos en términos de políticas integrales e intersectoriales y que existen avances significativos en la actualización de la normatividad. Pero es menester continuar haciendo esfuerzos para aumentar el acceso y mejorar la calidad de la atención integral a la población menor de 6 años.

## **LA DEFINICIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA, UN MARCO PARA LA ACCIÓN**

Para abordar el análisis de los desarrollos de las políticas públicas en materia de primera infancia en Iberoamérica es importante tener como marco de referencia la definición de “primera infancia” por la que optamos y la importancia de esta para el desarrollo humano, político, económico y social de un país. Organismos internacionales, agencias de cooperación, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil han venido construyendo argumentos para sensibilizar sobre la necesidad de mayor inversión y más focalización en este grupo etario.

En la mayor parte de los casos, la primera infancia está integrada por la población menor de 6 años, aunque hay algunos países que incluyen en este grupo a los menores de 8 años de edad. El límite de edad en procesos de desarrollo humano es difícil de establecer y hay quienes –especialmente desde el sector educativo– consideran la necesidad de promover la transición hacia años posteriores, lo que lleva a la inclusión de la población de 6 a 8 años de edad. No obstante, la revisión de la legislación de los países iberoamericanos sobre estas edades hace evidente que el énfasis en las políticas de primera infancia contempla hasta los 6 años de edad.

En la categoría de “políticas de primera infancia” se viene incluyendo el cuidado y la atención de las madres gestantes y lactantes, tarea que ha sido tradición del sector de la protección social y la salud. A partir de las orientaciones de políticas más integrales, otros sectores, como educación, comienzan a hablar de “currículos” o “programas” para madres gestantes o niños y niñas entre 0 y 2 años. De hecho, a efectos de políticas y programas, hay una tendencia a establecer las siguientes subcategorías de edad: madres gestantes junto con niños y niñas de 0 a 2; niños y niñas 3-4 años y de 5-6 años de edad, respectivamente. Además, como se ha indicado, hay algunos programas para la transición entre la primera infancia y la niñez, programas que cubren la franja 6-8 años de edad.

Como se analiza en diversos capítulos de este libro, la primera infancia es la etapa inicial del ciclo vital, durante la que se estructuran las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. En estas edades, niños y niñas son titulares de derechos reconocidos en los tratados internacionales, en las legislaciones nacionales y en las políticas específicas dirigidas a esta franja generacional. Dada la importancia crucial de esta etapa en la vida de las personas, de las características y requerimientos de cuidados y atención especial, se considera inaplazable la exigibilidad y aplicabilidad de todos los grupos de derechos relativos a la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación de la niñez.

La primera década del siglo XXI ha estado marcada por el llamamiento de la comunidad internacional a repensar las políticas dirigidas a la primera infancia. En el marco de la Cumbre Mundial de Educación para Todos de Dakar-Senegal del año 2000, se estableció como primer objetivo básico “extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desprotegidos” (UNESCO, 2007). De igual forma, UNICEF dedicó su informe mundial de 2001 a los primeros años de vida del niño, con énfasis en los tres primeros, argumentando que “todo lo que ocurre durante los primeros años, especialmente desde

el nacimiento hasta los tres años, ejerce una enorme influencia en la manera en que se desarrolla después la infancia y la adolescencia”. A pesar de ello, según el citado informe, esta época fundamental pasa a menudo desapercibida en las políticas, programas y presupuestos de los países (UNICEF, 2001).

Por otra parte, dos de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años y mejorar la salud materna en el período prenatal y atención del parto) están referidas de manera directa a la primera infancia. Igualmente, agencias multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han venido apoyando iniciativas en distintos países en vías de desarrollo, incluyendo algunos iberoamericanos; han realizado estudios, publicaciones y eventos que paulatinamente han ido introduciendo el tema en las agendas políticas y en los planes de desarrollo de los países. A partir de argumentos de distintas disciplinas (la neurociencia, la economía, las ciencias sociales, la política), fundamentan la importancia crucial de la primera infancia como el estadio inicial del desarrollo humano y como eje fundamental para el desarrollo económico, social y cultural de una nación.

En este marco, aparecen investigaciones de Amartya Sen y James J. Heckman, premios Nobel de Economía de los años 1998 y 2000, respectivamente, que usando argumentos económicos indican que “no hay ninguna inversión que tenga más alta tasa de retorno que la que se efectúa en primera infancia”. Porque la calidad de vida de la niñez tiene importancia no solo por lo que pasa en los primeros años, sino también por sus repercusiones en la vida futura. Las inversiones en la infancia “son importantes en sí mismas debido a que abren el camino para toda una vida de mejor salud, desempeño mental, físico, y productividad” y “pueden llevar a minimizar, y aun prevenir, otros problemas económicos y sociales que van desde la delincuencia juvenil hasta la maternidad adolescente y la violencia doméstica y social” (Young, 2002).

Sin duda que estos aspectos han marcado una importante pauta para que la primera infancia deje de ser invisible y para que los gobiernos inviertan más y mejor en la población menor de 6 años. Si bien la década de 1990 fue importante para definir políticas, planes y programas masivos de asistencia social a la población menor de 6 años, con miras a protegerla de los peligros físicos a los que se veía enfrentada cotidianamente, el siglo XXI trajo consigo la necesidad de mejorar la calidad y de lograr mayores compromisos intersectoriales por esa causa.

Por otra parte, el abordaje de la primera infancia desde las políticas públicas requiere de la comprensión del nuevo concepto de política pública que empieza a instalarse en la región, concepto que se analiza a continuación.

## EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA

El investigador mexicano Luis Fernando Aguilar ha definido política pública como “un instrumento directivo que nace para asegurar la naturaleza pública y la capacidad y eficacia del gobierno. Es un plan de acción particular, a veces singular, orientado a objetivos y problemas específicos [...]. La política obliga a tener un pensamiento concreto, aplicado a la solución de problemas [...]. La política pública enseña a ver los árboles y no ese gran bosque retórico [...]. El bosque se construye desde los árboles, desde un pensamiento concreto y aplicado a la solución de problemas” (Aguilar, 2006).

La política pública es una coproducción colectiva del Estado formulada por el gobierno y la sociedad civil. Es un ejercicio de construcción de democracia que debe obtener consenso, confianza

y apoyo social. Se construye desde el *pensamiento analítico de una democracia competente y eficaz*. Es un instrumento en permanente construcción y un proceso de aprendizaje social, porque de lo contrario las políticas públicas podrían demostrarse ineficaces, ineficientes y costosas. La política pública no se construye burocráticamente, sino a través de la interacción y de la interlocución entre el gobierno y la sociedad, con consensos que no siempre están presentes y que deben elaborarse a partir de las discusiones entre la ciudadanía y el Estado. La política pública surge de la convergencia de miradas de personas, disciplinas, problemáticas y alternativas de solución para fortalecer los esfuerzos de los Estados en mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Vivimos en situaciones de interlocuciones plurales, competitivas, polémicas, asimétricas, pues hay muchos grupos sociales interactuando entre sí, por lo que se necesita de la construcción de buenas opciones para no conducir a una decisión equivocada. La política pública permite, por tanto, generar los consensos y articular disensos. Además, toda política pública debe llevar implícita una estrategia de comunicación y la construcción de un sistema de medición para evaluar los avances, los efectos, los resultados y los impactos logrados por ella.

Las políticas públicas poblacionales para la niñez, guiadas por el marco de la Convención, han venido actualizándose a través de distintos instrumentos jurídicos elaborados por los diferentes países. Así, en los últimos 20 años se han desarrollado reformas constitucionales, leyes y códigos de infancia y adolescencia, e instrumentos jurídicos específicos para visibilizar el marco de acción relativo a la infancia. Estamos, pues, asistiendo a una coyuntura favorable en la región, ya que observamos que los países que componen Iberoamérica cuentan con legislación específica y, mejor aún, viven procesos de adecuación, fortalecimiento y cambios en función de sus prioridades y buscando mejorar la inversión en este campo.

## **DESARROLLOS POR GRUPOS DE PAÍSES**

En efecto, revisando las políticas públicas de los 23 países que conforman la OEI, observamos que todos han generado diversidad de iniciativas para promover el cuidado, la atención integral y el desarrollo de la niñez, rescatando y reconociendo el valor de la atención a la primera infancia y la responsabilidad que para con ella tienen el Estado, la sociedad y las familias. En cada país se han dado diversos procesos durante este recorrido, de forma que al suscribir la Convención han formulado sus Planes Nacionales de Acción para garantizar los derechos de los niños y adolescentes.

La Organización de las Naciones Unidas realiza anualmente unos informes de desarrollo humano (IDH) que tratan de ser un instrumento para la transformación de sociedades a favor del desarrollo humano y que contienen recomendaciones de políticas públicas y de acciones colectivas para ampliar las opciones de las personas en los distintos territorios. Si tomamos el informe correspondiente a 2008-2009, el último de los publicados, constatamos que uno de los elementos clave de recomendación es la *protección de la infancia* (PNUD, 2008).

El IDH se realiza a partir de un índice que contiene tres indicadores claves para determinar el nivel de desarrollo humano de un país: 1) la longevidad o medida en función de la esperanza de vida al nacer; 2) el nivel educacional medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior, y 3) el nivel de vida medido por el PIB real per capita. Si bien el índice no incluye un indicador sobre la primera infancia de manera explícita, la primera infancia es una etapa crucial que impacta los tres indicadores claves sobre los que se elabora el índice. Ello es así porque está demostrado que:

- la atención integral a las personas en sus primeros años de vida, incluyendo salud, nutrición, protección y cuidados, puede incidir de manera significativa en su longevidad;
- la preparación a través de procesos educativos formales y no formales basados en la estimulación, el juego, el arte, el desarrollo de la creatividad en los primeros años de vida de las personas, incide de manera crucial en el éxito o fracaso escolar posterior;
- el nivel de vida implica acceso a más oportunidades desde los primeros años de edad, lo que significa mayores oportunidades futuras de inserción laboral y, por ende, más ingresos y mejor calidad de vida. La inversión en primera infancia es por ello crucial, ya que produce efectos en el desarrollo humano, pero también en el desarrollo económico, político y social de una nación.

El informe 2008-2009 se realizó estudiando 179 países del mundo, de los cuales 75 se ubican en un nivel alto de desarrollo, 78 en un nivel medio y 26 en un nivel bajo. Establece que los 22 países miembros de la OEI (a falta de Puerto Rico, que no aparece registrado) se encuentran en los niveles alto y medio de desarrollo humano. Como se verá en el cuadro que acompaña a estas líneas, 12 de los países de la OEI están en el nivel alto y 10 en el nivel medio. La columna “Puesto en 2006” indica el lugar que cada país ocupó entre los 179 analizados (los datos se refieren a 2006, pero se publican en 2008). Así que, por ejemplo, España ocupó el puesto 16, Portugal el 33, etc. La otra columna muestra el cambio de posición en comparación con el año anterior (2005). El cambio de puesto se asocia con el signo + cuando ha mejorado la situación, y con el signo - cuando ha empeorado. Si no ha habido cambio de posición aparece 0.

#### Ubicación de los países de la OEI en el Informe de Desarrollo Humano 2008-2009 (PNUD, 2008)

Nivel alto			Nivel medio		
País	Puesto en 2006	Cambio respecto a 2005	País	Puesto en 2006	Cambio respecto a 2005
España	16	-3	Perú	79	+8
Portugal	33	-4	Colombia	80	-5
Chile	40	0	Rep. Dominicana	91	-12
Argentina	46	-8	Paraguay	98	-3
Uruguay	47	-1	El Salvador	101	+2
Cuba	48	+3	Bolivia	111	+6
Costa Rica	50	-2	Guinea Ecuatorial	115	+12
México	51	+1	Honduras	117	-2
Panamá	58	-4	Nicaragua	120	-10
Venezuela	61	+13	Guatemala	121	-3
Brasil	70	0	Sobre Puerto Rico no aparece información en el IDH 2008-2009		
Ecuador	72	+17			

Como puede observarse, en el grupo de países con altos niveles de desarrollo, España, Portugal, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Panamá bajaron de puesto, mientras que Cuba, México y Venezuela subieron. Chile y Brasil se mantuvieron en el mismo lugar. Con relación a los países de nivel medio, cuatro de ellos, Perú, Salvador, Bolivia y Guinea Ecuatorial, subieron de puesto, bajando el resto. La clasificación que hace el informe muestra la enorme heterogeneidad de realidades entre los países analizados, que van desde el puesto 16 al 121.

A partir de la clasificación del IDH podrían establecerse cinco grupos de países asociados a dinámicas subregionales, dentro de cada uno de los cuales se dan procesos y características más o menos similares: *grupo 1*, integrado por España y Portugal, los dos países con mayor índice de desarrollo de la OEI; *grupo 2*, compuesto por Chile, Argentina, Uruguay, Cuba, Costa Rica y México en los puestos sucesivos del nivel alto; *grupo 3*, donde se ubican Panamá, Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú y Colombia, que combina cuatro países del nivel alto y los dos últimos del nivel medio; *grupo 4*, conformado por República Dominicana, Paraguay, El Salvador, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guatemala, del nivel medio y, finalmente, *grupo 5*, donde se encontraría Guinea Ecuatorial, junto con otros países de la región del África del Oeste que no forman parte de la OEI. Cada grupo de países se establece siguiendo el orden de clasificación que asignó el IDH y que se considera que tienen relación con las dinámicas de articulación e influencias subregionales.

Aunque, como se ha indicado, el IDH no está basado en datos referidos directamente a primera infancia, sin embargo, creemos que puede establecerse un cierto paralelismo entre la situación de cada país en el índice global y la realidad de los temas referidos a primera infancia en su interior. Ello permitiría hacer un análisis en paralelo con las distintas posiciones en el cuadro, análisis que nosotros hacemos por cada uno de los grupos recién comentados.

*Grupo 1.* Conformado por España y Portugal, el primero en el puesto 16 y el segundo en el 33. Estos países forman parte del llamado “primer mundo” y son miembros de la Unión Europea. Analizando las políticas, planes y programas de España y Portugal, se puede establecer que las miradas sobre la infancia en ambos países han avanzado hacia procesos incluyentes, hay mayor inversión para la implementación de sus políticas, altas coberturas y acceso a servicios de mayor calidad. Hay igualmente investigación y evaluación sistemática de sus programas, conformación de redes, fortalecimiento de las políticas sectoriales, especialmente en materia de educación, así como la articulación entre Ministerios para fortalecer las redes de protección de la niñez. Tienen fuertes desarrollos en el campo de la educación preescolar formal y de programas dirigidos a la familia.

*Grupo 2.* Constituido por Chile, Argentina, Uruguay, Cuba, Costa Rica y México, países bastante homogéneos respecto a la posición en que se ubican en el informe, en el que ocupan los puestos 40, 46, 47, 48, 50 y 51, respectivamente, lo que significa que presentan niveles de desarrollo más o menos similares. Esto coincide con sus políticas en materia de primera infancia, que tienen una historia reconocida que, especialmente en el tema de educación preescolar formal, ha influido en toda la región de América Latina. Cuba y México han progresado además en el tema de la educación parental, marcando una pauta importante para la región. México tiene además algunas iniciativas importantes de atención comunitaria.

*Grupo 3.* Integra países como Panamá, Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú y Colombia, con puntajes que se encuentran, respectivamente, en los puestos 58, 61, 70, 72, 79 y 80. Se caracterizan por tener una combinación de iniciativas dirigidas a la primera infancia (que incluyen procesos de educación formal, pero con menor relevancia y cobertura que los de los países del grupo 2) con otras iniciativas comunitarias de mayor envergadura, como es el caso de Colombia y Brasil. Por ejemplo, el modelo de hogares comunitarios de bienestar que nace en Colombia (ICBF, 2008) se ha transferido a otros países, especialmente a Panamá, Ecuador y Perú. Brasil, por su parte, además de las iniciativas comunitarias y no formales, se caracteriza por una fuerte movilización social y por la construcción de redes a favor de la infancia.

*Grupo 4.* Forman parte de este República Dominicana, Paraguay, El Salvador, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guatemala. Se ubican en los puestos 91, 98, 101, 111, 117, 120 y 121, respectivamente, en materia de desarrollo humano. Junto con Guinea Ecuatorial, que ocupa el puesto 115, se trata de países que, si bien están en un nivel medio y por encima de otros países del mundo, ocupan los puestos más bajos de la región. No obstante, en la presente década han ido visibilizando a la primera infancia como un importante sector de la población y han ido elaborando políticas públicas para esta población. Sus énfasis son la universalización del grado de transición (a los 5 años de edad) y el establecimiento de diversos procesos formales, no formales y comunitarios para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la atención a la primera infancia. República Dominicana, Paraguay y Nicaragua han venido recibiendo en los últimos años cooperación técnica y financiera de organismos como el Banco Mundial y el BID para proyectos de gran envergadura focalizados en la primera infancia y destinados al fortalecimiento de la educación inicial y preescolar para mejorar el acceso y la calidad (The World Bank, 2002). Estos proyectos incluyen también el apoyo a iniciativas no formales y comunitarias de atención integral a la primera infancia. Bolivia, Honduras y Guatemala muestran además aciertos en términos de programas para la primera infancia indígena, con énfasis en inclusión, rescate de los valores culturales, de la lengua y de las pautas de crianza acordes con las particularidades de las distintas etnias.

*Grupo 5.* Se ubica en él Guinea Ecuatorial que, si bien forma parte de la OEI, es un país que difícilmente puede compararse con otros de la región. Un elemento de convergencia es el idioma, ya que Guinea Ecuatorial es el único país de habla hispana en el continente africano; sin embargo, la dinámica de desarrollo de sus políticas públicas está más ligada a los desarrollos del continente africano, especialmente de África del Oeste, por lo que seguramente sería más acertado un análisis comparativo con países como Guinea Bissau y Angola, de habla portuguesa, o Guinea-Conakry, Mali y Burkina Faso, de habla francesa. El tema de la primera infancia en esa región del mundo es complejo, siendo la cobertura de atención bajísima y los programas mínimos, muchos de ellos iniciativas piloto que no se han expandido y de muy baja calidad.

## TENDENCIAS Y RETOS

A pesar de que los desarrollos no son homogéneos en los distintos grupos de países y que existen particularidades y énfasis en términos de la aplicación de las políticas referidas a la primera infancia, a continuación se citan algunas tendencias y algunos retos que se constituyen como orientadores de la situación de la primera infancia en Iberoamérica, sin olvidar que en todos los sitios se dan además particularidades culturales asociadas a las pautas de crianza, de cuidado y protección de los niños pequeños que inciden en la forma en que cada una de las tendencias y retos se concretan en cada país.

- *La educación preescolar formal se ha ido generalizando en Iberoamérica para el grupo de edad más avanzada.* La prioridad para los niños de 5 años de edad en los países iberoamericanos es, sin lugar a dudas, la institucionalización en el sistema educativo formal. La mayoría de los países concentran importantes esfuerzos en adecuar sus legislaciones educativas hacia la obligatoriedad de por lo menos un grado de educación preescolar. En ello se concreta la mayor inversión, siendo los Ministerios de Educación los que juegan un papel crucial para la definición de planes de universalización de al menos ese grado de preescolar formal. Lograr al menos la universalización de ese grado sería uno de los objetivos de la región.

- *La educación preescolar formal para niños de 3 y 4 años es inequitativa.* Dependiendo de los países, la ampliación de la cobertura en el sistema educativo formal para menores de 4 y 3 años, respectivamente, presenta muy notables variaciones de un país a otro. En Latinoamérica y el Caribe, los programas preescolares formales para esta franja de edad son el privilegio de unos pocos. Existen centros preescolares privados, algunos de los cuales son de alta calidad, pero a los que acceden solamente los niños cuyas familias pueden pagar altos costos en educación preescolar, o bien hijos de familias de profesionales que reconocen la importancia de la interacción educativa desde los primeros años de vida y en consecuencia invierten en ello. El resto de la población de 3 y 4 años acude a programas de muy baja calidad o simplemente no participa en ninguna oferta institucional. Existen algunos programas de educación parental y comunitaria que priorizan el cuidado y la protección, frecuentemente con pocas oportunidades para garantizar el pleno derecho al desarrollo integral de la infancia. Queda el reto de construir un sistema de atención a la población de 3 y 4 años más incluyente y capaz de responder a las particularidades de esta franja poblacional.
- El liderazgo en torno a la gestación y los dos primeros años de vida de los niños lo tienen los sectores *de salud, trabajo, seguridad y protección social*. Si bien las corrientes de cambio buscan la intersectorialidad y claman por que otros sectores como el de educación, registro civil, vivienda, medio ambiente, cultura, mujer y familia participen en el diseño de lineamientos para el desarrollo de la infancia, esto es aún muy desigual en la región (UNESCO, 2004). La atención en la gestación y en los dos primeros años se focaliza en el derecho a la vida y la supervivencia, siendo escasos los esfuerzos para garantizar los otros grupos de derechos a través de políticas, planes y programas para el inicio de la vida. En esta década se vislumbran algunos esfuerzos, especialmente por parte de algunos Ministerios de Educación, pero son aún marginales e insuficientes. El gran reto está en encontrar los mecanismos de aplicabilidad, monitoreo y evaluación de estos ejercicios complejos de planeación interinstitucional. Se han observado importantes esfuerzos de coordinación en los países, pero pocos desarrollos prácticos.
- *La fuerza de la intervención del sector educativo está en la organización del sistema formal de educación a la primera infancia*, con énfasis en la mejora de la infraestructura educativa, la adecuación de currículos de acuerdo con las nuevas corrientes basadas en el desarrollo de competencias básicas y la formación de recursos humanos para el preescolar. Estos son los principales aspectos mediante los que hace su tarea el sector educativo. Aunque gracias a recientes cumbres de jefes de Estado, de ministros de Educación, así como a la presión de organismos internacionales y multilaterales, se ha ratificado la importancia de la primera infancia en el desarrollo humano, sigue siendo poca la inversión, así como insuficientes los equipos de profesionales trabajando en la materia, restringida la investigación sobre el tema, escasos los estudios longitudinales y modestos los sistemas de monitoreo y evaluación del desarrollo infantil. Uno de los retos está, por ello, en el fortalecimiento y consolidación de procesos de intercambio y aprendizaje entre países sobre los desarrollos en términos de calidad. Se requiere más investigación y sistematización de experiencias para tomar lecciones de mejores prácticas y transferirlas en contextos diversos.
- *La atención a la primera infancia cambia de institucionalidad.* Las nuevas estructuras familiares integradas por familias monoparentales, madres adolescentes, familias extensas y compuestas hacen que parte del rol de las familias frente a la primera infancia se trasfiera a una institución o a programas de atención comunitaria. Aumentan las salas cunas, las guarderías,

los hogares comunitarios y toda suerte de iniciativas que reemplazan la institución “familia” por otra institución “cuidadora” de niños cada vez más pequeños. Esto ha implicado una revisión de las políticas para mejorar la calidad de la atención, incluyendo la definición de estándares de calidad, mecanismos de control y vigilancia de la atención en esos otros espacios que no son el hogar nuclear. Resta abogar por que estos mecanismos de control y vigilancia se generalicen en la región, pero también que haya un reconocimiento de las nuevas formas de familias que se componen y recomponen y, por tanto, de procesos de trabajo con estas para privilegiar y garantizar los derechos de los niños desde sus primeros años de edad, teniendo en cuenta estas nuevas estructuras.

- *Programas itinerantes para población rural dispersa, iniciativas para niños con necesidades especiales y programas focalizados por minorías étnicas.* Se observan algunos tímidos ejemplos, sobre todo en la zona andina de América del Sur, en Centroamérica y el Caribe, asociados con procesos de apoyo a las familias. Son iniciativas interesantes, que producen materiales, distribuyen kits pedagógicos, desarrollan procesos integrales de atención, incluyendo las prioridades en salud, nutrición, educación, higiene, protección y cuidado de los más pequeños. Sin embargo, no se observa que tengan la fuerza de la articulación con procesos de desarrollo comunitario más amplios y, por otra parte, la evaluación de su impacto no da lugar a políticas públicas de mayor envergadura. Uno de los grandes retos del futuro sería convertir estas iniciativas en programas más amplios, con mayor inversión, monitoreo y evaluación de sus resultados e impactos.
- *Los países que desarrollan programas con fuerte componente comunitario tienden a preguntarse por la calidad educativa de sus intervenciones.* La necesidad de mejorar la calidad de la educación a la primera infancia en espacios comunitarios ha ido abriendo brecha especialmente en América Latina. La crítica de que haya una “educación pobre para pobres” comienza a tener eco en el sector educativo y la región ha venido preparando igualmente planes curriculares, diversas estrategias de cualificación de los agentes educativos, circulación de materiales y kits básicos para los niños, formación parental, apoyo nutricional, estrategias de higiene, saneamiento básico, control del crecimiento y desarrollo, seguimiento a la prevención en salud, prevención de las violencias hacia los niños, entre otros. Son múltiples las iniciativas que se citan en este campo, lo que significará sin duda un avance en la calidad de los programas; esas iniciativas deberían ser fortalecidas y consolidadas.
- Los países iberoamericanos claman por *más y mejor formación de sus agentes educativos y comunitarios encargados de la atención a la primera infancia.* Una norma que parece instalada en algunos países es que, a menor edad de los niños, menor formación de sus educadores y agentes comunitarios. Hay esfuerzos por la cualificación de los agentes educativos, especialmente en Chile, Brasil, Argentina y México. Otros países realizan acciones puntuales de capacitación con estructuras curriculares frágiles y con poco impacto en la calidad de lo que reciben los grupos de educandos. El reto para las instituciones formadoras es grande en términos, por un lado, de concebir programas innovadores que atraigan a estudiantes, pero, por otro, de trabajar la formación de formadores hacia los nuevos desafíos para la infancia en el siglo XXI, así como, finalmente, de estructurar planes de formación en ejercicio para mejorar la oferta ya existente.

## REFLEXIÓN FINAL

Al finalizar la primera década del siglo XXI, los niños que pasaron por la primera infancia serán en la segunda década los jóvenes que transformarán las realidades del nuevo milenio. Por su

parte, la primera infancia del 2015 será la generación de jóvenes del 2035 y así las dinámicas generacionales seguirán marcando pautas en el devenir de nuestras sociedades.

La reflexión final de este capítulo se centra en el significado que para las transformaciones de la sociedad pueden tener mayor equidad en los programas dirigidos a la primera infancia, mayor inversión, mejores sistemas de monitoreo y evaluación de impacto, estudios longitudinales, más investigación que permita favorecer la calidad e innovación, sistemas de información intersectorial armonizados, programas masivos de creatividad y juego para los niños, inclusión de otros sectores (vivienda, comunicación, medio ambiente, cultura, arte...).

Los niños de mañana nacen hoy y crecen todos los días. Sus primeros años son irrepetibles y las carencias que tengan serán inamovibles en el futuro. Diseñar políticas, desarrollarlas, medir su impacto, transformarlas, es tarea del día a día de quienes toman las decisiones en los distintos países, pero también es corresponsabilidad de todos los estamentos y personas que interactúan y ven crecer a sus hijos, a los niños de su sociedad, de su municipio, de su país, de nuestra región.

# Niños pequeños en la agenda de políticas para la infancia: representaciones sociales y tensiones

*Fúlvia Rosemberg*

La educación y el cuidado de los niños durante sus primeros años<sup>1</sup>, sobre todo después de la década de los sesenta, han ido sucediendo también fuera del espacio doméstico y de la exclusiva convivencia familiar: un número cada vez mayor de niños de estas edades, en innumerables países, comparten experiencias educativas con otros de su misma edad bajo la responsabilidad de un adulto experto o adulta experta (se trata casi exclusivamente de mujeres), en lugares colectivos tales como guarderías, salas cuna, parvularios, centros de preescolar o jardines de infancia. Así pues, la crianza de niños de estas edades, junto con el cuidado de los niños mayores, constituye quizá una de las últimas funciones que se desprende –parcial, gradual y ambiguamente– del espacio doméstico y de la exclusiva tutela y responsabilidad familiar sin que por ello se piense que la familia se ha convertido en una institución anómicamente insuficiente.

Si es verdad que, por lo menos desde el siglo XVIII, diferentes sociedades ya recurrían a instituciones complementarias a la familia para el cuidado y la educación de los niños de corta edad (como las casas cuna o las guarderías), en el siglo XX, sobre todo a finales del mismo, aparecieron novedades: la tendencia a la extensión progresiva de la educación en contextos institucionales antes de la escolaridad obligatoria para todos los segmentos sociales, por un lado, y, por otro, la concepción de que esto constituye un bien, una conquista, un derecho infantil, incluyendo el caso de la guardería, que tradicionalmente se pensaba como una institución destinada de forma exclusiva a los hijos de madres trabajadoras pobres. “Últimamente se ha defendido la idea de que la guardería, como contexto educativo, es un derecho del niño además de serlo de la mujer y que, en este sentido, está potencialmente destinada a todos los niños” (Bondioli y Mantovani, 1989, p. 14).

Excluyendo determinaciones macroeconómicas, la bibliografía suele mencionar que este nuevo concepto de educación infantil compartida entre la familia y las instituciones colectivas respondería a las nuevas necesidades: las de la familia, en especial necesidades que tienen que ver con

---

<sup>1</sup> Existe una dificultad con el vocabulario disponible, en portugués y castellano, para referirnos a los niños desde el nacimiento hasta los 3 años. Los términos bebé, párvulo y niño pequeño han recibido críticas (Fujimoto y Peralta, 1998). Sin embargo, la propuesta de subsumir toda la franja de edad de 0 a 6 años en una única expresión (primera infancia, menores de 6 años, párvulos) también acarrea efectos negativos en la medida en que se refiere sobre todo a los niños de 4 a 6 años. La realidad, como han analizado informes recientes, es que la atención educativa entre 0 y 6 años no es igualitaria, perjudicando sobremanera a los niños de 0 a 3 años (UNESCO, 2008).

cambios en las relaciones de género; las de la enseñanza fundamental, cuando se propuso universalizar su cobertura (Plaisance, 1986; Bondioli y Mantovani, 1989; Cochran, 1993); y las de los niños, como consecuencia de una nueva concepción de la infancia.

En lo que se refiere a las articulaciones entre la expansión de la educación infantil y las relaciones de género, se ha dado relieve a una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral –incluidas las que tienen hijos de corta edad–, al aumento de las familias encabezadas por mujeres y al control de la natalidad.

Sin embargo, la expansión de la oferta y la demanda de la educación extrafamiliar no se explica solamente por el trabajo materno, ya que un número significativo de niños de corta edad que frecuentan guarderías y parvularios son hijos de madres que no trabajan fuera de casa (sobre todo a partir de los 4 años de edad), sean estas más o menos ricas, instruidas, cabezas de familia o cónyuges. Es decir, la expansión de la educación infantil también encuentra su razón de ser en una nueva concepción de la infancia.

De hecho, en la segunda mitad del siglo xx se pudo observar un movimiento importante en torno a la concepción de la primera infancia –de sus necesidades educativas y de sus competencias–, lo que justificaría la búsqueda de otras instituciones para enriquecer la socialización de los hijos. “Lo que niños y niñas necesitan es un nuevo espacio de vida compartido con otras personas –niños y adultos–. La guardería y el parvulario ofrecen los mejores ejemplos” (Norvez, 1990, p. 274).

Le Vine (1983) contribuyó a la comprensión de esas nuevas concepciones al destacar las diferencias entre la crianza infantil en contextos rurales y urbanos, diferencias mediadas por factores sociales y demográficos: tasas de mortalidad infantil y de fecundidad. En una amplia observación de diversas culturas, Le Vine (1983) señala que, en las sociedades agrícolas, con una alta tasa de natalidad, se produciría una “desinversión” emocional y económica por parte de los padres cuando el niño alcanza los 3 años, momento en que la energía parental pasa a enfocarse en el niño recién nacido. De forma inversa, en sociedades con bajas tasas de mortalidad infantil y natalidad, los padres se permiten centrarse emocionalmente en los hijos desde el nacimiento hasta la universidad, lo que les exige un intenso esfuerzo y una inversión económica y de tiempo. En el contexto urbano, los aspectos relativos a la calidad del desarrollo y las experiencias sustituyen a la cantidad de hijos (Le Vine, 1983, p. 51). De este modo, a diferencia de lo que ocurre en las sociedades agrícolas con una alta tasa de natalidad, en las sociedades urbanas los padres estimulan mucho a los niños pequeños y “esto genera bebés y niños pequeños más activos y menos dóciles, que dan lugar a unas expectativas de más atención durante los años preescolares” (Le Vine, 1983, p. 52). De ahí viene el recurrir a las instituciones colectivas.

Las instituciones de educación infantil pasan a considerarse necesarias también para facilitar las interacciones sociales entre niños de la misma edad. Teniendo un menor número de hermanos (o ninguno) y estando recludos en pisos de ciudades-dormitorio, los niños pequeños necesitarían los nuevos espacios de sociabilidad ofrecidos por guarderías, parvularios, jardines de infancia o centros de preescolar (Bondioli y Mantovani, 1989).

Esta concepción de los niños pequeños ha penetrado en las últimas décadas en la psicología, que construyó una nueva imagen de sociabilidad infantil. Este “proceso de influencia mutua entre investigación y escuela infantil contribuyó a legitimar y difundir nuevas imágenes de los más pequeños y de sus necesidades [...], para desbancar definitivamente el estereotipo del bebé como

un ser necesitado solamente de cuidados fisiológicos [...], evidenciando la precocidad de su capacidad para producir acciones apropiadas, para sustentar y mantener intercambios significativos con interlocutores adultos, aun en la ausencia de instrumentos refinados de comunicación” (Bandioli y Montovani, 1989, pp. 27-28). En cierto modo, se atribuyó al hijo pequeño el don de amar, de ser capaz de responder al afecto parental, razón primordial, como se ha afirmado, de que las parejas modernas en sociedades ricas se reproduzcan (Neal, Groat y Wicks, 1989).

El sentido atribuido a la concepción contemporánea de los niños pequeños refleja una tendencia histórica. En uno de sus últimos escritos, Ariès (1975) ponderaba que, en los países europeos, el mayor uso de las guarderías y el intenso control de la natalidad serían indicadores del fin del reino de la infancia post *Ancien Régime*. La educación compartida de los niños pequeños sería, para Ariès (1975, p. 171), una señal de que el hijo “incomoda hoy más que durante los siglos XIV-XX, cuando los hijos eran la finalidad esencial [de la familia]”. Prost (1981, p. 147) reinterpreta esta tendencia, rescatando el amor de los padres al hijo pequeño: compartiendo la educación del niño con otra institución, la familia se quitaría de encima las “tareas ingratas”, precisamente para preservar una relación basada en el afecto y en la ternura.

En este nuevo escenario, se introdujeron nuevos temas de conocimiento, se amplió el mercado de trabajo con nuevos expertos e instituciones para niños pequeños, se alteró el mercado de consumo con nuevos productos para satisfacer las nuevas necesidades de los pequeños (vestuario, juguetes, libros, productos higiénicos, medios de transporte). Además, el bienestar de los niños pequeños, al dejar de ser concebido como una responsabilidad exclusiva de la esfera privada, pasó a ser objeto de normalización científica, de reglamentación y control estatales y, por lo tanto, un capítulo de las políticas públicas, suscitando reivindicaciones, disputas por recursos y negociaciones entre actores sociales.

Es en este contexto en el que la tendencia contemporánea de una salida masiva de los niños de corta edad de casa y de la exclusiva tutela familiar parece sugerir no una revolución familiar y social, sino una reorganización amplia de las relaciones entre la familia y la sociedad, “una fuerza que actúa más en el sentido de la continuidad cultural que en el del cambio cultural” (Tobin *et al.*, 1989, p. 221).

En la interacción de tensiones y coaliciones de actores sociales, tres indicadores son particularmente ilustrativos con respecto a la posición de la primera infancia iberoamericana en la agenda de políticas públicas: la persistencia de tasas indeseables de mortalidad infantil (especialmente en Latinoamérica y en el Caribe), a pesar de su mejora en las últimas décadas (UNICEF, 2008); la tasa de pobreza e indigencia entre niños de hasta cinco años superior a la de la población en general (CEPAL, 2001), y la escasa cobertura de la educación infantil para niños de hasta 3 años de edad (UNESCO, 2008).

De este modo, tomando macroindicadores, observamos una mejora en la región en las últimas décadas, pero también la persistencia de desigualdades. En efecto, los índices de pobreza infantil continúan siendo altos y los indicadores de cobertura de las políticas sociales muestran la persistencia de desigualdades intensas entre los diferentes niveles de renta familiar, entre la población rural y urbana, así como en función de la pertenencia étnico-racial y, paradójicamente, también en función de la edad: cuanto menor es la edad, peores son los indicadores sociales. Nuestra deuda iberoamericana con los niños de corta edad no se debe solamente a la distribución desigual de ingresos de las familias, sino también a la distribución desigual de los beneficios de las políticas públicas.

Al mismo tiempo que año tras año se hacen constataciones de este tipo por los análisis de situación (por ejemplo, las sistematizadas por UNICEF en *Situación mundial de la infancia*), ¿cómo explicarlas ante los compromisos asumidos de forma reiterada por los gobiernos iberoamericanos de dar prioridad absoluta reconocida a la infancia?

En las últimas décadas vengo coordinando un grupo de investigaciones –*Núcleo de Estudos de Gênero, Raça e Idade (NEGRI)*– en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, que se ha dedicado a investigar y problematizar el lugar de la primera infancia en la agenda de políticas públicas para la infancia. Presento a continuación una síntesis de nuestras reflexiones.

## LA PRIMERA INFANCIA Y LAS ETAPAS DE LA VIDA

Entendemos la delimitación de las etapas de la vida como una construcción social que, en las sociedades occidentales contemporáneas, jerarquiza las edades, posicionando al adulto como ápice de esta jerarquía. En este sentido, al lado de las jerarquías de clase, género, raza-etnia y nación, las categorías de edad también configuran relaciones de poder. Sin embargo, las relaciones de poder no actúan de forma sincrónica<sup>2</sup>, ya sea en la trayectoria social o en la historia individual. Esto significa, por ejemplo, que la búsqueda de superación de las relaciones de dominación de género (o clase, o raza-etnia, o nación) puede generar o sostener relaciones de dominación por la edad. Por ejemplo, las teorías feministas rompieron con la máxima esencialista en la comprensión de las relaciones de género, pero pueden sustentar concepciones que descuidan la dimensión histórica de la infancia, especialmente de los niños pequeños (Rosemberg, 1997; Alanen, 1994).

Nuestra perspectiva analítica se distancia de algunas interpretaciones contemporáneas que anuncian “el fin de la infancia” (Postman, 1999). Argumentamos que, en las sociedades contemporáneas, la infancia, a pesar de estar cada vez más alejada de la producción económica, produce recursos económicos en la medida en que, por su especificidad, dinamiza los mercados de trabajo y de consumo. En el momento en que se reconocen necesidades específicas, se generan también nuevas profesiones en el mercado de trabajo adulto, lo que a su vez genera también la producción de nuevas mercancías y servicios, incluso los de naturaleza filantrópica, comunitaria o solidaria. Oldman (1994) señala el valor económico de la infancia a partir de lo que denomina “trabajo para niños” (*childwork*), “es decir, el trabajo realizado por adultos en la organización y control de las actividades infantiles” (p. 45). Mollo-Bouvier (2005) también destaca que “cada actividad del niño crea instituciones específicas [...], exigencias sociales que organizan la vida del niño en función de la de los adultos y de las necesidades del trabajo” y completa, citando a Chamboredon, que esta red institucional que “encuadra” a los niños constituye un mercado abierto a la profesionalización (p. 392). Por lo tanto, nuestras sociedades lo pasarían muy mal sin la demarcación de la infancia y de sus instituciones específicas. Basta con pensar en la hecatombe económica que se produciría si la escuela primaria –institución a la que masivamente acuden niños y adolescentes– desapareciera.

Entre las dificultades para aceptar la configuración adulto-céntrica de las sociedades contemporáneas, destaca la persistencia del hábito de pensar la infancia sobre todo en relación con la familia, en la medida en que se produce un desplazamiento del “niño” al “hijo”. Es como si la generosidad o el amor de los padres y de las madres al hijo pudiese expandirse “naturalmente”

---

<sup>2</sup> El concepto de no-sincronía o de heterocronía se tomó prestado de la teórica feminista de Hicks (1981).

hacia todas los niños (Snyders, 1984). Por otro lado, la indiferencia social con respecto al niño suele imputarse preferentemente a circunstancias familiares, al desamor (o abandono) de los padres y de las madres.

Al analizar con atención el debate y la acción en la política internacional sobre la infancia, observamos una fractura importante en función de la lengua que se hable. La cuestión no se relaciona con el inevitable tema de las lenguas hegemónicas o dominantes, sino con el hecho de que el repertorio lingüístico disponga de términos diferentes para niño *filius* y niño *puer*, niño como relación genealógica y niño como fase de la vida, respectivamente. Por un lado, tenemos el portugués, el español y el italiano, entre otros, que demarcan lingüísticamente la distinción niño (*puer*) e hijo (*filius*). Por el otro, tenemos el inglés y el francés, entre otras lenguas, en que el mismo término remite a los dos sentidos. Así, en la literatura francófona y anglófona no es raro encontrar indicaciones de desplazamiento de sentido que, a veces y de forma aparente, generan tensiones: se inicia focalizando el *puer*, pero se pasa a focalizar el *filius* o viceversa. Encontramos indicios, por ejemplo, en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en la extensión del calificativo infancia o niño a la franja de edad de la “concepción a los 18 años”. Si entiendo que la Convención se refiere con ambigüedad al niño o al hijo, puedo aceptar mejor la tensión entre los derechos a la protección y a la participación/libertad. De otro modo, ¿cómo reconocer a los niños de corta edad, a los bebés –manteniendo la indivisibilidad de la categoría infancia, como quiere Renaut (2002)–, los derechos a la participación? En la misma línea de reflexión, ¿se pueden problematizar los nuevos paradigmas en los estudios sobre infancia (James y Prout, 1997; Sirota, 2002) que otorgan a la infancia el estatuto de actor social, lo que significa, desde una perspectiva heurística, atribuir al bebé, al niño pequeño, el estatuto de actor social?

La asociación entre niño e hijo, la persistencia de su adherencia al mundo privado, del hogar y de la familia, se ve fortalecida también por la práctica contemporánea de socialización de niños y adolescentes en instituciones específicas para grupos de una edad determinada (guarderías y escuelas) y por la restricción de que usen el espacio de la calle. Tales prácticas son especialmente marcadas en el caso de los niños pequeños. De esto deriva la escasa visibilidad pública de los niños pequeños, ya sea en el espacio privado del hogar, o en el espacio público del centro educativo. A la casi invisibilidad pública de los niños de corta edad se debe añadir el estándar demográfico contemporáneo que, habiendo reducido el número de nacimientos y prolongado la esperanza de vida, acorta la duración de la primera infancia frente a la trayectoria de vida, a pesar de que esa duración no sea corta para el propio niño pequeño hoy día (es toda su vida) y de que sea fundamental para su futuro personal.

Todas estas circunstancias dificultan la toma de conciencia de quienes adoptan decisiones respecto al significado de la ciudadanía de los niños de corta edad. A su vez, las madres y los padres de los niños pequeños, que hacen frente a las carencias de las políticas sociales, viven también las vicisitudes de un momento particularmente tenso de la trayectoria de vida –garantizar la supervivencia sana de su hijo pequeño–, sin disponer de recursos de tiempo y energía suficientes para asumir el rol público de promotores de la causa de la primera infancia<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Una investigación reciente sobre los discursos de padres jóvenes brasileños de clase media, sobre concepciones de niños de corta edad, su educación y cuidado, mostró su intensa implicación en la paternidad de su hijo (modelo “nuevo padre” participante) y su gran indiferencia respecto a la causa de la infancia, especialmente de la perteneciente a los sectores empobrecidos (Galvão, 2009).

Esto no significa que la causa de la infancia no venga movilizandando actores sociales más allá de adultos familiares. En efecto, las últimas décadas han asistido a una movilización mundial y regional que ha tenido como objetivo el reconocimiento y el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia para que se les asegure el pleno ejercicio de la ciudadanía. El reconocimiento público de las degradantes condiciones materiales y morales en que viven muchos niños y adolescentes de países ricos y pobres ha suscitado la indignación y la búsqueda de soluciones entre aquellos que defienden la construcción de una Tierra donde los derechos humanos sean extensivos a todos sus habitantes. Así, diferentes instituciones sociales contemporáneas –gubernamentales, no gubernamentales, con o sin fines lucrativos, académicas, nacionales, internacionales e intergubernamentales– han insistido en denunciar la intensidad y el aumento de situaciones degradantes en que viven niños y adolescentes. Los problemas sociales así demarcados han originado investigaciones, estímulo a la solidaridad nacional e internacional, bandera para campañas humanitarias mediáticas y meta de políticas sociales.

Sin embargo, nuestro argumento es que este esfuerzo por sensibilizar a la opinión pública en cuanto a las condiciones sociales degradantes de los niños y adolescentes pobres ha generado la construcción de una agenda de políticas sociales que delimita de modo preferencial los problemas sociales asociados a niños de más edad y adolescentes, publicitados por medio de una retórica específica que viene recorriendo el mundo y que, en su esfuerzo de convencimiento, excluye muchas veces a los niños de corta edad, además de estigmatizar a los niños y a las familias pobres (Rosemberg, 2000). En ese sentido, una atención cuidadosa a los conocimientos referidos a la construcción de problemas sociales nos ha ayudado a situar la posición que la primera infancia ocupa en la agenda de políticas públicas en la jerarquía de cuestiones que incitan la atención pública.

## **LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE PROBLEMAS SOCIALES**

Adoptamos una perspectiva interaccionista en la comprensión de la definición de problemas sociales, siguiendo caminos abiertos y recorridos por Joel Best (1987), Joseph Gusfield (1981) y Bernard Lahire (2005), entre otros. Tales autores analizan la construcción de problemas sociales no como un reflejo fiel de las condiciones objetivas, sino de cómo estos son definidos y concebidos por la sociedad en cuanto proyección de “sentimientos colectivos” (Hilgartner y Bosk, 1988, p. 60). Es decir, la extensión y gravedad como indicadores objetivos de un problema son insuficientes para delimitar y jerarquizar una cuestión como problema social. Es necesario que la cuestión incite la atención pública a partir de la movilización de actores (o foros) sociales que abracen la causa de la resolución de este problema social. Conforme a la frase lapidaria de Best (1995, p. 4), “problemas sociales son los que las personas consideran problemas sociales”.

En el campo de la sociología y de las ciencias políticas, ya se había observado un cierto cambio de perspectiva a partir de las décadas de 1960 y 1970, cuando se pasó a abordar los problemas sociales focalizando su “ciclo vital” (Oszlak y O’Donnell, 1976) desde su delimitación e incorporación en la agenda, hasta su resolución. Pero ¿qué sería la “resolución” de un problema social? ¿La eliminación del problema o su salida de la agenda? Se percibe que varias cuestiones entran y salen de la agenda de políticas sociales sin que hayan sido resueltos los sufrimientos o las necesidades humanas. Es importante acordarse, por ejemplo, del lugar histórico que ocupa la “mortalidad infantil” en la agenda iberoamericana de políticas sociales.

Desde esta perspectiva analítica pasa a tener interés la propia definición y delimitación del problema social. Hilgartner y Bosk (1988) ofrecen un punto de partida prometedor para la compren-

sión del “proceso colectivo de definición” y la delimitación de un problema social: la competición entre diferentes cuestiones sociales que pueden convertirse en problema social, para transformarse en el “tópico dominante del discurso social y político” (p. 16). Es decir, de la infinidad de cuestiones sociales que pueden incitar a la atención pública, algunas se transforman en “noticia importante”, otras movilizan solamente sectores sociales restringidos y otras, incluso, son ignoradas. Se verifica, pues, una jerarquización de temas o problemas.

Esto nos lleva a vislumbrar un “mercado de problemas sociales” en las sociedades occidentales contemporáneas, en el cual se perciben múltiples competiciones: ¿cuál es la cuestión que debe atraer la atención pública: la mortalidad infantil o el hecho de que la carretera que lleva al aeropuerto esté saturada? ¿Cuál es la versión legítima de la “realidad” en la definición del problema social: invertir en educación infantil para evitar “niños de la calle”? ¿Quiénes son los emisarios que participan en la construcción y sustentación del problema social en la agenda de políticas públicas? Nuestro argumento es que, en el mercado iberoamericano de problemas sociales asociados a la infancia, la primera infancia ha sido desatendida. En efecto, tras la promulgación del Año Internacional del Niño (1979), activistas, académicos, gobernantes y “expertos” internacionales pasaron a desarrollar campañas en favor de los niños y adolescentes en situación de “riesgo”. Se ha iniciado un proceso de fragmentación de la pobreza en subgrupos, con temas como “niños de la calle”, “prostitución infantil”, “embarazo adolescente”, “erradicación del trabajo infantil”, “abuso sexual”, entre otros. Tales campañas, sin duda humanitarias, focalizaron tales subgrupos como representativos de la infancia pobre en general. Partiendo de “estimaciones” imaginarias, llegaron a cifras astronómicas (*gestimates*) que reclamaban acciones gubernamentales urgentes y focalizadas. Tales temas y subgrupos ocuparon el proscenio de la agenda de políticas sociales para la infancia, especialmente del mundo en desarrollo.

La construcción de problemas sociales no significa solamente su delimitación y reconocimiento como tales. Los “constructores” de problemas sociales (en inglés, la expresión consagrada es *claims makers*) –gobierno, ONG, sindicatos, movimientos sociales, grupos de presión, organizaciones multilaterales e internacionales, partidos políticos, fundaciones, medios de comunicación, etc.– también los formatean conforme a “su propia definición social y al contexto social en el cual los sitúan. En fin, definir el ‘problema’ de un modo o de otro tiene consecuencias sobre la manera mediante la cual se pretende remediarlo y solucionarlo” (Lahire, 2005, p. 35). Por ejemplo: encuadrar la mortalidad infantil como consecuencia de la insuficiencia de prácticas maternas o como consecuencia de un saneamiento básico inadecuado tiene implicaciones muy diversas, no solamente, pero también, para las políticas sociales; sustentar la ampliación de plazas en las guarderías como derecho del niño, de los padres y de las madres también tiene implicaciones distintas que cuando el argumento tiene que ver con la lucha contra la pobreza.

Desde nuestro punto de vista, el mercado de los problemas sociales es más que una metáfora, pues la definición de un problema puede dinamizar los mercados de trabajo y de consumo, vía producción de mercancías, de servicios y de bienes simbólicos: el reconocimiento de una cuestión como problema social depende de su publicitación, que a su vez demanda la acción de “operadores”, activistas o profesionales, que utilizan diferentes recursos y estrategias y colocan en el mercado diferentes productos y servicios<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Son “operadores”, y no solamente activistas, porque los objetivos que persiguen son variados, desde la movilización por el cambio o la inmovilidad social, pasando por la disputa electoral, y hasta para “ganar

En las sociedades modernas, uno de los foros de competición para la definición de los problemas sociales son los medios de comunicación: “la cobertura de los medios de comunicación, especialmente una cobertura atractiva, puede hacer que millones de personas tomen conciencia de un problema social. Los activistas necesitan de los medios de comunicación para asegurar tal cobertura, del mismo modo que los medios dependen de los activistas y de otras fuentes para publicar noticias” (Best, 2001, p. 15). A este respecto, la competición para ocupar una posición privilegiada en la jerarquía de los problemas sociales es alta, ya que la disponibilidad de espacio (en la prensa escrita) y de tiempo (en los medios audiovisuales) es restringida y viene determinada, entre otras causas, por razones de mercado, políticas, posiciones institucionales, rutinas, competencias y repertorios discursivos (Hilgartner y Bosk, 1988).

Estudiosos del tema han evidenciado una retórica predominante en la construcción de determinados problemas sociales que se hacen omnipresentes en los múltiples foros<sup>5</sup>. Lahire (2005), al hacer un análisis transversal de los discursos sobre la “invención del *iletrismo*” en la Francia contemporánea, menciona un “fondo discursivo común” compuesto por lugares comunes “que pueden encontrarse una y otra vez lo mismo en los discursos y en los escritos de un ministro socialista, de un diputado de la conservadora UDF<sup>6</sup>, de un universitario lingüista o psicólogo, de un educador, un periodista, un responsable de una asociación, un hombre de Iglesia, etc.” (pp. 18-19)<sup>7</sup>.

Para captar la atención pública, los foros en que se construyen los problemas sociales desarrollan una retórica específica que asocia la credibilidad de los hechos a una dimensión dramática y que viene siendo deconstruida por diferentes autores en diferentes contextos (Andrade, 2004; Best, 2008; Gusfield, 1981; Lahire, 2005; Rosemberg, 1995, entre otros). “El drama es la fuente de energía que da vida al problema social y sustenta su desarrollo. Al crear [narrativa] dramática, el operador que presenta problemas sociales usa algunos de los tropos del teatro clásico” (Hilgartner y Bosk, 1988: 60).

La dramatización del problema social es necesaria para llamar la atención y lograr revestirlo de la urgencia de la movilización en la competición con otros problemas. Son varios los recursos retóricos para que esta dramatización funcione: uno de ellos es la asociación con niños. Los dramas sociales constituyen una de las vías regias de la visibilidad de la infancia en el espacio público. En este punto se crea una simbiosis con los hábitos discursivos de la gran prensa: conforme la literatura muestra (Arfuch, 1997; Ponte, 2005), la infancia es noticia cuando se asocia a la violencia, en calidad de víctima o de verdugo. El niño de más edad y el adolescente pueden ocupar ambas posiciones. El niño de corta edad ocupa los medios, ya sea para el *marketing* de productos y servicios de uso privado (generalmente niños rubios y bien nutridos), para el *marketing* político (la omnipresente escena del político candidato con un niño en brazos), o como víctima, y en este caso se puede usar también por el *marketing* social: fotos de niños pequeños escuálidos en

---

dinero”: “para algunos, los problemas sociales son nada más que un día más de trabajo” (Hilgartner y Bosk, 1988, p. 18).

<sup>5</sup> Best (1995) es uno de los investigadores que más atención ha prestado a la retórica en la construcción de problemas sociales, mereciendo citarse tanto la compilación que realizó (*Images of issues: typifying contemporary social problems*, 1995), como sus estudios sobre la desaparición de niños en Estados Unidos (*Rethoric in claims making: constructing the missing children problem*, 1987).

<sup>6</sup> UDF son las siglas del partido conservador Unión para la Democracia Francesa.

<sup>7</sup> El mismo fondo común se observó en los discursos sobre los “niños de la calle” a partir del análisis transversal de discursos brasileños de las décadas de 1980 y 1990 (Rosemberg, 1995).

campañas en pro del “tercer mundo”; de niños de corta edad muertos en pro del alto el fuego en un conflicto armado.

La deconstrucción de esa retórica, especialmente del proceso de encuadramiento del problema social y del encasillamiento de personas o grupos sociales, ha llevado a algunos investigadores a cuestionar el calificativo de “subjetivista” atribuido a esta forma de enfrentarse a los problemas sociales. El término “subjetivista” “[...] sitúa la ‘realidad’ y el ‘discurso’ entre lo ‘real’ y las ‘representaciones’, cuando de hecho estamos tratando con una realidad perfectamente objetivable, la de la construcción social del problema, que no se confunde con la realidad social del problema social evocado por el discurso” (Lahire, 2005, p. 35).

En este sentido, esta dramatización no es inoperante desde el punto de vista de su impacto social, ya sea en la jerarquización de la agenda, en su enfoque o en la representación de los segmentos sociales dramáticamente etiquetados (Andrade, 2004; L. Lahire, 2005; Rosemberg, 1995). Los recursos humanos y financieros se destinan prioritariamente a los problemas sociales que consiguen notoriedad, que ocupan el proscenio del foro de negociaciones de la agenda de políticas sociales. Se constata, además de eso y en algunos casos, una producción discursiva estigmatizadora contra los mismos grupos sociales a favor de los cuales la demarcación del problema social se propone defender. Es lo que hemos denominado las trampas de ese tipo de retórica (Andrade, 2004; Lahire, 2005; Rosemberg y Andrade, 2007). De ahí viene el interés académico de que se deconstruyan categorías nativas o etiquetas que pasan a demarcar segmentos sociales, de “des-evidenciar” los discursos no problematizados, según la expresión de Lahire (2005, p. 23). “¿Qué podemos hacer [nosotros los científicos sociales] sino explicitar lo implícito, derivar las consecuencias lógicas y sociales no pensadas de los discursos e intentar predecir sus posibles efectos inesperados?”.

Para incitar la atención pública, nosotros, los defensores de causas sociales, construimos un discurso apoyado en una retórica persuasiva, buscando convencer al público en lo que se refiere a la relevancia de las causas que nos movilizan. Algunos privilegian el drama (Hilgartner y Bosk, 1988; Lahire, 2005). Y la dramaticidad de una necesidad humana es intensificada por el uso retórico del niño, especialmente cuando se le asocia a la violencia (Best, 2008). Con frecuencia, nosotros –profesionales, políticos, activistas y académicos de la causa infantil– pasamos el límite (que puede ser tenue) entre la publicitación de una necesidad social intensa y la dramatización espectacular de un problema social. Uno de los riesgos que deriva de pasar este límite es la canalización de recursos humanos y financieros hacia el espectáculo, en detrimento de otras urgencias con menor convocatoria mediática. Con certeza, “sexo, droga y violencia” tienen más convocatoria mediática que la insuficiencia de plazas en las guarderías. Especialmente, porque no las vemos. Especialmente, porque no nos cruzamos con niños de corta edad en los espacios donde nos movemos si no somos padres o profesionales de la primera infancia. Especialmente, porque no nos sentimos amenazados por niños de corta edad. Los bebés son noticia cuando son abandonados; las guarderías lo son cuando en ellas hay una situación crítica. Así, se produce un cortocircuito: pocos de nosotros, adultos, fuimos usuarios de una guardería cuando éramos niños o con nuestros hijos; su visibilidad social es restringida y, cuando ocurre, tiende a estar asociada a la tragedia, a la desgracia.

## **MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INFANCIA EN LATINOAMÉRICA**

Desde mediados de los años noventa disponemos en Brasil de una institución, ANDI (Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia), que analiza el trato que nuestros medios de comu-

nicación reservan a los derechos de la infancia. Esta experiencia inspiró la creación, en 2003, de la Red ANDI América Latina que, congregando a 13 agencias, pasó a analizar los contenidos de los periódicos latinoamericanos.

Entre sus varias actividades (ver: <http://www.redandi.org>), la Red ANDI América Latina realizó en 2006 un trabajo de investigación, mediante los procedimientos de análisis de contenidos, basado en 236.976 noticias sobre la infancia (de 0 a 17 años) publicadas en 121 de los principales diarios de diez países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Adoptando una metodología que ha desarrollado la ANDI brasileña, el análisis sigue una metodología cuantitativa y cualitativa y focaliza varios aspectos del lenguaje periodístico: tema principal y secundario, informantes, tipo, edad a que se refiere, enfoque, etc.

Asumiendo una definición bastante restringida de violencia –a partir de la conceptualización de la UNESCO centrada principalmente en actos violentos (Red ANDI, 2007)–, la distribución de frecuencias mostró que la educación y la violencia son los temas principales (en este orden) en las noticias analizadas, produciéndose una inversión, con predominio de la violencia, solamente en periódicos argentinos (Cuadro 1). Sin embargo, un análisis de categorías permite que aparezcan otros temas que, a pesar de que no hayan sido incluidos en esa categoría, también pueden ser asociados a la violencia: abuso sexual, accidentes, abandono, drogas, privación de libertad, niños desaparecidos. En ese sentido, si adoptásemos una conceptualización más amplia de violencia, más allá de los actos violentos, observaríamos que el porcentaje aumentaría en 10,46 puntos porcentuales, es decir, sobrepasaría el tema de la educación. Por lo tanto, en la actualidad mediática latinoamericana, se nota que la visibilidad dada a la infancia se da sobre todo cuando se asocia a la violencia como puerta de entrada de lo que se viene denominando “sensacionalismo mediático”.

**Cuadro 1. Distribución de la frecuencia de temas seleccionados en noticias sobre la infancia y la adolescencia en diarios latinoamericanos**

	Temas				Edades	
	Violencia	Educación	Educación infantil	Mortalidad infantil	0 a 6	7 a 17
Argentina	23,63	19,11	0,39	0,41	19,97	80,03
Bolivia	11,95	25,80	0,34	0,52	37,78	62,22
Brasil	12,48	24,10	0,60	0,33	21,48	78,52
Colombia	16,54	19,61	0,35	0,15	22,79	77,21
Costa Rica	8,94	18,91	0,23	0,22	21,50	78,50
Ecuador	7,14	33,18	1,91	0,15	17,70	82,30
Guatemala	18,35	23,90	0,52	0,52	24,27	75,73
Nicaragua	13,52	18,59	0,76	0,38	30,68	69,32
Paraguay	14,89	19,63	0,28	0,26	40,68	59,32
Venezuela	9,71	21,65	0,95	0,21	18,42	81,58
América Latina	13,72	22,45	0,63	0,32	25,53	74,47

Fuente: ANDI (2007, <http://www.redandi.org>, información obtenida en enero de 2009).

Además de la jerarquía de los temas, la investigación de la Red ANDI (2007) informa de que los artículos son predominantemente de tipo reportaje (pocos editoriales y artículos de opinión o entrevistas), de que las fuentes privilegiadas son el gobierno, que solo un 5,05% de las producciones periodísticas discuten políticas públicas relacionadas con el tema tratado (Red ANDI, 2007,

p. 25), de que un 8,03% son artículos que presentan denuncias y el 13% son artículos que discuten soluciones. Es decir, la contribución de los medios es pequeña en la construcción de una reflexión que sustente una agenda de políticas para la infancia.

Además, la investigación permite analizar la jerarquía de sexo y edad: hay una ligera prevalencia de noticias referentes a niños y adolescentes de sexo masculino (33,77%) y una nítida predominancia de niños y adolescentes de más edad (74,47% de las noticias); a los niños de hasta 6 años hace referencia poco más del 25% de las publicaciones analizadas. Tal sub-representación de los niños de corta edad se fortalece por la reducida importancia dada a los temas relacionados con sus derechos: así, el tema “mortalidad infantil” estuvo presente en solo un 0,32% del *corpus* y la educación infantil en un 0,63% (Cuadro 1). La poca importancia dada a cuestiones relacionadas con niños de corta edad adquiere relieve cuando se observa que, entre las 48 categorías que componen la parrilla de análisis, solo 17 (un 34,7%) obtuvieron una frecuencia igual o inferior a la categoría “educación infantil” y 10 (un 30,24%) a la categoría “mortalidad infantil” (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Distribución de la frecuencia de temas que pueden ser asociados a la violencia en noticias sobre la infancia y la adolescencia en periódicos latinoamericanos**

Temas	%
Explotación o abuso sexual	3,89
Accidentes	3,30
Abandono, institucionalización y situación de calle	1,14
Drogas	0,94
Medidas socioeducativas, privación de libertad	0,60
Niños desaparecidos	0,59
TOTAL	10,46

Fuente: ANDI (2007, [www.redandi.org](http://www.redandi.org), información obtenida en enero de 2009).

Nítidamente, el escenario que se desprende de los resultados de la investigación de la ANDI es muy similar al construido a partir de las investigaciones menos amplias, pero más en profundidad, de diversos investigadores iberoamericanos: Ponte (2005) en Portugal; Arfuch (1997) en Argentina; Navas (1994) en Nicaragua; L. Andrade (2004), M. Andrade (2005), Freitas (2004), Nazareth (2004) y Bizzo (2008) en Brasil, entre otros. Estos investigadores destacan el tono sensacionalista asociado a los actos de violencia característico, de un modo general, en la cobertura de temas asociados a la infancia. En el grupo de investigaciones que coordinó, observamos además cuatro aspectos principales: el uso de la retórica dramática que lleva a la aproximación de los temas vía situaciones violentas, exóticas e inusitadas (el titular “de la guardería al prostíbulo”, por ejemplo); la estigmatización de la pobreza al responsabilizar a la familia de los niños y los adolescentes en “situación de riesgo” por su propia condición; la desconsideración y falta de respeto a la ética, en la medida en que con frecuencia se desvela la identidad civil de niños y adolescentes (aun cuando se trate de infractores) y, a pesar de que se apoyan en sus historias individuales, no toman en consideración sus voces y opiniones; la sub-representación de niños de corta edad, que de nuevo solo adquieren visibilidad en contextos de violencia, abandono y accidentes.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Una información seria, neutra, desdramatizada no es noticia, no causa impacto, no es comunicación, no tiene penetración internacional. La catástrofe rompe el cerco de la neutralidad

y atraviesa continentes. La concentración de noticias vehiculadas en el mercado internacional por cuatro agencias (según Alajmo, las agencias UPI, AP, Reuters y France-Press concentran el 90% del noticiario) recrea el subdesarrollo para los propios países subdesarrollados. “El subdesarrollado evalúa su propio subdesarrollo con los ojos y los paradigmas del desarrollado” (Alajmo, 1993, p. 74).

Marco Alajmo (1993) nos ofrece un análisis estimulante de la producción y circulación de informaciones en la época de la globalización, cuando las agencias internacionales del hemisferio norte transmiten noticias sobre el hemisferio sur para uso local, lo que acaba “recreando” la realidad sureña a la luz de los parámetros de comunicación norteros. Alajmo (1993) sugiere que la información es travestida en comunicación, estereotipando la realidad que se propone describir. “Cuando un periodista norteamericano o europeo va a Asia, África o Latinoamérica tropieza frecuentemente con su propia falta de voluntad de comprender. El mundo es visto en función de las necesidades de Occidente” (Kassam, 1991, en Alajmo, 1993, p. 70). En este proceso de comunicación, el mundo subdesarrollado es tratado como el otro, el exótico, comunicado (mejor que “descrito”) con rasgos estereotipados: “se crea, entonces, el estereotipo a través del cual se quiere entender por completo el fenómeno del subdesarrollado. Es el particular que incluye, contradictoriamente, el general” (Alajmo, 1993, p. 71).

En este mundo en que no quedan tierras por conquistar, el exótico, el otro, el más distante es el niño y el adolescente pobre del mundo pobre. El “niño de la calle”, experiencia particular y circunscrita del subdesarrollo, se expande, no como símbolo o metáfora del subdesarrollo, sino como su identidad.

“Se informa sobre la realidad en forma de hechos (delimitados en el tiempo) y situaciones extendidas en el tiempo por medio de imágenes [...]. Datos y números sustituyen a los gestos y sus consecuencias. El número hace que las imágenes se realicen [...], se cuenta sin explicar, dando así una información (no seria) sobre una realidad obligatoriamente ‘no seria’, para una realidad ‘supuestamente seria’” (Alajmo, 1993, pp. 72-73).

Sylvie Brunel efectuó un análisis similar (1991) en su libro sobre el hambre en el mundo. En el capítulo “¿El hambre justifica los medios?”, la autora señala: “alcanzado en el estómago por imágenes impactantes de niños esqueléticos, Occidente no reflexiona mucho más allá de esa urgencia que siente de forma brutal: es preciso hacer algo, y rápido [...] Esta reacción inmediata, generosa, pero, desafortunadamente, en general desordenada en la práctica e incitada por los medios de comunicación –‘manden ayuda’– es todo el comentario que acompaña a los terribles reportajes vía satélite sobre el hambre. ¿Explicaciones? Raramente se dan; no es fácil explicar en algunos segundos las causas profundas del hambre [...]. Occidente siente el hambre como un ataque personal. Pero [no va] más allá de esa imagen, tranquilizadora para el donante, de esos sacos de alimentos, de esos paquetes de lentejas, de harina y de arroz que los niños de las escuelas colectan para un Tercer Mundo percibido de forma global como una humanidad hambrienta, presta a tomar por asalto Occidente si este se muestra muy egoísta o indiferente” (Brunel, 1991, p. 21).

Alajmo (1993) da un paso más en su análisis: considera que este tipo de información (o retórica comunicativa, digo yo) no afecta solo al ámbito social, sino que también afecta a la esfera político-administrativa de las relaciones norte-sur, en especial a la política de cooperación internacional. “La financiación de gobiernos extranjeros a proyectos de cooperación en Brasil, por ejemplo, se destina casi en su totalidad a las áreas de los indígenas, de la Amazonía y de la infancia mar-

ginada” (Alajmo, 1993, p. 77). Hemos ido más allá: hemos apuntado esta relación norte-sur en la construcción de la agenda internacional de políticas para la infancia vía expertos académicos de organizaciones multilaterales (Rosemberg, 2005).

Los debates en torno a los nuevos derechos del niño y del adolescente pusieron de relieve viejos y nuevos discursos sobre la infancia y ampliaron su adhesión. Sería difícil que hoy día alguien sustentara una posición contraria al reconocimiento de la protección a niños y adolescentes. Tomo prestada de Moraes y Carvalho (s. f., p. 6) una reflexión que efectuaron a partir de las entrevistas con informantes privilegiados de Río de Janeiro en el área de implementación del Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA) brasileño<sup>8</sup>.

Los *sentimientos* que han proporcionado la base de sustentación social y jurídica al ECA son solidarios y altruistas, atraviesan todo el campo de atención y han sido, de manera genérica, representados por la idea de que “todos tienen algo que hacer por nuestros niños y jóvenes” [...]; los ideales de lucha por la garantía de derechos de ciudadanía del niño y del adolescente muchas veces se configuran o se confunden con idealizaciones evocadoras, tales como aquellas que se refieren a objetivos como la “salvación de niños y jóvenes para un futuro digno”.

Identifico la popularización de ese discurso en la sociedad actual en forma de sensibilidad epidérmica, orquestada por los medios de comunicación, la industria del espectáculo, las agencias multilaterales, las nuevas organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones, las universidades y los gobiernos. Asistimos a lo que Pereira (2005) titula “el niño como el centro del espectáculo de la compasión” (p. 56), que deglute antropofágica y a veces contradictoriamente discursos y prácticas en defensa de la infancia. En este punto desfilan los espectáculos y las cenas para recaudar recursos (por ejemplo, el brasileño *Criança Esperança* de la Red Globo de televisión en asociación inicial con UNICEF y posteriormente con UNESCO), el *marketing* social en las telenovelas (la adopción de un niño negro y “abandonado”), la creación de fundaciones y ONG por celebridades del deporte o del *show business* para acoger a los niños pobres, la concesión de premios, sellos y otros distintivos para la empresa, el periodista, el alcalde, el presidente, todos amigos del niño. La infancia pobre de los países pobres reclama benevolencia (“adopte un niño brasileño por U\$ X”), presta *glamour* a celebridades (Freitas, 2004): la princesa Diana visita a los “niños de la calle” de la Praça da Sé en São Paulo (Andrade, 2005). Los medios transmiten datos de UNICEF sobre supervivencia infantil en América Latina, publican fotos de gobernantes con niños en brazos y todos nosotros clamamos justicia ante un niño muerto. Pero pocos de nosotros conocemos –y nos indigna– el hecho, aparentemente banal, de que en 2009 todavía no podamos responder a la pregunta: ¿Cuál es el déficit de plazas en guarderías iberoamericanas para niños de hasta 3 años? Peor, muchos moverían la cabeza comentando: “pero ¡qué pregunta tan absurda!”.

---

<sup>8</sup> El ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) es la legislación brasileña infraconstitucional para niños y adolescentes inspirada en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.



# Primera infancia: una agenda pendiente de derechos

*Nashieli Ramírez*

“No podemos olvidar que hablar de derechos humanos es mucho más que hablar de instrumentos jurídicos, organismos, comités e informes. Es hablar de un paradigma para la convivencia [...]. Es permitir que la realidad nos confronte, dejarnos tocar por ese padecimiento y comprometernos con la gran tarea –aún pendiente en esta transición milenaria– de la construcción de un mundo verdaderamente humano.”

*Carmen Posada*

Las últimas décadas se caracterizan por un incremento en la generación de conocimiento alrededor de la importancia de la infancia temprana en el desarrollo de los seres humanos. Las primeras iniciativas a nivel internacional que colocan a los niños pequeños como sujetos de particular atención son las educativas, como lo deja ver la Declaración Mundial Educación para Todos (1990). Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha venido apoyando acciones y proyectos de atención y desarrollo educativo de la primera infancia.

Los hallazgos en el campo de las neurociencias han mostrado que los primeros tres años de vida constituyen un período crítico en el desarrollo del cerebro y confirman la importancia de las experiencias tempranas en la maduración neural y los comportamientos futuros (Greenspan, Shartz y Nash, 1997). También se ha generado abundante demostración científica en torno al impacto positivo de los programas de desarrollo de primera infancia, especialmente en los futuros comportamientos sociales y educativos (McEwan y Shapiro, 2006; Berlinski, Galiani y Manacorda, 2006).

Si bien los argumentos científicos se han utilizado para resaltar la importancia de la temática, son los estudios económicos los que, hacia finales de los noventa, comenzaron a dominar la arena argumentativa. Los análisis en este campo se han relacionado con la atención a la primera infancia en general, y a la educación inicial (y preescolar) en particular, como inversión. Los estudios de tasa de retorno, que establecen retornos de entre 7 y hasta 17 dólares por cada dólar invertido en primera infancia (Rolnick y Grunewald, 2003; estudios longitudinales de Perry Preschool, 2004). Otros han analizado la inversión en primera infancia como una estrategia de desarrollo económico, destacando su participación en la generación de capital humano en la medida en que una parte importante de las posibilidades de ulterior éxito académico y laboral se determina por el desarrollo de habilidades y hábitos en la etapa preescolar (Heckman y Masterov, 2004). Finalmente, otro eje que está ganando terreno es el que aborda la búsqueda de la equidad, referido al planteamiento de una mayor efectividad de los programas en primera infancia en el combate contra la pobreza y por la disminución de las brechas de desigualdad (Currie, 2001, y Reporte de Desarrollo Mundial 2005 del Banco Mundial).

Los argumentos económicos proporcionan el marco explicativo de la apuesta que en la primera infancia están haciendo organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El Banco Mundial incrementó la inversión en programas de desarrollo de la infancia temprana de 126 millones de dólares en 1990 a alrededor de 1,5 billones en 2005. El 50% de estos recursos se ha destinado a programas en América Latina, principalmente en Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. En lo que toca a la OCDE, en marzo de 1998 puso en marcha el Análisis Temático de las Políticas de Atención y Educación de la Primera Infancia. El proyecto contó con la participación voluntaria de veinte países, dos de ellos del bloque iberoamericano (Portugal y México), produciéndose los dos informes *Niños pequeños, grandes desafíos I y II* (OCDE, 2001 y 2006).

Sin duda, estos argumentos y sus datos han tenido un peso importante en el creciente interés de los gobiernos de la región por colocar en la agenda de políticas públicas a la primera infancia. Países como Colombia, Chile, Cuba y Guatemala han avanzado en el desarrollo de planes integrales de atención a la infancia temprana y en el resto se constata una gran cantidad y variedad de programas y acciones. Sin embargo, en diversos capítulos de este volumen se puede comprobar que los indicadores de supervivencia y desarrollo nos señalan un impacto limitado, una inversión precaria y una cobertura todavía muy alejada de la universalidad.

En nuestra opinión, si bien los planteamientos utilitarios y pragmáticos son importantes, en la región se ha relegado a un segundo plano el argumento según el cual el desarrollo de políticas públicas de atención a la primera infancia es necesario porque a través de ellas avanzamos en el cumplimiento de los derechos humanos de los niños pequeños. Porque, más allá del análisis en términos costo-beneficio, la educación, la salud, la diversión, la protección, el bienestar y la felicidad de los niños iberoamericanos son sus derechos.

## **DE LAS NECESIDADES A LOS DERECHOS**

Desde hace casi dos décadas, la Convención de los Derechos del Niño (CDN) se ha convertido para todos los Estados de Iberoamérica en una ley internacional de carácter vinculante que incorpora toda la gama de derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. La CDN entró en vigor en todos los países de la región en el transcurso del último cuatrimestre de 1990, con excepción de Argentina, España, Panamá, República Dominicana, Colombia y Cuba, en donde está vigente a partir de 1991, y de Guinea Ecuatoriana, desde 1992. La CDN estipula la responsabilidad legal y ética del Estado para hacer cumplir o establecer las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de derechos de todas las personas menores de 18 años de edad.

La CDN sienta pilares fundamentales para generar intervenciones públicas respecto de la infancia: *postula el estatus jurídico de la infancia*, atribuye *derechos a todos los niños*, no importa cuál sea su situación, *establece la doctrina de la protección integral*, considera los *servicios universales* como los instrumentos fundamentales para avanzar hacia una perspectiva de mayor equidad, debiendo las respuestas asistenciales y compensatorias ser temporales y estar destinadas solo para reparar derechos no atendidos. En resumen, la CDN *es un postulado-marco para la elaboración de políticas para la infancia*, ya que postula derechos y enuncia contenidos esenciales para formular políticas que los garanticen.

El Comité de los Derechos del Niño es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la CDN por los Estados parte. El Comité también genera interpretaciones del contenido

de las disposiciones en torno a problemáticas emergentes o de especial atención (por ejemplo, VIH/SIDA y primera infancia) en forma de Observaciones Generales. De estas destaca la *Observación 7: Realización de los derechos de los niños en la primera infancia*, publicada en el 2005. En su introducción, el Comité señala que es producto de sus experiencias al examinar los informes de los Estados parte, ya que en muchos casos se ha proporcionado muy poca información sobre la primera infancia, y en su mayoría los comentarios se han limitado a la mortalidad infantil, el registro de los nacimientos y la atención a la salud. De ahí que el Comité considerara necesario estudiar las repercusiones más amplias de la CDN sobre los niños pequeños y precisar que 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. Los objetivos de la Observación 7 son:

- Reforzar la comprensión de los derechos humanos de todos los niños pequeños.
- Comentar las características específicas de la primera infancia que repercuten en la realización de los derechos.
- Alentar el reconocimiento de los niños pequeños como agentes sociales desde el inicio de su existencia, dotados de intereses, capacidades y vulnerabilidades particulares, así como de la necesidad de protección, orientación y apoyo en el ejercicio de sus derechos.
- Hacer notar la diversidad existente dentro de la primera infancia, que debe tenerse en cuenta al aplicar la Convención, en particular la diversidad de circunstancias, calidad de experiencias e influencias que modelan el desarrollo de los niños pequeños.
- Señalar las diferencias en cuanto a las expectativas culturales y al trato dispensado a los niños pequeños, en particular costumbres y prácticas locales que deben respetarse, salvo en los casos en que contravengan los derechos del niño.
- Insistir en la vulnerabilidad de los niños pequeños frente a la pobreza y la discriminación.
- Contribuir a la realización de los derechos de todos los niños pequeños mediante la formulación y promoción de políticas, leyes, programas, prácticas, capacitación profesional e investigación globales, centrados específicamente en los derechos de la primera infancia.

Es importante resaltar que la Observación 7 tendría que ser el marco específico para el desarrollo de políticas públicas, programas y acciones dirigidas a la primera infancia con un enfoque de derechos. Sin embargo, es poco conocida y, por lo tanto, poco utilizada, no solo por los gobiernos de la región, sino también por una gran parte de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a atender a esta población en Iberoamérica. A pesar de los avances en materia de derechos de la infancia en los países iberoamericanos, en general el marco jurídico es demasiado débil para influir determinadamente en el presupuesto, las políticas, los programas y las prácticas que afectan al pleno ejercicio de los derechos de los niños. Se trata de leyes que carecen de los mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad y que presentan serias contradicciones frente a la doctrina de protección integral. En su mayoría, descansan sobre instituciones obsoletas, con escaso presupuesto y poder de convocatoria, y no cuentan con fuerza jurídica y social suficiente para incidir sobre las políticas públicas dirigidas a la infancia. Las debilidades en las leyes provocan que el camino hacia la armonización del marco jurídico vigente en todos los niveles del Estado sea largo y lleno de contradicciones, por lo que es frecuente que una ley de protección de los derechos de la infancia coexista con leyes que los niegan.

La Convención no ha tenido un impacto orgánico y fundamental en las políticas públicas que afectan a la infancia y, en consecuencia, nos encontramos lejos de poder garantizar el cumplimiento pleno de los derechos establecidos en ese acuerdo internacional. Las principales limitaciones en torno a las políticas públicas hacia la primera infancia son las siguientes:

- Obsoletas estructuras de gobierno dedicadas a la infancia, constituidas desde una visión completamente distinta de la CDN. La propia naturaleza jurídica de estas estructuras e instancias las ha llevado a privilegiar las políticas asistenciales. De hecho, las acciones destinadas a la infancia son en su mayoría de corte asistencialista y se desarrollan en el marco de programas desarticulados. La educación inicial, la educación preescolar y la provisión de servicios de apoyo a las mujeres trabajadoras, por ejemplo, transitan por carreteras paralelas y, en no pocos casos, divergentes.
- Limitada asignación de gasto público dirigido a la primera infancia. Si en algo se traduce el cumplimiento de los derechos de la infancia es en una inversión considerable (al máximo posible) y eficiente (a través de medidas legislativas, administrativas y de cualquier índole) del gasto público. Además, este esfuerzo implica no solo asignar un mayor gasto público en beneficio de la infancia, sino también generar estrategias que movilicen los recursos del sector público y de la sociedad en general de forma articulada y coherente. Como ejemplo de las limitaciones en este rubro, consideremos que en la Unión Europea los padres pagan en promedio una cuarta parte del costo por cuidado y educación de niños durante los primeros tres años de vida, mientras que en América los padres pagan alrededor de la mitad (Bennett, 2004).
- La definición conceptual que ha orientado las políticas sobre la primera infancia se ha enmarcado en el campo de acción de los programas de protección dirigidos a la familia. Esta perspectiva es válida cuando se trata de poblaciones que requieren atención en materia de asistencia social, pero es insuficiente si consideramos a la infancia como una categoría social, como las mujeres o las personas mayores, lo que ayudaría a establecer de una manera específica y transversal las políticas sobre infancia en el marco del desarrollo y de la restitución de sus derechos. Pensar que la infancia solo existe en el marco de la familia es como pensar que las mujeres solo existen en tanto que parte de la estructura familiar.

Y es este último aspecto el que desarrollaremos más ampliamente, ya que, por un lado, existe un extendido debate en torno a la familia y los niños como sujetos de derechos. Y, por otro, como veremos más adelante, hay discusiones abiertas alrededor del papel de la familia en los programas y acciones dirigidos a la primera infancia.

En la actualidad existen suficientes pruebas de que la presencia de entornos protectores, estimuladores y afectuosos tiene para el desarrollo infantil tanta importancia como los nutrientes en su alimentación. A partir de la interacción y del intercambio de significados con las personas que los rodean y de sus vínculos afectivos, los niños construyen su identidad y su realidad personal, social y cultural. Las relaciones de apego son los vínculos afectivos que los niños pequeños establecen con sus padres y otros cuidadores clave. Estas relaciones son cruciales para el bienestar del niño y para su desarrollo emocional y social. La CDN reconoce a la familia como “el grupo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños”. En la Observación 7 aclara que con el término “familia” se refiere a una variedad de estructuras que pueden ocuparse de la atención, el cuidado y el desarrollo de los niños pequeños y que incluyen a la familia nuclear, la familia ampliada y otras modalidades

tradicionales y modernas de base comunitaria, siempre que sean acordes con los derechos y el interés superior del niño. También especifica que:

“(19) [...] El Comité observa que en la práctica los modelos familiares son variables y cambiantes en muchas regiones, al igual que la disponibilidad de redes no estructuradas de apoyo a los padres, y existe una tendencia global hacia una mayor diversidad en el tamaño de la familia, las funciones parentales y las estructuras para la crianza de los niños. Estas tendencias son especialmente importantes para los niños pequeños, cuyo desarrollo físico, personal y psicológico está mejor atendido mediante un pequeño número de relaciones estables y afectuosas [...]. En general, estas relaciones consisten en una combinación de madre, padre, hermanos, abuelos y otros miembros de la familia ampliada, junto con profesionales especializados en la atención y educación del niño. El Comité reconoce que cada una de estas relaciones puede hacer una aportación específica a la realización de los derechos del niño consagrados por la Convención y que diversos modelos familiares pueden ser compatibles con la promoción del bienestar del niño. En algunos países y regiones, las actitudes sociales cambiantes hacia la familia, el matrimonio y la paternidad están repercutiendo en las experiencias de primera infancia de los niños pequeños, por ejemplo, tras las separaciones y reconstituciones familiares. Las presiones económicas también influyen en los niños pequeños, por ejemplo, cuando los padres se ven obligados a trabajar lejos de sus familias y sus comunidades. En otros países y regiones, la enfermedad y muerte de uno o de ambos padres o de otro pariente debido al VIH/SIDA es ahora una característica común de la primera infancia. Estos y muchos otros factores repercuten en la capacidad de los padres para cumplir con sus responsabilidades en relación con los niños. Más en general, durante períodos de rápido cambio social, las prácticas tradicionales pueden ya no ser viables o pertinentes a las circunstancias de los padres y estilos de vida actuales, pero sin que haya transcurrido tiempo suficiente para que las nuevas prácticas se asimilen y las nuevas competencias parentales se entiendan y valoren”.

Como se puede apreciar, en el marco de los derechos de la infancia, el Comité reconoce la diversidad de las familias, los cambios en las dinámicas familiares y la posibilidad de que existan otros cuidadores o tutores. No obstante lo anterior, en la mayoría de los países iberoamericanos, un amplio sector de la población considera que el único arreglo que asegura una socialización y una transmisión de valores adecuadas es la “familia natural”. Sumado a lo anterior, prevalece la representación social de que los hijos son propiedad de sus padres y que la familia y lo que en su interior suceda pertenece a la esfera de lo privado. Uno de los desafíos de fondo para la plena vigencia de los derechos de la infancia es superar la distinción tradicional entre las esferas pública y privada. Mirar integralmente el campo de acción de los derechos es mirar también a los sujetos y los quehaceres que se desarrollan en el ámbito privado.

## DE LO PRIVADO A LO PÚBLICO

Los estudios sobre la familia en América Latina se remontan a 1950 con un análisis de la fecundidad en la región. A partir de entonces, las investigaciones se han incrementando desde diferentes disciplinas y enfoques. Sin embargo, hasta la fecha son aún escasas las pesquisas que abordan la dinámica interna de las familias y el significado que los procesos familiares representan tanto para sus integrantes como para la sociedad. Según Feijoo (1993), los estudios sociales de la familia se enfrentan con tres tipos de obstáculos: ideológicos, epistemológicos y metodológicos, por lo que no duda en señalar que, como objeto de investigación, la familia sigue siendo una “caja negra” estereotipada. Considera además que la dificultad metodológica deriva de su dimensión ideológica, en tanto la percepción de la familia como una unidad natural prima sobre el concepto de una unidad de organización condicionada social, histórica, económica y políticamente.

En términos cuantitativos, la familia-tipo nuclear sigue siendo la dominante en América Latina. Sin embargo, en las dos últimas décadas, este modelo tradicional de arreglo familiar ha ido perdiendo terreno (CEPAL, 2003), abriendo el paso a familias monoparentales, compuestas (en donde sus miembros no tienen relación de parentesco) y unipersonales. El número de hijos, por su parte, se ha venido reduciendo de manera constante desde los años setenta, así como el aumento de los hogares con jefatura femenina. Los cambios en tamaño, estructura y organización, especialmente los vinculados a la incorporación de las mujeres al mundo laboral y al incremento de la migración, entre otros, han impactado en las familias, tanto en la cotidianidad, como en su construcción sociocultural. Adicionalmente, en algunos países de la región, la presencia de pueblos indígenas apunta a la existencia de organizaciones y dinámicas familiares diversas y multiculturales.

El tipo de familia de aportante único (*breadwinner*) ha cedido lugar a una estructura donde ambos cónyuges están incorporados al mercado de trabajo. Sin embargo, esto no ha venido acompañado de una modificación en los roles de género femeninos tradicionales relacionados con las actividades domésticas. En América Latina se da una marcada diferencia entre la participación de la mujer y la del hombre en las actividades productivas y reproductivas. En el continente, la tasa de participación económica de la mujer es de 54% comparada con 79% de los hombres. En México, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, las diferencias exceden los 30 puntos, mientras que en Guatemala y Honduras la brecha no alcanza los 25 puntos porcentuales. En contraste, a lo largo de la región, las mujeres se responsabilizan de dos tercios del total de la carga de trabajo dentro de la casa, mientras que los hombres del tercio restante (CEPAL, 2007).

Podría suponerse que muchas de las características de los actuales arreglos familiares son nuevas. Sin embargo, las investigaciones sobre las características de las familias iberoamericanas (Gonzalbo, 1999; Rodríguez, 2004) aportan datos imprescindibles para el entendimiento de ciertas situaciones contemporáneas, muchas veces tomadas por la sociología de la familia como originales del momento actual. Las investigaciones sobre la sociedad novohispana indican que la moral cristiana se arraigó de forma distorsionada y diferenciada. Así, el matrimonio canónico definido como único vínculo natural y legítimo no se instauró de manera homogénea, pues las áreas rurales e indígenas, más apegadas a la tradición y a la comunidad, se acercaron mucho más a este modelo, mientras que en las ciudades se impuso la doble moral. En las zonas rurales e indígenas de México y los Andes Centrales de Ecuador, Perú y Bolivia la situación era diferente, ya que, salvo pocas excepciones, conservaron sus hábitos y tradiciones familiares y comunitarias. Los estudios muestran que los arreglos familiares hacia finales del siglo XIX eran mayoritariamente nucleares, con una importante presencia de jefaturas femeninas, que representaba cerca de la tercera parte de las unidades domésticas. Eran muchos los hogares sostenidos por mujeres que se distribuían las tareas de cuidado de los niños, la preparación de alimentos y la obtención de recursos económicos.

Difícilmente puede estimarse que en Iberoamérica la vida de las madres haya estado encerrada en el mundo doméstico. La masiva incorporación de grandes sectores de la población rural a la vida citadina en el siglo XX modificó los patrones de arreglos familiares en las ciudades, incrementando la familia extensa; la tradición se resignifica en la co-residencia, a veces sin vínculo de parentesco (compadrazgo y redes), de los sectores marginados: vecindades (México), inquilinatos (Bogotá) y conventillos (Montevideo). Las familias de Iberoamérica presentan una cronología diferente a la que prevaleció en Europa (Laslett, 1977). Todavía en los años sesenta era frecuente

encontrar en la Península y en Latinoamérica grupos familiares de doce y catorce hijos, en buena parte bajo la influencia de una fuerte propaganda de la Iglesia. Por su parte, en esos años, como contraste, Europa ya había entrado en el proceso moderno de reducción. Como se puede apreciar a través de este breve recorrido histórico, todo parece indicar que en Iberoamérica la constante ha sido la diversidad de arreglos familiares.

La atención a la primera infancia deberá considerar esta diversidad. En este sentido, es importante que los tomadores de decisiones y los responsables administrativos antepongan su ejercicio público a sus creencias particulares. Un ejemplo de lo anterior es la incorporación de indicadores de familias monoparentales (en especial, las de jefatura femenina) como un elemento de supervisión de bienestar y, en ocasiones, de derechos de la primera infancia. Si bien hay estudios que documentan bajos niveles de desempeño educativo en los niños que viven en este tipo de hogares, si cruzamos esta característica con el nivel de ingresos, constataremos que los indicadores pertinentes son los de pobreza y exclusión social.

A partir de los años sesenta, la crianza dejó de ser una práctica cultural de un colectivo y se convirtió en el ejercicio de habilidades para el desarrollo del intelecto y la conducta social en la sociedad modernizada. En el mundo globalizado, la crianza se generalizó sobre la base científica de una psicología que promueve un concepto de hombre competitivo y libre, capaz de desarrollar su potencial humano, su creatividad e innovación. Sin embargo, la incorporación de este modelo no ha sido homogénea, ni tampoco ha estado exenta de contradicciones. Actualmente, en las zonas rurales e indígenas de Latinoamérica, los patrones de crianza se debaten entre los tradicionales (en los que se enfatizan la obediencia, la honestidad, la responsabilidad y el trabajo como valores fundamentales y como ideales de comportamiento futuro para una vida digna) y los modernos (que enfatizan la independencia, la individualidad y la competencia como los valores a promover, a diferencia de los anteriores, más centrados en el control). ¿Hasta qué punto deben las acciones institucionalizadas interferir en los estilos de crianza tradicionales? ¿Cuáles son los límites de la intervención? Estos son algunos de los interrogantes que se plantean cuando se establecen estrategias o acciones que involucren estilos de crianza.

## **SUS DERECHOS, NUESTROS DEBERES**

La concepción del niño como sujeto de derechos se inserta en el marco de estas ideas, de sus resignificaciones y sus traducciones en comportamientos individuales y colectivos, en acciones privadas y públicas. Es un discurso en el que los términos “inmadurez”, “edad de uso de razón”, “inocencia”, “progreso”, “futuro”, “menor” deben coexistir con “derechos” y “participación infantil”, en medio de un debate entre lo público y lo privado, entre “responsabilidad de los padres” y “políticas públicas”. La agenda para el futuro debe inevitablemente responder a la lógica de los derechos de la infancia. Es decir, si bien el servicio de cuidado respondió en su momento a una demanda laboral, creemos que la socialización, la oportunidad de espacios de estimulación temprana y de cuidados son todos derechos de los niños pequeños.

En su momento, Europa optó por varios modelos de protección social a la infancia, unos en los que se partía de la consideración de los derechos infantiles (más frecuentes en los países escandinavos), otros en los que la familia extensa era considerada responsable de la protección de sus miembros (más frecuentes en los países del sur y el Mediterráneo), y otros en los que el Estado cumplía distintos papeles de complementariedad con las familias (más típico de los países centroeuropeos) (Millar y Warman, 1996).

Por lo que a Latinoamérica se refiere, en los diferentes documentos elaborados en la región, y en diversos debates que se han desarrollado en torno al rol que desempeñan la familia y los cuidadores externos en la atención integral a la primera infancia, pueden encontrarse tres posiciones: la que considera que sea la familia la que exclusivamente atienda al niño, la que pone énfasis en los cuidadores externos y la que considera que la labor de ambos es complementaria.

Pero, en cualquier caso, no debemos olvidar que nuestra región es rica en propuestas comunitarias en las que se asiste a la madre, al padre o a cuidadores para que desarrollen este tipo de acciones. En este sentido, creemos necesario que en América Latina se recuperen las buenas prácticas de servicios comunitarios y vecinales. Un ejemplo es el programa social “Educa a tu hijo”, que opera desde 1992 en Cuba y funciona sobre una base comunitaria e intersectorial. Se fundamenta en un programa pedagógico con carácter interdisciplinario elaborado por pedagogos, psicólogos, pediatras, especialistas en crecimiento y desarrollo, en deporte, recreación y cultura, entre otros, y se caracteriza por la implicación de la familia y la comunidad en el desarrollo integral de los niños desde su nacimiento hasta los seis años.

Pensando globalmente en la región, nos parece que es el momento de enfocar las intervenciones hacia la construcción de comunidades de crianza, involucrando tanto a los adultos que tienen lazos de parentesco con los niños, como a los que no los tienen. Finalmente, es hora de construir redes sociales y generar capital social alrededor de la primera infancia. De una primera infancia a la altura del bicentenario.

Pero además, los niños tienen derecho a que el Estado provea a su familia, cualquiera que sean sus características, para que cuente con servicios de apoyo para la crianza. Es así como, ante estas transformaciones, lo que se requiere es que las licencias postnatales para madres y padres estén contempladas dentro de la normativa legal. Que haya una oferta suficiente de espacios de educación inicial o, como alternativa, facilidades de ampliación de licencias (hasta un año), lo que reduce la demanda de cuidado de lactantes. Además, la participación de los padres debería alentarse incluso después de que los niños accedan a los servicios infantiles. El intercambio de información entre padres y maestros y la adopción de enfoques educativos que contemplen actividades de socialización ayudan a mantener la continuidad de las experiencias infantiles entre el hogar y el centro educativo. A este respecto, debe tenerse en cuenta que los profundos cambios que han afectado a las familias en las tres últimas décadas han influido sobre todo en las formas de convivencia, faltando aún mucho que recorrer para que estos nuevos arreglos tengan un reflejo en los estilos de crianza, debido en gran medida a que continuar con las costumbres y tradiciones sobre el cuidado de los niños provoca en padres y madres menos incertidumbre.

En general, estamos aún lejos de que las políticas públicas en Iberoamérica contemplen a los niños pequeños como sujetos de derechos y no como objetos de políticas asistencialistas, o que solo atiendan sus derechos a la salud y a la educación. Hay, sobre todo, un gran vacío en el reconocimiento de su derecho a la participación. Es necesario transitar del enfoque de carencias y necesidades a uno que considere las políticas de infancia como el sistema de normas, acciones, intervenciones y programas públicos dirigidos a hacer efectiva la garantía de los derechos de los niños. Las políticas públicas desarrolladas a partir de este enfoque deben ser globales en los siguientes sentidos:

- *orgánicamente*, ya que deben comprender al Estado, no solo al gobierno;
- *temporalmente*, por cuanto deben exceder las periodicidades administrativas;

- *políticamente*, en tanto deben necesariamente contar con la participación de la sociedad civil, incluyendo a los niños pequeños con estrategias adecuadas a su edad;
- *sistemáticamente*, no limitándose a los derechos de supervivencia y desarrollo, y siendo capaces de promover prácticas integrales, transversales y de proximidad territorial que impliquen a los múltiples niveles de la acción de gobierno, desde las instancias de poder más centrales y alejadas de los ciudadanos a las más inmediatas y próximas a ellos.

Esperamos que este capítulo y este volumen susciten el interés y el debate sobre el enfoque de derechos en la primera infancia, pero, sobre todo, que sirvan para generar propuestas de intervenciones locales y para promover una agenda de políticas públicas que sean acordes con los cada vez más diversos entornos familiares y comunitarios de la infancia iberoamericana, en un contexto compartido por todos los países de la región, donde lo nuevo y lo viejo coexisten en las mentalidades y en las prácticas sociales. Ojalá que en este ejercicio los protagonistas sean los niños pequeños del bicentenario, que de todas formas dentro de una década seguirán teniendo razones para expresar que “las personas mayores jamás comprenden nada por sí solas, y es agotador para los niños tener siempre que darles explicaciones” (Antoine de Saint-Exupéry).



# ¿Qué hace Blancanieves por aquí? Derechos humanos, discriminación y diversidad en la primera infancia

*Michael Feigelson*

## ¿QUÉ HACE BLANCANIEVES POR AQUÍ?

Según recuerdo, Blancanieves vivía en Europa, hablaba solo alemán y tenía la piel más blanca que cualquier persona que yo haya conocido en la vida real. Sin embargo, parece mantener una vida paralela, una en que vive en guarderías y centros de estimulación temprana, habla español y portugués, y se transforma en alimento básico para el consumo cultural de los niños más pequeños. Entonces, cuando la encuentro en cada país al que viajo, siempre me vuelvo a preguntar, ¿qué hace Blancanieves por aquí? Si hay tantos cuentos y personajes, ¿por qué es ella quien viaja tanto?

Ciertamente, la historia tiene su intriga y contiene mucho que puede resonar en seres humanos con independencia de su zona de origen o su cultura. Blancanieves vive la experiencia de pérdida con la muerte de su mamá; el desplazamiento y la exclusión cuando huye y termina de trabajadora doméstica en un albergue de mineros; la violencia humana con los maltratos de su madrastra. Pero a su vez demuestra resiliencia ante la adversidad, encuentra apoyo donde no se lo espera y logra la esperanza para un futuro mejor. Es una historia del poder humano.

Sin embargo, su alcance impresionante se debe no solo a su contenido (una búsqueda de Google en español genera 11 millones de 'hits' comparados con 600.000 para 'primera infancia'), sino al poder de mercadotecnia de Disney y el flujo acelerado de información en el mundo de hoy. En este sentido, la omnipresencia de Blancanieves y su historia representa una tendencia hacia la homogenización cultural de las políticas y los programas para la primera infancia y da cuenta de los muchos componentes de esas políticas que deberían revisarse desde la perspectiva de la diversidad étnica y la forma en que esta se relaciona con asuntos de derechos humanos y discriminación.

Este capítulo aporta una perspectiva sobre algunos de los elementos que sería importante analizar en materia de primera infancia y diversidad étnica en América Latina desde un enfoque de derechos humanos. Se inicia con una descripción del marco conceptual, ligado a un breve resumen de los motivos por los cuales el tema parece ser crítico para la agenda pública de la región. Después adapta un modelo de análisis del sector privado empresarial para indagar sobre los tipos de cambios que podría implicar una revisión de políticas y programas en este marco. Finalmente concluye con algunos comentarios para la agenda del futuro.

## **UN ENFOQUE DESDE LOS DERECHOS HUMANOS**

### **Derechos humanos, discriminación y diversidad**

El concepto de “primera infancia” tiende a evocar imágenes de princesas animadas, juguetes de colores brillantes y niños inocentes y felices. O, por el contrario, si la preocupación es respecto a la pobreza en las primeras etapas de la vida, suele apuntar hacia la producción de lástima en el lector. Estas tendencias pueden hacernos olvidar que el tema de primera infancia debe caer, antes que nada, dentro del ámbito de los derechos humanos, un tema que merece una mirada tan digna y seria como cualquier otro relacionado con el desarrollo social, económico o político de la región.

El tema de los derechos humanos nos obliga a revisar el concepto de la discriminación. En primer lugar, cabe hacer referencia a la Observación General n.º 7 (OG7) del Comité de los Derechos del Niño (2005), que reconoce que la aplicación de muchos de los derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es difícil de interpretar cuando se trata de niños pequeños. En este sentido, la OG7 destaca la importancia de la concepción del niño más pequeño como “participante social activo” notando que, aunque el derecho a participar debe aplicarse de acuerdo con “la evolución de sus capacidades”, esto no debe ser usado como un pretexto para justificar prácticas autoritarias. Por lo pronto, identifica la discriminación por edad como una práctica común que afecta a esta población.

La OG7 también nota que, si bien todos los niños pequeños están en riesgo de ser víctimas de discriminación, la situación es aún peor para aquellos que pertenecen a grupos sociales que históricamente han vivido en los márgenes de la sociedad. Concretamente pone como ejemplos la discriminación por género, por situación socioeconómica, por creencias religiosas o ideas políticas, por circunstancias extraordinarias (por ejemplo, niños refugiados, desplazados, con madres o padres encarcelados) o, de interés particular para este análisis, por su pertenencia étnica. Entonces, si ya de por sí la primera infancia representa un grupo discriminado e invisible, existen subgrupos de niños que sufren de múltiples formas de discriminación y son ellos quienes deben ser prioridad si se adopta un enfoque de derechos humanos.

### **La primera infancia y la diversidad étnica en América Latina y el Caribe**

Debe ante todo reconocerse que el tema de la diversidad étnica es complejo y que, en el caso de América Latina, los matices tienden a ser bastante sutiles. Reducir la identidad solamente a una concepción monolítica (como pertenencia étnica) corre el riesgo de perder la riqueza de las identidades múltiples de que los seres humanos son capaces, sobre todo en el mundo globalizado de hoy. Sin embargo, no se debe ignorar la importancia de las características étnicas de los niños latinoamericanos y caribeños, ya que viven en una región que goza de una diversidad sumamente rica en este sentido.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2007), de la población total de América Latina y el Caribe, las personas indígenas representan aproximadamente el 10% y las afrodescendientes alrededor del 30%. Así que, cuando el Latinobarómetro (2001) identifica a estos indígenas y afrodescendientes (después de “los pobres”) como los más discriminados en la región, hay que darse cuenta de que estamos hablando de más de 200 millones de personas afectadas. La relevancia del tema resulta, por lo tanto, más que evidente de cara a la agenda pública.

En relación específicamente a la infancia, un ejemplo que muestra cómo el fenómeno afecta a los niños más pequeños son las estadísticas de mortalidad infantil. Como se demuestra abajo, UNICEF encuentra que, a pesar de los avances en este rubro durante los últimos diez años, las tasas de mortalidad infantil siguen siendo consistentemente más altas para niños indígenas y afrodescendientes comparadas con los promedios nacionales. En algunos casos extremos, estas cifras pueden llegar a ser casi el doble.

#### Tasa de mortalidad infantil, por 1.000 nacimientos vivos

País	Año	Población indígena	Población afrodescendiente	Promedio nacional
Brasil	2004	48,5	27,9	26,6
Colombia	2005	39,5	31,7	23,9
Guatemala	2002	51,1	...	41,0
México	2000	42,7	...	26,4

Fuente: UNICEF (2008, p. 17).

Más pruebas de esta problemática surgen cuando se hace un análisis desde otras perspectivas relacionadas con los derechos de los niños más pequeños. Según UNICEF (2007), 2 de los 11 millones de niños que nacen cada año en la región no cuentan con registro de nacimiento, un reconocimiento básico de su ciudadanía y puente para el acceso a servicios básicos. Entre los grupos más afectados, de nuevo se encuentran las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Por ejemplo, UNICEF (2008) indicó que menos del 21% de niños menores de 5 años en la zona amazónica de Ecuador estaban registrados en comparación con el promedio nacional de 70 a 89% (p. 18).

La discriminación en materia educativa también parece muy importante cuando consideramos la educación como uno de los principales mecanismos para romper con la transmisión intergeneracional de desventajas. Sin embargo, esto difícilmente se logra sin políticas y programas que resuelvan obstáculos frecuentemente destacados, como el idioma de instrucción y la pertenencia pedagógica. Como el BID (2007) nota en su informe *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, a pesar del avance “en la consecución de los Objetivos del Milenio relacionados con la educación primaria [...] los indígenas y afrodescendientes han quedado a la zaga” (p. 23).

Finalmente, si bien estas citas y estadísticas representan la inequidad y discriminación existente, los ejemplos presentados no llegan a proporcionar un análisis de la vivencia cotidiana de los niños de grupos étnicos comúnmente discriminados. Esto parece ser cada vez más importante dadas las tendencias en torno a la migración y la urbanización en la región. Es decir, si la cuestión de la diversidad étnica históricamente se ha tratado principalmente en relación con áreas rurales pobladas por grupos relativamente homogéneos, hoy día la ciudad latinoamericana representa un espacio donde el encuentro entre culturas diferentes está más presente que nunca, así como las anécdotas de discriminación: sea el niño que llega a casa triste porque se burlan de su color de piel, la niña que no quiere seguir estudiando porque no entiende lo que dice la maestra, o la mamá que no logra acceder a la clínica con su hija porque los médicos le hacen esperar más tiempo que a sus vecinos, la vivencia de la discriminación está cada vez más cercana al entorno de los más pequeños.

#### Un imperativo para la gestión y protección de los derechos sociales y culturales

Si bien no queda mucha duda en cuanto a la relevancia de la temática, el marco que se debe usar para analizarla sigue siendo polémico. En este sentido, quisiera plantear que donde existen

las mayores carencias es en la concepción de la temática como una que corresponde más que nada a los grupos comúnmente discriminados. Dicho de otra manera, un enfoque que pide modalidades de atención a “minorías étnicas”, o que sitúa el debate solamente en el ámbito de “equidad de oportunidades”, queda corto. Falla en reconocer que la diversidad no es una cuestión de “minorías”, sino de todos, y que la equidad no se consigue tratando a todos de la misma manera, sino por procesos de inclusión social donde reconocemos y valoramos las diferencias como bienes colectivos.

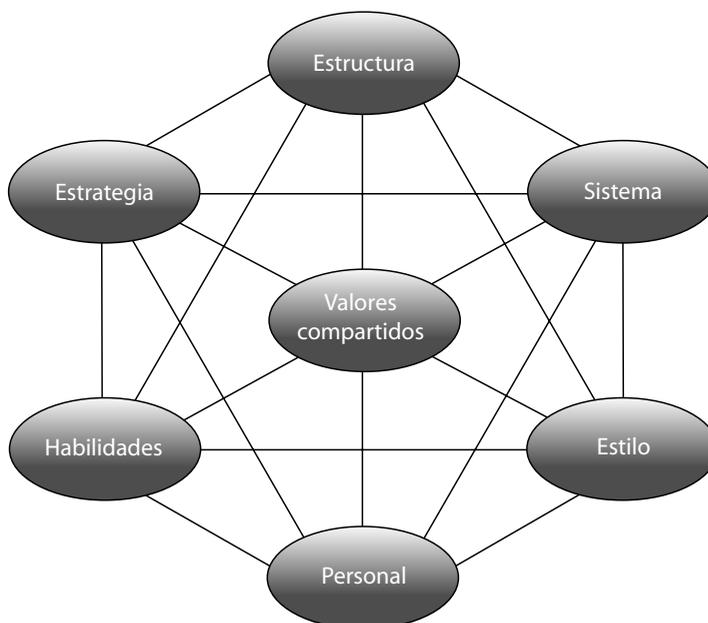
Esto es crítico en relación a la primera infancia, ya que lo que nos dice la literatura es que la formación de la identidad social y el aprendizaje de las prácticas discriminatorias surgen antes de los seis años (MacNaughton, 2006). Desde esta visión, tocar la diversidad étnica en la primera infancia representa tanto una inversión en la protección de los derechos sociales y culturales, como en su misma gestión. Es más, se podría argumentar que el no tocar la temática con los niños de una forma contundente y comprensiva es hacerles daño a ellos y a la sociedad en su conjunto. En este sentido, existe un imperativo no solo desde el marco de derechos humanos, sino también desde la inversión para el desarrollo y la cohesión social.

## UNA MIRADA SISTÉMICA A LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS PÚBLICOS

### El modelo 7-S

Para llevar esta discusión hacia el plano de agenda pública, quisiera introducir una estructura analítica representada en el diagrama de abajo y desarrollada por McKinsey & Company (Peters y Waterman, 1980), y aplicarla al sistema de servicios públicos para vislumbrar los tipos de ajustes que se podrían considerar. Más que proponer cambios específicos en las políticas y los programas para la primera infancia, mi intención es demostrar que un ejercicio de este tipo puede llegar a sugerir cambios de todo nivel y no solo en cuestiones de currículos y pedagogía, como suele ser frecuente en esta materia.

**Diagrama A: Modelo 7-S**



Los autores desarrollaron este modelo para analizar organizaciones (empresas en su caso) con la hipótesis de que las más exitosas fueron aquellas que dedicaron suficiente atención a los aspectos menos técnicos de su organización (valores compartidos, estilo, personal y habilidades) y no solo a elementos “duros” como la estrategia, la estructura y los sistemas. Creo que se trata de un marco útil porque, en una mirada desde un enfoque de derechos, la discriminación y la diversidad están sumamente influidas por aspectos más sutiles de las políticas y los programas para la primera infancia, sobre todo por los valores implicados. Esto es importante porque un componente común en los distintos tratados internacionales que giran alrededor de los derechos humanos es el principio (o valor) de la no discriminación, lo que evidentemente incluye la no discriminación por características étnicas.

En los siguientes apartados utilizaré este modelo para demostrar las inquietudes que surgen cuando se analizan las políticas y los programas para la primera infancia. Empezaré desde la no discriminación y el respeto a la diversidad étnica como valores que deben ser centrales en la conceptualización y formulación de la política pública. A partir de este punto, trataré de matizar las implicaciones para:

- el desarrollo de estrategia en términos de la distribución de escasos recursos;
- la estructura o la forma en que las distintas unidades dentro de un esquema organizativo se relacionan;
- sistemas o protocolos y rutinas que caracterizan la forma en que se desarrolla el trabajo dentro de dicho esquema;
- personal y tipo de equipo humano que debe formar parte de una estrategia de política pública;
- habilidades o competencias básicas que habría que fomentar en el equipo;
- estilo o forma en que los actores clave de políticas y programas actúan en el desempeño cotidiano.

## **VALORES COMPARTIDOS: PROPÓSITO Y CONCEPTO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS**

Ya que todos los países de la región (con la única excepción de Estados Unidos) han ratificado la CDN, que considera el principio de la no discriminación como pilar esencial, el primer eje de análisis sería una revisión de las definiciones del propósito y concepto de políticas y programas para la primera infancia desde esta perspectiva. En primer lugar, se tendría que cuestionar si este principio se ve reflejado en los marcos legales y políticos correspondientes a la primera infancia en todos los niveles de la administración política de un país. Es decir, ¿hasta qué punto la no discriminación está explícitamente entre los motivos por los cuales se invierte en la primera infancia? O ¿hasta qué punto está este principio expresado en los protocolos y acuerdos institucionales que pueden existir, por ejemplo, en los centros educativos y clínicas a los que acuden los niños más pequeños?

Sería luego necesario analizar si la no discriminación y el respeto a la diversidad étnica realmente son asumidos como un valor compartido entre quienes toman decisiones, entre quienes ejecutan los programas y entre las poblaciones involucradas. Habría que entender cómo las personas en el

sector entienden la razón de ser de su trabajo y si dentro de sus visiones identifican tanto la protección de los derechos sociales y culturales, como la gestión de una sociedad que valora y respeta la diversidad. Por otro lado, habría que preguntarse si los niños y sus comunidades también comprenden sus derechos en este sentido o si reconocen la relación entre el desarrollo en la primera infancia y la construcción de una sociedad que actúa de forma contundente con estos principios. Si este no fuera el caso, se concluiría que la base conceptual del sector no está fundamentada en –o no ha surgido de– una apropiación colectiva de estos valores.

En muchos de los casos que observo, es en la apropiación de una perspectiva compartida donde más carencias existen. Aunque la noción de no discriminación y el respeto a la diversidad se encuentran con frecuencia en documentos políticos, e incluso en pósteres pegados en las paredes de centros educativos, suelen olvidarse en el momento de preguntar a los distintos agentes educativos y sociales sobre los motivos y principios fundamentales de su labor. Y, aun cuando este no sea el caso, tiende a suceder que las actitudes y creencias fundamentales no son precisamente compartidas entre quienes diseñan y operan los servicios a los niños y sus comunidades.

### **ESTRATEGIA: ORGANIZACIÓN DE RECURSOS Y ENFOQUE DIFERENCIADO**

En el ámbito de estrategia, quisiera argumentar que, a pesar de que el enfoque de derechos humanos exige todos los derechos para todos los niños, la realidad a medio plazo topa con una limitación de recursos. Por un lado, nos preguntamos si se deben exigir mayores recursos; por otro, encontramos que los presupuestos tienen techos y que la capacidad institucional debe mejorar. En este contexto, la materia de la diversidad y la no discriminación ofrecen una óptica que podemos usar para analizar la organización de situaciones con escasos recursos.

Un primer interrogante es si el criterio de etnicidad debe regir la toma de decisiones sobre la organización de recursos en términos de grupos poblacionales. En concreto, la pregunta es si se deben asignar mayores recursos a grupos comúnmente discriminados como las poblaciones indígenas o afrodescendientes simplemente por pertenecer a estos grupos. Ciertamente, no hay una respuesta fácil, por lo que sería importante esclarecer la influencia de la discriminación étnica sobre las condiciones del desarrollo y el goce de derechos en la primera infancia. Las estadísticas claramente demuestran una asociación entre etnia y situaciones de desventaja, pero la relación puede confundirse con variables tales como situación socioeconómica, ruralidad, diversidad de familias, entre otras. Antes de determinar cómo usar la variable etnia como insumo a una estrategia de focalización de esta naturaleza creo que es necesario entender con mayor profundidad precisamente el rol que juega.

Sin embargo, creo que la etnia suele ser un factor fundamental a la hora de determinar cómo se deben usar los recursos ya asignados en un contexto local. Por ejemplo, en una visita reciente a Colombia supe de una reunión donde los líderes de un pueblo indígena expresaron la preocupación de que los niños estaban perdiendo su capacidad de “leer la naturaleza”. En este caso, es probable que fuera necesario invertir en el desarrollo de currículos y formación dentro del contexto educativo para responder a esta prioridad. En cambio, en contextos donde la discriminación étnica prevalece, puede ser importante invertir en la comunicación social, la formación de abogados y jueces en materia de discriminación y primera infancia, así como en asegurar que el personal médico tenga apoyo lingüístico para poder manejar contextos multilingües, entre otros posibles ejemplos.

En términos generales, un análisis desde la óptica de la no discriminación y la diversidad nos lleva a la necesidad de una política de enfoque diferenciado. Es decir, una estrategia de política pública que permita el uso flexible de recursos hacia el desarrollo de programas locales ajustados para responder adecuadamente a las características étnicas o a las prácticas discriminatorias asociadas con ellas. Sin embargo, agregaría dos matizaciones. Primero, que las nociones de no discriminación y respeto a la diversidad como principios rectores o valores compartidos tendrían que prevalecer sobre los enfoques locales; segundo, que habría que cuidar que no se acaben estableciendo sistemas que por ser distintos en términos de estrategia resulten inequitativos en calidad. En relación con este último punto, hay que destacar la importancia de la regulación (y la redistribución de recursos) desde el nivel nacional de gobierno.

## **ESTRUCTURA: DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

En este caso, propongo centrar el análisis sobre los niveles de descentralización y participación comunitaria. Aunque puede haber otros elementos de la arquitectura del sistema que sean relevantes, la descentralización es fundamental en esta materia, porque indica la flexibilidad y la capacidad de gestión para apoyar un enfoque diferenciado y adecuarse a las características étnicas de un contexto. Desde este enfoque, las tendencias regionales hacia la descentralización y la participación representan avances que favorecen un enfoque diferenciado donde la diversidad puede manifestarse de una manera contundente. Sin embargo, no es una apuesta sin riesgos.

Desde mi punto de vista, el interrogante mayor es si esta u otra estructura permiten una participación significativa en la que se pueda actuar sobre las prioridades locales. Por ejemplo, existen situaciones donde se descentralizan solo los elementos administrativos o fiscales, sin delegar ningún poder político o donde la delegación de mayores responsabilidades se realiza sin considerar las posibles brechas en la capacidad institucional local. En estos casos, una estructura descentralizada corre el riesgo de generar inequidad, ya que puede acabar delegando mayores responsabilidades sin posibilitar mayor incidencia en la toma de decisiones.

También habría que indagar si la estructura diseñada para asegurar la participación cívica a nivel local ha considerado las pautas culturales de los procesos de organización social. Esto es importante en la medida en que diferentes grupos étnicos pueden tener estilos distintos en cuanto a la toma de decisiones y formas de expresión colectiva. Estos estilos deberían ser tomados en consideración en el momento de las consultas y en el diseño de mecanismos que permiten el monitoreo de políticas y programas desde la sociedad civil. Si no se hace así, la participación local puede verse seriamente debilitada por problemas de choque cultural. Es por ello importante prever de antemano este tipo de riesgos, sobre todo cuando se trata de grupos cuyas voces se escuchan poco, que gozan de menos recursos y cuyas formas de organización y expresión son distintas a las modalidades políticas dominantes.

## **Sistemas: definiendo y evaluando “el éxito” de políticas y programas**

Quisiera dedicar un espacio significativo a este ámbito, porque creo que es donde se pueden vislumbrar algunos componentes que requieren de más reflexión en cuanto a su relación con el tema central de este capítulo. En particular, propongo analizar dos temas clave en cualquier sistema de servicios sociales: por una parte, los mecanismos de supervisión y evaluación; por otra, la recogida y análisis de información que permita valorar el logro de los objetivos y la eficacia de estrategias.

En mi experiencia, la definición de éxito puede variar bastante según las visiones de diferentes grupos sociales y étnicos. Retomo el ejemplo del pueblo indígena que planteaba la preocupación acerca de la capacidad de sus niños para “leer la naturaleza”. En este pueblo uno podría suponer que las actitudes, creencias y prácticas orientadas hacia la conservación del medio ambiente representarían una serie de indicadores prioritarios que cualquier programa tendría que fomentar. De forma semejante, para una comunidad donde la discriminación prevaleciera, podría plantearse que los programas para la primera infancia deberían fomentar actitudes de respeto a la diversidad y competencias para la convivencia en una sociedad multicultural. En ambos casos, se demuestra que los valores y las prácticas sociales deseables pueden ser sensibles al carácter étnico y a la incidencia de discriminación en un contexto dado, así como que ello afectará a la formulación de indicadores de éxito.

De igual manera, el tipo de información y los mecanismos que permiten su recogida tendrían que pensarse desde la óptica de la no discriminación y la diversidad. Tomemos el ejemplo de la depresión materna, ya que sabemos que tiene una relación importante con el desarrollo de los niños más pequeños. Si bien este fenómeno puede ser experimentado por personas en todo el mundo, habrá mucha variación cultural en cómo se expresan los síntomas, de modo que los instrumentos de diagnóstico tendrían que tomar esa especificidad en consideración. Otro ejemplo sería el de un grupo comúnmente discriminado para el que el sentimiento de pertenencia de un niño al grupo sería un indicador de su bienestar psicosocial. El diagnóstico y la consecuente estrategia de intervención deberían poner énfasis en este aspecto de su desarrollo. Surge entonces la pregunta: ¿cómo hacer que los instrumentos que se usan para diagnosticar y supervisar áreas de intervención sean sensibles a las características de los distintos grupos étnicos y a la forma en que tienden a manifestarse?

Creo que todos los ejemplos presentados en este apartado se refieren a la sensibilidad técnica que exige un enfoque pensado en la no discriminación y la diversidad. Y, en relación con la sección anterior, vuelve a sobresalir la importancia de la participación local, ya que son los procesos de diálogo los que pueden esclarecer no solo qué es lo que una política de primera infancia debe lograr, sino cómo se puede identificar, medir y dar seguimiento a su eficacia para conseguir determinadas metas.

### **Personal: ¿quiénes somos y qué hacemos?**

Obviamente, las decisiones en este rubro, como en todas las áreas de análisis, dependen de muchos factores. Sin embargo, quisiera sugerir que, cuando lo analizamos a partir de la temática que en este capítulo nos ocupa, surgen necesidades específicamente relacionadas con los temas de la no discriminación y la diversidad. Ello es particularmente importante, ya que al fin y al cabo es del equipo humano del que dependerá la eficacia con la que se implementará una determinada política pública.

Habría que indagar primero sobre la noción de la representatividad, o sea, la participación de miembros de diferentes grupos étnicos en el equipo que diseña y opera políticas y programas para la primera infancia. Esto es sumamente importante, ya que posibilita integrar diferentes visiones en la formulación y operación de políticas y programas de una forma más completa de lo que se logra solo con mecanismos como los comités ciudadanos. Sin embargo, y dada la larga trayectoria de inequidad, se observa que muchas veces la representación de grupos comúnmente discriminados consiste o bien en la inclusión de figuras políticamente simbólicas, o bien por medio

de políticas como las cuotas laborales. Aunque ambas tienen su mérito, me parece que además sería fundamental contemplar inversiones a más largo plazo para facilitar la participación de miembros de estos grupos en los diferentes niveles de educación superior y en carreras o especialidades relacionadas con la primera infancia.

También en este rubro de análisis sería importante preguntar sobre el quehacer del equipo humano y en qué medida la aplicación de una perspectiva desde la no discriminación y la diversidad implica que asume responsabilidades nuevas. Creo que el presente análisis demuestra que todos los elementos de las políticas y los programas pueden verse afectados, así que resulta pertinente preguntar quién se responsabilizará de las nuevas tareas que surjan. Por un lado, se podría pensar en la reorientación de los puestos laborales existentes, lo cual tendría que influir en procesos de manejo de recursos humanos como la formación y contratación. Otra vía podría ser la creación de puestos especializados, como los coordinadores para la diversidad presentes en los sistemas escolares de los Estados Unidos o, más recientemente, de África del Sur.

Sea cual sea la vía que se considere más adecuada, lo importante es tener en cuenta que, al cambiar o ajustar el enfoque y el contenido del trabajo, hay implicaciones para la composición del equipo humano que lo lleva a cabo. Es decir, que se trata no solo de ajustar políticas y programas, sino también de (re)considerar quién debe estar presente en su formulación, operación y evaluación.

### **Habilidades: competencias para un mundo diverso**

En este caso (y en relación con la sección anterior), diría que las competencias básicas que uno buscaría en su equipo de trabajo tendrían que ser las mismas que se busca fomentar en los niños a través de la inversión en políticas y programas. Son, en el fondo, las habilidades que permiten a una persona o a un grupo de personas navegar por un mundo diverso con el mandato moral de garantizar la no discriminación. Este punto seguramente tendría que definirse según las dinámicas sociales que existan en cada contexto, pero se podrían imaginar algunas ilustraciones. Por ejemplo, entre otras cosas, habilidades relacionadas con la negociación cultural, sensibilidad a las diferentes pautas de expresión social, creatividad para reconocer y aprovechar recursos locales hacia la innovación educativa y de otra índole, capacidades para el manejo de conflictos y la discriminación, habilidades relacionadas con el manejo de contextos multilingües. La pregunta clave tras estos ejemplos sería entonces: en mi contexto, ¿cuáles son las características clave que nuestro personal necesitaría para poder manejar situaciones de diversidad y no discriminación, y para modelar relaciones respetuosas desde un enfoque de derechos humanos?

Aunque uno podría suponer que todas las competencias mencionadas arriba son en sí mismas valiosas, la diferencia estriba quizá en el nivel de prioridad que reciben dentro de un esquema de política pública para la primera infancia. En el caso de esta reflexión, las competencias mencionadas arriba se vuelven focos centrales para el análisis de los recursos humanos y dejan de ser cualidades que aparecen como mera etiqueta política en los procesos de contratación y evaluación de desempeño profesional. En el fondo, lo que está implicado es una mirada distinta (poco tecnocrática) al equipo humano.

### **Estilo: liderazgo en una época posttecnócrata**

La cuestión del estilo humano dentro de un esquema de política pública tiende a ser bastante sutil, ya que toca las conductas y las idiosincrasias de individuos, elementos que son tan difíciles

de regular como fundamentales de cara al desempeño de un sistema. Además, representan un campo bastante amplio, por lo que quisiera plantear solo un elemento de las posibles direcciones en que el análisis nos podría llevar: el tema del liderazgo.

Si nos fijamos en todos los elementos revisados en este capítulo, notamos que apuntan hacia un sistema de políticas y programas caracterizado por bastante flexibilidad, lo que requiere de cierto nivel de improvisación y creatividad humana. Un esquema de esta naturaleza va en contra de una arquitectura y mentalidad tecnocrática, por lo que el tema del liderazgo se vuelve el último componente clave que se tendría que abordar. Requiere de esfuerzos para fomentar una cultura institucional diferente y un estilo que cultiva el liderazgo en materia de diversidad y primera infancia desde el nivel local hasta el regional y el nacional, pero también con los niños y sus comunidades.

### **AGENDA A FUTURO: CAMINANDO SIN MIEDO**

Empecé con un recuento de la historia de Blancanieves que llamó mi atención por su omnipresencia, pero quisiera terminar con un comentario sobre la ausencia de debate sobre los temas centrales de este capítulo. En su estudio *Derechos, infancia y agenda pública*, la Red ANDI (2006) encuentra que, en el año 2005, de 237.273 noticias sobre infancia y adolescencia publicadas en medios impresos de la región, solamente 3.252 (el 1,37%) se ocuparon del tema de la diversidad. De ellas, solamente el 36,25% fue sobre temas de etnia o raza (p. 57). Si de por sí esto es poco, podemos suponer que la cobertura mediática relacionada con la primera infancia, la diversidad y la discriminación fue aún menor. Aunque reconozco que existe una miríada de prioridades importantes, como las abordadas en otros capítulos de este libro, creo que estos datos indican que el presente tema aún no tiene la presencia que merece en la agenda pública.

En este capítulo he argumentado que los temas de la no discriminación y la diversidad deben ser centrales para la agenda futura de la primera infancia en la región. Primero, por las inequidades históricas que se presentan y se siguen heredando. Segundo, por los cambios demográficos y de estilos de vida (no solo en la región, sino en todo el mundo) que sitúan la inversión en los niños más pequeños como una de las que tienen más posibilidad de modificar los patrones de discriminación existentes. Finalmente, he propuesto que, si quisiéramos abarcar estos temas sobre la primera infancia, es necesario actuar con una visión sistémica que toque todos los niveles de las políticas y los programas a partir de un enfoque de derechos humanos para todos, sin limitarse a una mirada que solo contemple los grupos comúnmente discriminados.

Me gustaría terminar entonces con una llamada a quienes ya han recorrido una parte del camino vislumbrado en este relato. Porque, si bien no es un tema que haya sido tratado con suficiente profundidad, hay muchas organizaciones sociales y gobiernos que cuentan con ricas experiencias. Quizá estas experiencias no han sido diseminadas lo suficiente. Quizá no han sido investigadas con el grado de rigurosidad necesaria para que todos aprendamos de ellas. Quizá no se ha dado la coyuntura política para que catalizaran el debate público. O quizá solo sigue siendo una cuestión del miedo popular frente a lo diferente. En este sentido, habría que recordar uno de los famosos consejos de Octavio Paz cuando dijo: “las masas humanas más peligrosas son aquellas en cuyas venas ha sido inyectado el veneno del miedo... del miedo al cambio”. Nadie querría dejar este legado de miedo a los niños de hoy. Afortunadamente, es algo que podemos evitar.

# El futuro de la educación inicial iberoamericana: calidad desde la construcción de currículos en una perspectiva de posmodernidad

*María Victoria Peralta*

## PRESENTACIÓN DEL TEMA

La educación inicial iberoamericana ha recorrido un camino de más de un siglo y medio de existencia desde sus primeras instalaciones en la región. Los primeros jardines infantiles, de inspiración froebeliana y posteriormente montessoriana, no solo se constituyeron como centros “modelos” y experimentales de esta “novedad” de la modernidad surgida en el viejo continente, sino que congregaron en torno a ellos pensamiento y práctica pedagógica, junto a una formación inicial de las primeras maestras en la especialidad desde las escuelas normales.

De esta manera, en torno a estos primeros jardines de infantes, se constituyeron grupos de educadoras y otros profesionales que visualizaron la importancia de la atención integral a los párvulos y lucharon por leyes, instituciones y programas en una época difícil para el desarrollo de este nivel, ya que las prioridades en el campo educativo apuntaban a la alfabetización de la población. Sin embargo, dejaron su rica semilla en “saberes y haceres”, ya que recogieron lo mejor de la educación moderna que, con su concepción desde la cientificidad, hacía un fuerte llamado a considerar al niño pequeño, con sus características e intereses, como el centro del actuar educativo, impulsando su rol activo en los aprendizajes.

En la actualidad, en los comienzos del siglo XXI, han sido diversos los procesos experimentados por este nivel educativo en toda Iberoamérica: dificultades y avances se han sucedido, posibilitando en los países diversos logros acordes a sus procesos histórico-políticos y sociales. Sin embargo, a pesar de las diferencias de desarrollo que podrían encontrarse entre los países o sus subregiones, es un hecho que la educación inicial ha alcanzado un nivel básico de reconocimiento de sus posibles aportes, sustentado en los antecedentes aportados por la investigación en el campo, en especial desde las áreas de las neurociencias y de la economía. En efecto, para el sector de los “tomadores de decisión”, los estudios de este último tipo son los que han generado más impacto, en particular los referidos al grado de retornabilidad que tiene la inversión en este nivel en áreas muy sensibles para el mundo político y la sociedad en general, tales como las repeticiones de curso, el fracaso escolar y el desarrollo de competencias para ser un “buen ciudadano”.

Sin embargo, la tarea central no está terminada; la educación inicial ha estado tensionada por dos exigencias importantes: la ampliación de la cobertura y la preparación para la educación primaria. No obstante, tiene sus propias metas de desarrollo a las que es fundamental atender para

que pueda cumplir eficientemente lo que se pretende de ella. Desgraciadamente, estas metas no siempre cuentan con los niveles de reconocimiento y legitimación en muchos de quienes tienen influencia en su desarrollo, por lo que aún hay poco apoyo en los aspectos económicos y técnicos que se requieren para cambios profundos.

Se hace necesario, por tanto, avanzar significativamente al requerimiento de *calidad*, pero desde una perspectiva de la época histórica en la que se supone que estamos inmersos, la posmodernidad, lo que implica desarrollar propuestas bastante diferentes a las de homogeneidad curricular que se visualiza a través de la instrumentalización que se ha estado haciendo del nivel, homogeneidad que además se contrapone con la diversidad de contextos, actores y situaciones de nuestra región.

El presente capítulo pretende aportar algunos antecedentes al desafío de “crecimiento” con que se enfrenta este nivel educativo, sustentándolos no solo en los antecedentes teóricos de la construcción de currículos de posmodernidad, sino, en especial, en las experiencias aún dispersas y poco sistematizadas que existen en la región, pero que muestran que es posible avanzar en contextualizar, co-construir y dar lugar a los sentidos de los actores involucrados en los currículos que se desarrollen.

## **EL DESARROLLO CURRICULAR DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA REGIÓN: UNA RESEÑA**

Pretender hacer una síntesis de lo que ha sido el desarrollo curricular de este nivel en Iberoamérica es algo que escapa de los alcances de este capítulo. De hecho, es una tarea realizada en forma inicial por algunos estudios, como los encomendados por UNESCO/OREALC (2006) y OEA (2007) a esta autora o el realizado por Ana Malajovich a petición de la OEI, todos dirigidos a analizar los macro-currículos nacionales oficiales de la educación inicial. Investigaciones sobre desarrollos curriculares más específicos existen en todos los países, realizadas por los Ministerios de Educación, las universidades que trabajan en el campo y otros organismos, todas las cuales aportan elementos sobre esta historia parcialmente escrita. Sin embargo, consideramos importante establecer esta breve base histórica, para comprender mejor el estado actual del desarrollo curricular y las posibilidades de avance efectivo en este campo.

En Iberoamérica, la educación inicial, parvularia, infantil o preescolar, que son algunos de los términos más empleados en la región, comenzó su desarrollo curricular a fines del siglo XIX y comienzos del XX, con experiencias fielmente froebelianas, montessorianas y decrolianas; sin embargo, al comenzar a contrastarse con la dura realidad de los problemas de la infancia de ese tiempo y la carestía de recursos de toda índole, los distintos modelos debieron experimentar las primeras adaptaciones, aunque manteniendo los principios de la educación moderna que representaban.

La realidad de la infancia con la que se enfrentaba la naciente educación inicial fue dramáticamente expresada por la pluma de María Isabel Carvajal (Carmen Lyra), maestra y escritora costarricense que fundó el primer Jardín Maternal público de base montessoriana en San José de Costa Rica, en 1925, junto con Luisa González. Escribe en diarios una serie de artículos que denomina *Siluetas de la Maternal*, en los que expresa la vida de los niños y las niñas con que trabajan. Lucía es una de ellas. Señala:

“Hace tres días que Lucía no viene a la escuela. Se va a ver cómo sigue. ¡Qué casa, Dios de los ángeles y de los serafines! Un basurero, y en un rincón la casa llena de chuicos sucios y entre los chuicos la pobre ardiendo de calentura. Y solita, al cuidado del buen corazón de los vecinos” (González y Sáenz, 1977, p. 133).

A pesar de esta difícil realidad, que impulsa entre otros aspectos a desarrollar fuertes líneas de trabajo con la familia y la comunidad, en lo que se refiere al trabajo que se hacía en el interior de los jardines infantiles, había claridad en estas pioneras maestras. Seguidoras de Froebel, Montessori y posteriormente Decroly, establecen salas donde los principios de autoactividad, singularidad, autonomía, relación y realidad están claramente presentes, todo bajo la metodología del juego. Doña Estefanía Castañeda, maestra mexicana que funda algunos de los primeros jardines de ese país y que se constituye en una figura clave en la diseminación de esta institución y en la formación de educadoras tanto en su país como en Honduras, señala:

“El rasgo característico de un buen kindergarten que entiende a la infancia es que ese aparente desorden que reina en el interior de un plantel, donde no se oprime con ningún género de disciplina artificial, ni se da una actividad forzada por medio de ejercicios puramente mecánicos; sino al contrario se protege por todos los medios posibles la actividad simultánea del cuerpo y del alma, fomentando la expresión individual, la iniciativa, la inspiración: donde se respeta la personalidad del párvulo y se le hace feliz, independiente y bueno [...]” (Castañeda, 1922, p. 201).

Este concepto de jardín infantil como una institución respetuosa de las características de los niños es el que se instala en toda Iberoamérica. Se hacen adaptaciones en los materiales, como sucede en Argentina y Chile con doña Rosario Vera Peñaloza y doña Leopoldina Malushka, respectivamente, o se hacen “eclecticismos”, juntando los tres métodos existentes –Froebel, Montessori y Decroly–, pero se mantienen los principios de una educación moderna y los párvulos se desarrollan integralmente, jugando.

Sin embargo, poco después de este período de instalación, que se extendió hasta la época de los cincuenta aproximadamente, comienzan nuevas demandas para el sector. Se le empieza a visualizar fuertemente en su rol de “nivel preescolar”, es decir, de formación para la escuela primaria, lo que unido a una paulatina expansión del nivel comienza a ser exigido por los padres y el sistema educativo en cuanto al tipo de objetivos que debía favorecer. Si bien es cierto que en todos los países muchos jardines infantiles mantuvieron el espíritu y los principios modernos de la educación infantil, se fue instalando una creciente “escolarización” del nivel, introduciéndose el “apresto” o preparación como eje y centro de su actuar. La educadora nicaragüense doña Josefa Toledo, fundadora de los primeros jardines en su país, ya expresaba en 1914 esta situación:

“Por una parte, los padres de familia detestaban una enseñanza que no ponía en condiciones al niño de leer correctamente a los cinco años, que es lo principal y urgente, pues la falta de cultura general impedía y aún impide hoy a la gente apreciar el desarrollo de los sentidos por el método intuitivo y las prácticas esencialmente educativas del kindergarten” (López, 1988, p. 169).

Esta situación empezó a crear fuertes problemas en la calidad de la oferta educativa, lo que alcanza hasta la actualidad, aunque con nuevas dimensiones. Y ello porque se ha acentuado la “instrumentalización” debido a los limitados logros que tiene la educación primaria, lo que sigue tensionando al nivel en una versión tradicional de preparación de los niños que, por estar muchas veces carente de los principios de la educación moderna, podría denominarse “premoderna”. En efecto, se manifiesta en los niños sobre-exigidos a llenar planas con letras aisladas o con números descontextualizados de situaciones concretas y vivenciales, reinando la clase “frontal” y pasiva.

Sin embargo, según Peralta (2008), en la segunda mitad del siglo xx, nuevas modalidades curriculares de índole moderna llegaron a Iberoamérica: así, el “currículo cognitivo” de la Fundación High Scope, o la educación personalizada en la versión de Pierre Fauré o, más recientemente, el “currículo Spectrum” se han instalado en la región, lo que junto con otras prácticas ha enriquecido la realidad de este nivel.

La situación actual es confusa; si se revisa la formación de los educadores en el nivel, esta se mueve, con carácter general, entre perspectivas curriculares casi premodernas y modernas, siendo mínimas las que avanzan a enfoques de posmodernidad. Los currículos nacionales oficiales, en su totalidad, preconizan en sus fundamentos una educación inicial abierta y actualizada, que considera al párvulo como sujeto de la educación; sin embargo, cuando se analiza su concreción en programas y otros instrumentos curriculares, se observa muchas veces poca coherencia con estos planteamientos, expresándose en estándares, mapas de progreso o programas sumamente estructurados. De esta manera, conllevan una visión única y limitada del niño y de sus posibilidades de desarrollo y aprendizaje, donde la diversidad de contextos y de sentidos no tiene lugar, sumergiéndose las propuestas curriculares en una homogeneización peligrosa que, por supuesto, tampoco ayuda a solucionar los problemas de la educación primaria, ni menos a cumplir con el propio propósito de un desarrollo integral y pleno de los párvulos.

En este contexto complejo se sitúa el desafío de tratar de avanzar en una mejora de la calidad, lo que a nuestro criterio puede lograrse significativamente si se enfoca en el desarrollo de propuestas curriculares posmodernas, que es lo que se abordará en el apartado siguiente.

## **AVANZANDO HACIA PROPUESTAS CURRICULARES POSMODERNAS**

Para analizar lo que supondría una construcción curricular desde la posmodernidad, cabe revisar lo que señalan diferentes autores respecto a ella, su diferenciación respecto a la modernidad y las derivaciones que surgen en el campo de la pedagogía infantil.

El proyecto de modernidad que cristalizó en el siglo xviii fue el resultado de un extraordinario esfuerzo intelectual de los pensadores de la Ilustración por desarrollar una ciencia objetiva con leyes universales que concebían el progreso en forma lineal y continua, estableciendo “verdades” como revelación de un mundo cognoscible, resultante del poder de la razón. De esta manera se elaboró un conjunto de explicaciones, leyes y principios universales en todos los campos, reconociendo una naturaleza humana inherente y preordenada, que existe independiente de los contextos y de sus relaciones. Aplicada esta concepción a la investigación, se concibe que es posible captar la realidad con bastante precisión, ya que esta es independiente del sujeto cognoscente o indagador. De esta manera se puede describir “objetivamente” la realidad y hacer categorías que son estables y válidas para todos los contextos. Como consecuencia de ello, tienen lugar ciertas pérdidas importantes, como lo señalan Adorno y Horkheimer: “en el camino a la ciencia moderna, los hombres renuncian a toda pretensión de sentido. Sustituyen el concepto por la fórmula, la causa y el motivo por la norma y la probabilidad” (Adorno y Horkheimer, 1944, p. 5).

Derivando esta propuesta al campo de la ciencia pedagógica y de la educación infantil en particular, empezó a constituirse un cuerpo de paradigmas, principios, criterios y normas que surgieron de una concepción universal de los niños y de su desarrollo y aprendizaje. De esta manera, los modelos de educación infantil, una vez construidos, se empiezan a aplicar indistintamente

en diferentes contextos, tiempos y situaciones, llevando su mensaje modernizador, legitimador, objetivo y experto de lo que es una “buena educación” para los niños pequeños.

El “proyecto de posmodernidad”, que algunos denominan la “tercera fase de la modernidad” y otros “modernidad tardía o reflexiva”, surge en los años sesenta al admitir la inviabilidad del proyecto original de la modernidad (Bauman, 1993). A partir de ello, según señala Dahlberg (2005), se reconocen “la incertidumbre, la complejidad, la diversidad, la ausencia de linealidad, la subjetividad, la multiplicidad de perspectivas y las particularidades temporales y espaciales”. Así, se abandonan los grandes relatos y se valorizan los “pequeños”, que son variantes del conocimiento local y que se legitiman a sí mismos, ya que determinan sus propios criterios de competencia. Junto con ello se toma mayor conciencia de que “el conocimiento se encuentra inscrito en relaciones de poder que determinan qué se toma por verdad o por falsedad” (Dahlberg, 2005, pp. 47 y 48).

En oposición a la investigación positivista, que es la que mayoritariamente había desarrollado la modernidad, se empieza a legitimar otra línea que no concibe a la ciencia como “una esfera neutral, ni se puede, de hecho, enfocar como tal al margen de la sociedad; por el contrario, se la debe considerar como parte integrante de lo real” (Fonseca, 1997, p. 29). Este enfoque, derivado de una posición interpretativa de la ciencia, en la cual esta se concibe como parte del desarrollo de la sociedad, considera los factores subjetivos provenientes del impacto y la influencia del entorno social.

En Iberoamérica, como en casi todo el mundo, se han aplicado para la primera infancia currículos de tipo modernista durante más de un siglo, con sus aportaciones a la educación del niño pequeño desde un enfoque científico. Sin embargo, tampoco puede desconocerse una fuerte tendencia de hegemonía modernizante en muchas propuestas más actuales, debido al desarrollo de verdaderas “industrias” de difusión, instalación y comercialización educacional generadas desde fines del siglo xx. De esta manera, no se hace el análisis del currículo que se explicita, del que se anula y del oculto, que actúa a través de sus diferentes formas (imágenes, cuentos, cantos, rimas, juegos, etc.), transmitiéndose banalidades, dependencias y, en definitiva, exclusiones.

Nada en educación es ingenuo ni “inocente”. Las relaciones de poder y dominancia que la teoría crítica de la educación y los planteamientos posestructuralistas ponen de manifiesto explican los complejos procesos que tienen lugar. Mientras no se haga el levantamiento de estos temas, es probable que muchos de los problemas de calidad que existen en el sector no cambien en lo sustancial. Mientras Iberoamérica siga recibiendo “recetas” pensadas por otros y no genere sus propias preguntas y respuestas, continuarán el subdesarrollo actitudinal y cultural, en desmedro de las nuevas generaciones, de los propios educadores y del desarrollo social.

Para poder modificar esta situación, lo fundamental es que los educadores, las familias y las demás instituciones vinculadas asuman para la educación infantil la necesidad del cambio y la complejidad de los tiempos. Este asumir la época histórica que efectivamente se vive, tanto en su presente, como en sus proyecciones educativas –y con mayor razón en el caso de los niños–, es, por tanto, uno de los desafíos y un propósito central de la educación actual para aprovechar las oportunidades que se ofrecen. Se trata, en esta época de posmodernidades incipientes, de valorar las culturas y sentidos locales y reconocer las diversidades, al tiempo que se asume la globalización en todo lo positiva que ella puede ser, a pesar de las desigualdades y exclusiones que también produce. Lo contrario sería favorecer más las rupturas e inequidades que hasta ahora se han generado.

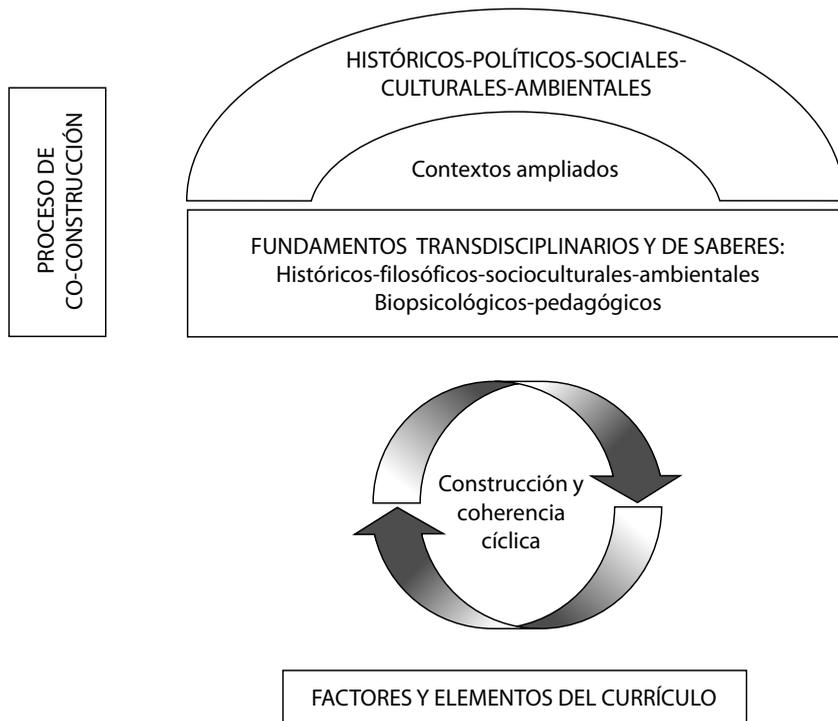
Analizando el escenario histórico-social actual y el quehacer pedagógico desarrollado en ciertos sectores de la región, nos encontramos frente a mayores posibilidades de poder desarrollar teorías y currículos más pertinentes a nivel macro y micro, de manera que respondan mejor a las características, necesidades, fortalezas, intereses y expectativas de nuestra población infantil, sus familias y comunidades. De esta forma, surge una demanda a los profesionales y a las comunidades educativas de realizar una labor diferente a lo que tradicionalmente se ha hecho, que no ha sido sino aplicar acríticamente lo realizado por otros. Se trata de elaborar currículos que, desde sus actores y contextos, recojan en procesos participativos de co-construcción en espiral, sus sentidos y expectativas, que deben ser discutidos y explicitados de cara a favorecer un desarrollo humano adecuado a las demandas del mundo actual.

El cambio en la construcción curricular podría representarse en un cuadro en el que se contrastan la visión curricular desde la modernidad y la posmodernidad.

<b>Currículos de la modernidad</b>	<b>Currículos de la posmodernidad</b>
Los contextos son considerados en una perspectiva universal, por lo que la historia y cultura que se selecciona y legitima corresponde básicamente a esa perspectiva.	Hay más reflexión sobre los fundamentos, incorporándose lo histórico-político, lo social y lo cultural de cada comunidad. Así, las culturas locales y de pertenencia tienen una fuerte presencia, sin desestimar otros ámbitos culturales, que son analizados críticamente en función de lo que aportan al proyecto educativo.
El marco teórico se constituye con diversos fundamentos, que se presentan separados en forma disciplinaria.	Se rompen los estancos disciplinarios y se seleccionan ideas-fuerza que son sustentadas desde diferentes ciencias y desde el propio saber de las comunidades.
La construcción curricular la hace un grupo de especialistas.	Se genera un proceso de co-construcción en que las comunidades educativas tienen un rol preponderante, que puede ser facilitado por especialistas según lo requieran.
El proceso de construcción es de tipo más lineal y eminentemente técnico.	El proceso de co-construcción es de tipo espiral y cíclico, donde se construye, aplica, revisa y se vuelve a construir. Se asumen y abordan los conflictos culturales y sociales generados a partir de las tensiones, dominancias y exclusiones implicadas en las decisiones curriculares.
Los objetivos que se pretenden son de tipo más universal, incluso en algunos casos se entregan totalmente formulados.	Los objetivos que se plantean y discuten responden a los sentidos y necesidades de los constructores, por lo que se reformulan y se revisan permanentemente.
Las comunidades educativas adoptan y adaptan el currículo que se les propone, que viene ya definido en todos sus factores y elementos.	Las comunidades educativas diseñan, aplican y evalúan el currículo que se está creando permanentemente en sus diversos factores y elementos.
Se hace "control de calidad" de la aplicación de los criterios de los constructores.	La revisión de la calidad es un proceso permanente que se hace en función del grado de coherencia de la práctica con los objetivos que la propia comunidad educativa se ha planteado.

De forma gráfica, los posibles procesos de co-construcción posmoderna podrían representarse de la siguiente manera:

**Gráfico. Currículos en concepción posmoderna**



### CONSTRUYENDO CURRÍCULOS POSMODERNOS EN IBEROAMÉRICA

¿Hasta qué punto es posible la construcción de este tipo de currículos en Iberoamérica? Como señalábamos al comienzo, la experiencia de más de un siglo de implantación de currículos, con sus éxitos y fracasos, es un elemento facilitador, pues de una u otra forma se ha sistematizado, investigado y, en parte, problematizado. A ello se añade la tendencia en la formación en educación infantil que ciertos centros están desarrollando, en especial a nivel de postgrado, así como el impulso de muchas comunidades educativas que casi sin apoyo técnico alguno han desarrollado sus propias experiencias. Todo ello permite visualizar un avance más sostenido de construcción de este tipo de currículos. Sin embargo, cabe considerar que se requiere un mayor apoyo de los tomadores de decisión, que deben ampliar unos requerimientos habitualmente muy restrictivos.

Las experiencias de interculturalidad, pertinencia cultural, currículos comunitarios, currículos de autodeterminación o gestación, de educación popular, currículos en personalización, son algunas de las denominaciones que recogen este tipo de construcciones curriculares y se encuentran en todos los países con distintos grados de sistematización, casi siempre con escasa difusión y valoración externa. La tendencia sigue siendo mayoritariamente el “importar” currículos creados en otros contextos, incluso los de tipo posmoderno, que, al ser sacados de sus contextos y sentidos locales y al ser impuestos a otras comunidades, pierden gran parte de su mensaje emancipador.

Por ello, para dar un avance significativo en este campo se hace necesario hacer una toma de conciencia de la complejidad del tema y de sus repercusiones. En educación no existen recetas fáciles, y tampoco en la de los párvulos, donde las singularidades, los contextos familiares, comunitarios y culturales tienen un gran peso.

La amplia y diversa riqueza humana, social y cultural iberoamericana debe estar reflejada en sus currículos y para ello se hace necesario investigar, problematizar, crear y evaluar. Ese es el único camino del verdadero desarrollo humano de los niños, sus comunidades y profesionales.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

En definitiva, se trata de co-construir currículos educacionales a la luz de las grandes oportunidades que permite este nuevo siglo, si es que sabemos reconocerlas y aprovecharlas en beneficio de nuestros niños, sus familias y comunidades. El mayor conocimiento de las posibilidades de aprendizaje de los párvulos y de la infancia en general, unido a la riqueza de las culturas locales y la posibilidad de acceso a muchas otras, ofrece un panorama alentador, que puede responder a las muchas preguntas, intereses y demandas que plantean los niños actuales.

Los paradigmas actuales de la pedagogía infantil en esta época de posmodernidad basados en la “escucha” de los sentidos de los niños, en la pregunta, la indagación, la valoración de sus propias visiones y teorías explicativas manifestadas en sus múltiples lenguajes, deben estar en el centro de todas las propuestas que se desarrollen. Pero, para ello, los educadores y las familias deben comprender que los caminos para generar una buena educación no son los de la mera “copia” y que para ese propósito somos los adultos los que debemos avanzar remirando, investigando, repensando, proponiendo, creando y evaluando. Solo así podremos construir una educación de calidad para las nuevas generaciones de niños iberoamericanos que responda mejor a los desafíos que demandan los tiempos, así como a sus proyectos personales y colectivos.

# Juego y estética en educación infantil

*Patricia M. Sarlé y Vicenç Arnaiz*

## INTRODUCCIÓN

En América Latina, especialmente en algunos países como Argentina, Chile y México, la educación inicial cuenta con más de un siglo de existencia. Como iniciativa surgida a partir de las primeras escuelas experimentales o activas, o como una respuesta frente a la necesidad de atender a los niños sin protección, ha ido desarrollándose y creciendo en cobertura, especialmente para la franja de 4 y 5 años.

Un recorrido por muchas salas o aulas, aun en la rica diversidad y heterogeneidad que presentan los diversos países, muestra rasgos comunes. Con frecuencia, esas semejanzas hablan de los orígenes, de los primeros educadores, los que impulsaron la educación pública hacia finales del siglo XIX; los que, de la mano de las ideas froebelianas, sentaron las bases de la educación para niños menores de 6 años. A partir de este origen se organizaron los primeros jardines de infantes, se diseñaron materiales y propuestas en donde el juego y el desarrollo de la creatividad se constituían en los principios fundantes de las prácticas de enseñanza. Difícilmente encontremos libros de pedagogía para la educación infantil en los que no se mencionen el juego y el arte como ejes o núcleos básicos del currículo. De hecho, una mirada por los diseños curriculares de los diferentes países muestra la importancia que se les asigna a ambos aspectos.

Ahora bien, si esto es así, ¿por qué detenernos en considerar el juego y el arte como aspectos nucleares de una educación infantil con identidad iberoamericana en vistas al tercer milenio? ¿Qué aspectos necesitamos recuperar o precisar para la educación en nuestros países? Ciertamente está fuera de discusión la importancia de ambos aspectos. Sin embargo, al mirar lo que sucede en muchas propuestas en nuestra región, encontramos que las prácticas cotidianas se alejan bastante de ese discurso.

Son varios los países de la región en los que la necesidad de universalizar la educación y evitar el fracaso en los primeros grados ha generado prácticas de tipo preparatorio que, a modo de aprestamiento, buscan ejercitar al niño en aspectos centrados en la lectura, la escritura y el cálculo. Se desplaza el juego a los momentos de recreo y las actividades expresivas se reducen a la copia de patrones o al entrenamiento de la mano. Para el caso de los sectores con mayores recursos, la oferta es semejante, aun cuando los motivos sean otros. En estos casos, se trata de acelerar el aprendizaje, saltar tiempos y dotar a los niños de herramientas y experiencias que, si bien son interesantes, no responden a las necesidades, intereses o posibilidades de la edad.

Son, en efecto, abundantes las prácticas educativas que se preocupan poco de las experiencias de los niños, de lo que su actividad puede aportar. En el diseño del ambiente se ofrecen imágenes que no guardan relación con la riqueza cultural de su entorno. Pareciera ser necesario no solo

recuperar la identidad en cuanto al tipo de experiencias que ofrecemos a los niños, sino también en cuanto al formato desde el cual se las presentamos. Por esto, nos interesa recuperar estos dos ejes –juego y arte– y precisar algunas cuestiones que consideramos que no deberían minimizarse a la hora de pensar políticas que mantengan a salvo la calidad educativa de las diferentes iniciativas en las prácticas de enseñanza de la región iberoamericana.

Juego y arte comparten varios elementos que resultan claves para la educación infantil. Ambos parten de la curiosidad y su práctica la acrecienta. A la vez, son instrumentos para interpretar la realidad y compartir significados. Constituyen un vehículo original –en cada uno y a la vez en todos los humanos– de diálogo entre la vida interior y la comunidad a la que se pertenece.

Nuestro interés en este capítulo reside entonces en presentar algunas líneas de discusión en torno a estos dos fenómenos que nos parecen particularmente relevantes para la educación de la infancia iberoamericana. Nos referiremos, en primer lugar, al juego, tratando de sistematizar las miradas que sobre la relación entre juego y educación infantil se han producido. En segundo lugar, abordaremos la estética y, específicamente, el dibujo, como vehículo de comunicación del niño pequeño.

## **EL JUEGO EN LA EDUCACIÓN INFANTIL**

Desde una perspectiva didáctica, el enriquecimiento del cuerpo de conocimientos que sustentan las prácticas de enseñanza hace que las preguntas, los requerimientos, las miradas sobre la educación infantil adquieran nuevas dimensiones y permitan vislumbrar aspectos que, por ser omnipresentes, suelen permanecer ocultos y solo se develan y se constituyen como tales en la medida en que se ofrece un examen diferente al conocido. Entre estos conceptos encontramos el *juego*. Difícilmente, hallaremos un libro dedicado a la educación sobre la primera infancia que no lo mencione. Sin embargo, el juego continúa siendo una preocupación para los educadores y un derecho a conquistar por los niños. Pocos “inventos” pedagógicos han resultado tan fecundos y todos cuantos se inician en los secretos de la educación inicial buscan comprenderlo y dominarlo.

Por otra parte, el estado actual de la investigación sobre el juego muestra su relación con la mejora de las ejecuciones o rendimientos en los dominios cognitivo, lingüístico y social-afectivo (Garaigordobil, 1995). El juego como actividad cognitiva aparece asociado con el desarrollo del pensamiento abstracto, la perseverancia y la concentración, el pensamiento divergente y creativo, y el desarrollo de procesos de análisis y síntesis que facilitan la organización perceptiva (Johnson, Christie y Yawkey, 1999; López de Sosoaga, 2005). En relación con el dominio lingüístico, la propia necesidad de comunicarse para poder jugar con otros estimula el lenguaje coherente y la aparición de expresiones idiomáticas complejas gramaticalmente (Bruner, 1989; Manrique y Rosemberg, 2000). Por último, como instrumento de socialización, el juego estimula los procesos de comunicación y cooperación entre pares, amplía el conocimiento del mundo social del adulto y promueve el desarrollo moral por la asimilación voluntaria de reglas de conducta que facilitan el desarrollo de la conciencia personal (Elkonin, 1980; Garaigordobil, 1995; Litwin, 2008).

Los diferentes ámbitos en que se formaliza la educación infantil (desde la escuela hasta las salas comunitarias, los centros familiares, etc.) son espacios culturales diferentes al hogar en el que se promueve el juego infantil. Se considera que su inclusión, el espacio y el tiempo que se le destine, la forma en que sea planteado, permite ampliar las zonas potenciales de aprendizaje en la que los niños operan (Vigotsky, 1978). Al contextualizar la enseñanza y promover estrategias

de interacción con otros, el juego le permite al niño manipular contenidos en otro marco y ensayar respuestas cada vez más ajustadas al mundo que lo rodea (Sarlé y Rosas, 2005; Sarlé, 2006).

Definida de este modo la importancia del juego en la primera infancia, nos interesa señalar dos perspectivas. Por un lado, los primeros juegos y la forma en que estos le permiten al niño pequeño descubrir el mundo. Por otro, algunos aspectos que consideramos relevantes atender en espacios formalizados de educación, espacios en los que intencionalmente se busca enseñar. En este punto, nos referiremos a la textura lúdica y al uso del juego en situaciones formales y a los modos de mediación del adulto (ya sea participando o proponiendo juegos, ya sea disponiendo materiales, espacios y tiempos para jugar). A modo de cierre, presentaremos algunas cuestiones que requieren ser atendidas al tratar la relación entre juego y enseñanza.

## **INFANCIA Y JUEGO**

### **El primer juego: la relación con el cuerpo y la conquista de su dominio**

El propio cuerpo suele ser el primer objeto de juego que utiliza el niño y a la vez recurre a él como instrumento para acceder a las relaciones con los demás. No sería posible contemplar la toma de conciencia de su propia existencia si la criatura no contara con la posibilidad de experimentar con sensaciones y movimientos. El desarrollo de la sensibilidad, del tono y control corporal, la conquista del dominio motor, la construcción de su propio esquema corporal, el desarrollo del predominio lateral, el dominio del equilibrio, las coordinaciones y movimientos especializados, están todos basados para su conquista en la posibilidad casi permanente de actividades exploratorias y de dominio de carácter placentero, frecuentemente espontáneas, en un ambiente de seguridad y estimulante. Buena parte de la capacidad de reaccionar y relacionarse con el entorno precisa del dominio de los parámetros motores, como es el caso de la exploración y experimentación de los objetos que requiere la adecuada coordinación manual.

### **El descubrimiento del mundo físico**

Mucho antes de que los niños se enfrenten a situaciones más o menos formales propias de la escuela o de las rutinas familiares, ya se han lanzado a la construcción de una imagen del mundo físico que les rodea a través de la experimentación. Goldschmied (1979) señala que, si observamos a un niño cuando manipula, nos sorprenderá la concentración profunda que tiene. La misma concentración que nosotros consideramos necesaria para un buen trabajo.

Los pequeños son atraídos espontáneamente por los objetos y, muy especialmente, por aquellos que manejan los adultos que les son significativos. En cuanto pueden tocarlos y tenerlos a su alcance, los lamen, agitan, voltean, tiran, agrupan, ordenan y desordenan, y construyen y reconstruyen una y mil veces imágenes sobre ellos, interiorizan su existencia, sus propiedades, establecen vínculos causa-efecto... Esta manipulación tiene algunos tintes verdaderamente científicos: los niños construyen intuitivamente sus hipótesis, anticipan posibles características, buscan similitudes y contrastes mediante una intensa actividad mental en simbiosis con su actividad manipuladora, reelaboran sistemáticamente la información que obtienen. Así es que, entre otras cosas, los niños deben disponer de suficiente tiempo para la experimentación.

Lo que determina la calidad de las actividades exploratorias es la riqueza de oportunidades que generan la diversidad de materiales, las oportunidades de contraste con otros y el acceso a recur-

sos de representación de lo vivido. En este sentido, suele ocurrir que los adultos consideran más provechosas las actividades exploratorias que son propuestas por ellos. En realidad, no hay razón para ello. Esta actividad exploratoria y observacional que realizan los niños sobre los objetos les aporta de forma progresiva una eficiencia de acción en relación al entorno, una verificación de los diversos ajustes de que deben dotar su acción para adaptarse a él y modificarlo creativamente. La obtención de este tipo de competencias les impele a interesarse por las leyes que rigen el mundo. Así es como, desde los pocos meses, la mayor parte de sus acciones e intercambios se impregnan del deseo de saber y comprender.

### **Los usos del juego en situaciones formales**

Estudios realizados sobre el lugar del juego en la educación inicial (Sarlé, 2001, 2005, 2006; Bennet, Wood y Rogers, 1997; Kishimoto, 1996) muestran que en el pensamiento de los educadores coexisten diversas definiciones y usos del juego. Se suele hablar del juego como el “método” del kindergarten (Froebel, 1913); el “nexo entre la escuela y el trabajo” (Dewey, 1915), el “motor cultural” que define al hombre como tal (Huizinga, 1998). Estas definiciones, surgidas a lo largo de la historia de la pedagogía, sintetizan postulados que cobran mayor o menor fuerza en diversos momentos. También se defiende al juego infantil como un “jugar por jugar”, dando mayor énfasis al aspecto recreativo implícito que resulta necesario para distender del esfuerzo que supone aprender (Cañeque, 1991; Leif y Brunelle, 1978).

Centrándonos en las formas más cotidianas en que aparece en las propuestas de enseñanza, podemos diferenciar el juego: a) como *textura lúdica*; b) como *recurso atencional*; c) como *aspecto motivador* de una actividad compleja, o d) como una *propuesta de enseñanza en sí*. Nos interesa caracterizar brevemente cada una de estas formas y señalar cómo se enriquece la propuesta de enseñanza con su empleo. Con esto pretendemos destacar la importancia de lo lúdico en las situaciones didácticas, aun cuando algunos de estos usos o definiciones parecieran restar jerarquía o importancia al hecho de jugar.

### **La textura lúdica**

Cuando ingresamos a un espacio destinado a niños pequeños, lo primero que llama la atención es la profusión de colores, la cantidad de objetos disponibles, las imágenes que adornan las paredes, el tamaño de los muebles... Educadores o padres no dudan en afirmar que el juego es la actividad más importante para los niños. Todo parece hablar de alegría y diversión. Podríamos decir sin temor que los espacios destinados a niños pequeños están diseñados para jugar. Están atravesados por una suerte de *textura lúdica* (Sarlé, 2006) que invita a pensar que lo que allí sucede tiene mucho que ver con este fenómeno.

Hablamos de *textura lúdica* como una suerte de atmósfera que soporta y particulariza todas las actividades que se realizan con niños y les otorga una imagen característica en diferentes contextos y tiempos. Quizá por esto, entrar en estos espacios ya nos “habla” de juego, aun cuando no haya niños presentes. Como categoría teórica, la *textura lúdica* es fruto de un conjunto de decisiones, no siempre perceptibles para el educador, que compromete cada uno de los componentes de la situación de enseñanza (ambiente, materiales, relaciones interpersonales, normas y reglas, contenidos...). En los espacios de atención a niños, la disposición especial que cobran los materiales y los objetos, la forma en que se establecen las relaciones interpersonales y el espacio que

se ofrece para iniciar juegos conforman esta suerte de textura que actúa como *subestructura* en la cual se inscriben las propuestas.

En los espacios formales, esta *textura* tiene su origen en el modo en que fue fundado y organizado el jardín de infantes por Federico Fröebel, la concepción de infancia sobre la que se apoyaron sus ideas pedagógicas y, posteriormente, el modo en que las diferentes corrientes psicológicas fueron identificando el juego como motor del desarrollo en general.

Ahora bien, junto con esta suerte de textura, en la actualidad, las situaciones de enseñanza que se suceden en los centros infantiles parecieran expresar una compleja trama de concepciones sobre el juego. En este sentido, la textura lúdica como modo particular de ambientación oculta propuestas que se asemejan más a la escolaridad básica que a prácticas adecuadas a niños pequeños. La textura nos habla de la particularidad de los espacios y los modos de negociación que se emplean con niños, pero no resuelve el tema del juego en cuanto al lugar y tiempo que se le destina en el conjunto de tareas que se les ofrecen. Es decir, aunque el ambiente invite a jugar, la posibilidad de jugar está en la propuesta en sí, en el modo en que el educador la acompaña, en la forma en que se resuelve la evaluación, etc. Podríamos afirmar que, en ocasiones, la textura hace pensar que se juega cuando en realidad el tiempo destinado al juego es ínfimo (Sarlé, 2006).

### **El juego como recurso atencional**

Para los educadores, el juego es una buena propuesta que permite volver a interesar a niños dispersos o aburridos. Cambios en los tonos de voz, juegos de descarte para decidir quién se queda con un material, juegos tradicionales para “llenar” tiempos inertes o sin tarea... se emplean con este significado. Son fórmulas que generan un clima amable y actúan como continente frente a la espera, las dificultades ante una propuesta, los cambios de tarea, etc.

Cuando estos juegos son utilizados cotidianamente para marcar cambios o señalar formas de organización, se transforman en *pistas de contextualización* (Cook-Gumperz, 1988) que anticipan la rutina y permiten a los niños situarse en un ambiente diferente al de su familia. Estas pistas transmiten a los niños conocimientos socioculturales indispensables para su alfabetización, dado que facilitan la construcción de los principios y las normas que organizan la actividad y le dan el marco para actuar. En este sentido, la forma lúdica en que se enseñan las normas y las reglas facilita la estructuración y la organización de la vida escolar. Estar con otros y compartir los juegos y juguetes, utilizar rimas como modo de asignar roles, ceder turnos y esperar al compañero forman parte de los aprendizajes que los niños requieren hacer para convivir.

### **Juego y actividades escolares**

En tercer lugar, los educadores suelen utilizar el juego como una *forma de presentar o motivar ciertas actividades* con el objeto de alcanzar aprendizajes específicos. Jugar puede ser un modo de conocer los saberes previos, la forma de “ablandar” una actividad o una propuesta de resolución de problemas. En algunos casos, el juego aparece conformando actividades *ludiformes* (Parra, 1986; Borja, 1980), es decir, actividades que tienen *forma* de juego, pero en las que jugar es solo una excusa. Por ejemplo, proponer a niños de 3 años reconocer su nombre entre una serie de carteles a modo de adivinanza puede ser divertido para los que observan la búsqueda, pero un poco frustrante para el niño en cuestión, a menos que las pistas sean lo suficientemente claras para reconocer rápidamente la tarjeta. Presentar materiales en una “caja de sorpresas” abre al suspense

y la imaginación, siempre y cuando la actividad que sigue expanda lo sugerido y no limite la acción de los niños obligándolos a responder según lo que pensó el adulto.

Iniciar las actividades como una suerte de juego permite al educador abrir –desde el tono de voz, los gestos y las miradas– un canal de comunicación atractivo para los niños y suscitar su interés. Esto le facilita situar la acción en la experiencia del niño y le permite asignarle un formato más accesible a la forma particular de construir conocimientos. Por otra parte, se crea una condición de posibilidad para el desarrollo cognitivo del niño y facilita el encuentro entre el mundo cultural propio del niño y los mundos “descontextualizados” del espacio educativo.

### **La posibilidad de jugar**

En los espacios formales, jugar también puede ser parte de la propuesta de enseñanza. En estos casos, juego y propuesta de enseñanza coinciden. El juego y sus reglas son el contenido a aprender. Así, enseñar juegos tradicionales es una forma de acceder a un bien cultural; jugar a las cartas facilita operar con conocimientos y destrezas vinculadas con la función del número y la serie numérica. A la vez, estos juegos amplían el repertorio lúdico en los niños y les dan posibilidades nuevas para jugar en tiempos libres. Cuanto más complejo sea el juego, mayor beneficio tendrá el jugar repetidas veces. Por ejemplo, si el juego supone estrategia más que azar, la posibilidad de pensar “más allá” de la carta, de tomar decisiones que mejoren el juego marca una diferencia en el modo en que los niños se apropian de un conocimiento que resulta necesario para jugar mejor y supera el contenido matemático elegido. Jugar repetidas veces permite a los niños ser expertos en el juego y en el contenido que se busca enseñar, incluso “fuera” del tiempo de la enseñanza formal.

Cada una de estas formas en que se manifiesta el juego no parece tener para el educador el mismo peso con respecto a la enseñanza, mientras que en la vida cotidiana aparecen casi simultáneamente. De estos cuatro modos de considerar el juego, la textura lúdica pareciera actuar como una categoría ajena al educador. Dibuja el marco en el que se insertan los contenidos, las relaciones interpersonales, las normas de convivencia, la división de tareas, en suma, todo lo que hace a la situación de enseñanza. Pero actúa “por sí misma”, como si el educador no tuviera ningún tipo de decisión sobre ella bajo la ilusión de que los espacios para niños “son así”. Utilizar el juego como recurso o en su carácter motivador pareciera abrir la puerta para propuestas más interesantes en donde el jugar puede cobrar sentidos diversos. De hecho, en nuestros estudios hemos observado que la enseñanza de juegos solo aparece en aquellos casos en que el educador también la utilizaba como recurso o motivación para otras actividades (Sarlé, 2006).

Avanzar en la posibilidad de enseñar juegos, especialmente en contextos educativos, requiere considerar las particularidades que asume el juego cuando deja de ser una actividad espontánea infantil y se convierte en una propuesta con una intención específica y educativa de alguien que asume su cuidado.

### **La mediación del educador en el juego**

Tal como hemos señalado, los estudios sobre juego infantil y educación destacan la riqueza del juego como fuerza automotivadora que facilita la construcción del conocimiento en el niño pequeño (Johnson *et al.*, 1999; Sarlé, 1999-2006; Brougère, 1998; Wajskop, 1997; Kishimoto, 1996; Ortega, 1992). El juego expresa la “vida del niño”, pero también es un vehículo de enseñanza y un medio de aprendizaje.

La observación de juegos infantiles en ámbitos formales (Sarlé, 2006; Bennet, Wood y Rogers, 1997) muestra que los educadores no suelen intervenir en el juego de los niños y que dan por descontado que estos saben jugar. Podríamos decir que “contemplan” el juego sin involucrarse, respetando la libertad del jugador y poniendo entre paréntesis el aporte que su presencia le puede otorgar al jugar juntos. De hecho, ponen mucho empeño en hacer disponibles materiales y tiempos para el juego, y posteriormente en evaluar el modo en que los niños jugaron. Sin embargo, en el “durante” se desdibuja su presencia.

Esta dificultad que presenta el educador en participar conjuntamente con los niños en las situaciones lúdicas también es señalada por Stephen, Brown y Cope (2001). En su investigación sobre prácticas docentes y juego, sostienen que los educadores identifican como propias, en el momento del juego, acciones tales como sostener las actividades de los niños, interactuar con ellos, observar, solucionar problemas individuales, mantener la disciplina, aportar recursos, preguntar, explicar y demostrar. Sin embargo, no les resulta tan claro cómo se puede facilitar el “progreso” en el juego, ni planificar deliberadamente su monitoreo a través de objetivos específicos. Se evalúa sobre lo que los chicos hicieron más que sobre los pasos que en el jugar posibilitaron su desarrollo. La mayor dificultad aparece cuando el juego comienza.

En esos momentos, en el “durante”, la sucesión de actividades, emociones, intercambios suele ser imprevista, poco factible de controlar o predecir, y una intervención poco feliz puede suponer la finalización del juego. Cuando se dejan los preparativos y se ingresa en el terreno lúdico, el educador se encuentra con el problema de que no puede mirar al juego desde fuera, sino formando parte de él y siguiendo sus reglas. Deja el campo de lo denotativo para ingresar al no denotativo o no literal propio del jugar (Bateson, 1998).

“Durante” el juego es cuando se establecen las alianzas entre los jugadores, se distribuyen los roles, se reinventan las reglas y se crean significados nuevos sobre los juegos conocidos. Como aprender a jugar lleva tiempo, los jugadores ensayan posibilidades, cambian su estrategia inicial y alternan entre atender al proceso de jugar y al producto del juego. En el “durante” se puede observar cómo los jugadores asumen el fracaso y el error como parte del juego. Por esto, aunque el educador explique o modele claramente las reglas en la presentación del juego, mientras se está jugando es cuando se necesita asistir como experto a la constitución del mismo juego. De alguna manera, el educador es el responsable de “tender puentes” entre las posibilidades de juego del niño y los conocimientos que requiere el juego y que lo acercan al mundo (Sarlé, 2006).

En este sentido, los educadores muestran interés por saber qué están pensando los niños, pero se mantienen ajenos al juego, con lo que construyen significados diversos sobre el mismo hecho. Como señala Hännkäinen (2001), “aprecian la situación de los niños desde su perspectiva y no desde la de ellos y, quizá por esto, no alcanzan a comprender los esfuerzos que están haciendo los niños para comunicarse entre ellos y expresar sus sentimientos” (p. 133). Esta dificultad para comprender la perspectiva infantil podríamos parafrasearla bajo el contrapunto que existe entre la figura y el fondo de una misma imagen.

Para el educador, el juego es el fondo donde se produce la enseñanza. Si decidió presentar una propuesta a partir de un juego, en general, lo hizo por el contenido que quería que los niños aprendieran. Su preocupación está en la figura, es decir, en la razón por la cual tomó esa decisión, en sus objetivos al seleccionar y organizar una propuesta particular. El juego es el modo en que presenta esta intención. La figura de relieve es el contenido; el juego es el soporte (fondo) de la

misma. El problema consiste en que, para el niño, la valencia entre juego y contenido pareciera ser otra. Basta que el educador diga “vamos a jugar”, para que el niño cambie su disposición para la tarea propuesta y se muestre expectante. En él, la figura es el juego y el fondo (latente, impenetrable o no verbalizable) es el contenido de la enseñanza. El contenido se necesita para poder jugar, pero no constituye el objetivo de la actividad lúdica. Frente a una misma propuesta, niños y adultos ven cosas diversas: el juego en contraposición con el para qué se lo eligió. Figura y fondo de un mismo fenómeno. Perspectivas complejas que entran en diálogo en la medida en que los sujetos toman conciencia del juego de espejos que ofrece la situación.

Por esto, cuando el educador queda ausente o al margen del desarrollo del juego, del “durante”, el problema no está en el tiempo o el espacio que habilitó para jugar, que de hecho existe. La dificultad aparece porque se le dificulta la lectura de lo que está sucediendo en los niños cuando juegan y, por esto, no puede facilitar en ellos o sostener iniciativas que van más allá de lo espontáneo. El problema reside en que estos juegos se plantearon en un contexto específico que diseñó “ofertas de aprendizaje” de manera consciente y busca potenciar las posibilidades de los niños. Con esto, se impide más que facilita el aprendizaje. Los juegos de los niños quedan ajenos a otros temas posibles de ser abordados. El educador no se constituye en el mediador que le permite al niño ampliar sus habilidades e ir más allá de lo que espontáneamente, por el mismo juego, puede pensar.

Por todo lo dicho, es fundamental que los educadores abran posibilidades a la observación en las situaciones espontáneas y que impulsen contextos en los que se puedan producir las experimentaciones. De acuerdo con las distintas edades, es necesario que puedan percibir los sucesos en sus diferentes matices, invitar a los niños a intentar anticipar (hipotetizar) qué sucederá, a extraer conclusiones, en suma, a acompañar el desarrollo del juego.

A modo de síntesis, algunas estrategias metodológicas que pueden enriquecer la intervención del educador en las situaciones de juego son:

- *Observación, acompañamiento y escucha*: estar cerca, a disposición de los niños, percibiendo su proceso y sus necesidades, dando o escuchando el sentido de lo que ocurre, a la vez que basándose en la confianza en la criatura y en sus posibilidades.
- *Manteniendo un ambiente suficientemente ordenado*, tanto en lo relativo a los materiales como a las conductas, ayudando a que se mantengan dentro de los límites que según las edades y cada contexto son necesarios para evitar que surja la confusión, la inseguridad generalizada y el conflicto.
- *Ofreciéndose como compañero de juego o actividad*, puesto que con cierta frecuencia los niños precisan de apuntes para iniciar o desencallar sus actividades, así como en ocasiones precisan de interlocutores adultos con los que desarrollar sus exploraciones.

## **Juego y enseñanza**

Para finalizar este apartado, nos interesa plantear tres aspectos que consideramos interesantes a la hora de pensar las relaciones entre juego y enseñanza. En primer lugar, algunas consideraciones globales para una inclusión eficaz del juego en la educación infantil. En segundo lugar, qué se observa en las investigaciones y producciones didácticas con respecto a esta relación. En tercer lugar, la importancia del juego como formato de interacción que facilita la construcción del conocimiento del niño pequeño.

1. La escuela infantil requiere incluir la actividad lúdica y la actividad exploratoria como ejercicios que proporcionan placer, relaciones y conocimientos. El necesario equilibrio entre actividad y descanso debe establecerse más por la compaginación de actividades diversas y por el respeto al ritmo de vigilia y descanso que por la atribución del valor de descanso a unas actividades y de esfuerzo útil a otras.

Es oportuno ayudar a los niños a percatarse de las diferencias funcionales entre actividades y a tomar las actitudes ajustadas a cada una de ellas, pero no resulta lógico asignar valores a las actividades en función de la formalidad, puesto que la importancia de cada actividad está en relación con la necesidad que resuelve y, si existe el necesario ajuste entre actividad y necesidad, cualquiera puede resultar placentera. No hay ninguna razón para que el juego quede exiliado a espacios y momentos de segunda categoría, como tampoco tiene sentido reducir la oferta de materiales a los concebidos como juguetes. La vida real ofrece mucha variedad de objetos de todo tipo que en manos de los pequeños devienen excelentes materiales de juego experimental o simbólico.

2. Con respecto a la segunda cuestión, informes de UNICEF señalan que, a pesar de que pueden encontrarse cambios en los planes de estudio en ciertos países hacia el ámbito del aprendizaje activo o la orientación hacia el juego y el descubrimiento, existe en algunos países una tendencia a tratar la educación temprana como una extensión hacia abajo de la educación primaria (Myers, 2000, p. 30).

El formato academicista que asumen las actividades pareciera ser una de las preocupaciones actuales del campo de la didáctica en la franja de edad, especialmente de 3 a 5 años. Eisner (2002) denomina este problema con el título de “síndrome del niño apresurado” y advierte sobre la limitación que puede provocar en el niño plantear un único lenguaje como modo de expresión. “Lo que sabemos, está enraizado en cualidades encontradas o en imágenes recordadas o imaginadas [...]. Sin oportunidades para adquirir múltiples formas de alfabetismo, los niños se verán disminuidos en su capacidad de participar en los legados de la cultura” (pp. 55-56). De hecho, la posibilidad de construir nuevas significaciones en torno al juego y la enseñanza en la escuela infantil se orienta en esta línea. En una etapa en la que el niño aún no ha alcanzado el lenguaje escrito, el juego le permite moverse en un sistema de representación mediado por signos y reglas que regulan su acción. Para que esto suceda, se requiere que el juego tenga un lugar particular en la configuración de las prácticas y en los modos en que estas se presentan a los niños.

Lo que los niños aprenden no depende solo del contenido formal y explícito que se selecciona, sino también de la manera en que se enseña. Las características de las tareas y las expectativas tácitas del programa estructurado forman parte del contenido. En este sentido, la enseñanza y el currículo se fusionan, pues la distinción entre los dos como método y contenido desaparece cuando se observa que el medio empleado define la estructura disimulada que engloba una parte importante de lo que aprenden los alumnos (Eisner, 1987, p. 38).

3. En tercer lugar, hasta ahora la forma en que se ha considerado la situación de enseñanza se concentra en el niño y en su construcción personal del conocimiento. La necesidad de medir el rendimiento y evaluar el aprendizaje individual se asocia con esta concepción. Sin embargo, esta visión centrada en el sujeto individual ha variado hacia la consideración de un modelo que contempla todas las actividades de los sujetos, pasadas, presentes y futuras, insertándose

en contextos en los que tienen origen (Hatch y Gardner, 2001). En este sentido, las actividades se miden en términos de proceso compartido y construido conjuntamente. Se toman en consideración los recursos disponibles, las personas con las que se comparte la actividad, las condiciones concretas en que se desarrolla la propuesta y las colaboraciones mutuas que se establecen entre los sujetos. La tendencia pareciera estar orientada hacia la consideración de una “comunidad de aprendices” (Rogoff, 1997) en la que se priorizan las relaciones horizontales entre los participantes, la presencia de situaciones problemáticas y el acceso a los objetivos finales de la actividad (Baquero, 2001).

Esta forma de comprender la enseñanza expande los componentes con que tradicionalmente se ha contemplado la situación de enseñanza hacia modelos más complejos. Por ejemplo, Hatch y Gardner (2001), al analizar el juego con mesas de arena en niños de sala del jardín de infantes, ponen de manifiesto cómo los niños distribuyen sus habilidades y alcanzan un producto que, individualmente, no podrían haber logrado. La presencia del educador y los objetivos que plantea, el intercambio con los compañeros de juego, la existencia de diferentes fuentes de mediación, la distribución de tareas entre los niños, las reglas propias del salón de clase forman un conjunto en el cual se produce el conocimiento.

La necesidad de replantear el formato de las prácticas y la construcción compartida del conocimiento (Cole y Engeström, 2001) parecieran requerir que la relación entre juego y enseñanza se abordara desde otra perspectiva. Tal como señala Golbeck (2002, p. 2), “es preciso que los practicantes, investigadores y formadores de políticas imaginen nuevos planteamientos instructivos que integren las prácticas de éxito probado con la nueva investigación sobre el aprendizaje infantil. Las prácticas apropiadas para el desarrollo tienen que ofrecer un papel evidente del maestro, una secuencia de conocimientos y habilidades que los niños han de aprender y oportunidades para la autorregulación”. En esto, mucho tiene para enseñar el juego.

No es menos significativa la riqueza del juego en experiencias sociales. Las relaciones con otros niños en situaciones lúdicas es una verdadera relación social en la que se basará el aprendizaje de las leyes y oportunidades que rigen las relaciones entre iguales, desarrollando la capacidad de empatía y fortaleciendo el desarrollo moral.

## **ESTÉTICA Y COMUNIDAD EDUCATIVA**

La educación inicial tiene como garante la coparticipación de todos los agentes. Y, como siempre que existe un discurso comunitario, se impone tomar decisiones sobre cuál es la realidad que quieren compartir, cómo se organizan y, también, cuáles son los elementos que los identifican y les permite reconocerse subjetivamente como un grupo diferente a otro. Toda la historia de la humanidad evidencia cómo las personas se agrupan, se reconocen, se diferencian a través de distintos rituales, celebraciones, símbolos..., dimensiones en las que la estética es un elemento constitutivo. Uno de los aspectos a compartir se refiere a los espacios comunes y al modo en que los diferentes actores aparecen presentes en ellos.

Cuando hablamos de estética, no solo nos referimos a las expresiones plásticas más o menos artísticas. Nos referimos también a todo el conjunto de manifestaciones estáticas y dinámicas, porque todas ellas tienen como elemento esencial aquello que cada comunidad identifica como belleza. En este sentido, no solo las paredes son espacios aprovechados por los educadores para ubicar sus mensajes recurriendo a medios plásticos –especialmente imágenes–, sino que también

las mismas paredes son verdaderos muestrarios de los “trabajos” (dibujos) de los niños. Incluso ya no se trata de unas imágenes colgadas, sino de la definición de todo el centro educativo como un verdadero escenario público gestionado por todos los agentes y en el que toda la comunidad educativa pueda desarrollar su rol con apoyos escénicos que lo fortalezcan.

En este apartado, nos interesa presentar dos caras con respecto a la estética. La primera, centrada en el niño y en cómo el dibujo se constituye en un modo de explicar y comprender el mundo. La segunda, de cara al educador, tiene que ver con presentar algunos rasgos de la cultura visual.

### **Estética y movimiento: del garabato al dibujo**

Cuando el niño pequeño hace un movimiento que deja una huella gráfica, la intención inicial de ese gesto no es contemplar el resultado visible que la huella deja, sino la sensación del movimiento en sí. No tardará en centrar su actividad en el suceso que se deriva: la creación de rastros y huellas que devienen memoria espontánea del gesto realizado. Sigue la exploración de diferentes materiales, de diferentes soportes, hasta paulatinamente irse alejando de la exploración de las dimensiones físicas e irse adentrando en la exploración de trazados para conquistar el mundo de representaciones y significaciones.

Dibujar puede interpretarse como una necesidad psicológica del niño derivada de la continua percepción de imágenes y vivencias experienciales. Surge como consecuencia de una particular manera de explicar el mundo. El dibujo constituye el inicio de una verdadera actividad cultural inherente a la infancia. En el niño pequeño, dibujar es un modo de explicar y entender el mundo, a la vez que una forma de guardar memoria de la experiencia.

### **Dibujar es explicar y al mismo tiempo entender**

Como señala Ruiz (2006), aunque el proceso sea lo más emocionante para el niño, observar el resultado despierta la curiosidad. Al placer motor se le suma el placer de mirar, y entonces la percepción del suceso cambia, deja de sentirse como parte de uno mismo para, desde la toma de distancia, reconocer con sorpresa que actuar sobre la materia la transforma. A través del “dibujo” que se ha formado, el niño lee e interpreta el mundo de una nueva manera. “Mediante el dibujo, el niño posee capacidad para iniciar y mantener un pensamiento original y autónomo que genera un juego utilizando el gesto, el peso, el movimiento, la duración, la velocidad, la amplitud, el ritmo, el acento, la cadencia, etc. Es decir, los componentes organizados de una representación compleja de la realidad” (Matthews, 2002).

El dibujo es una forma de representar el pensamiento narrativo y de plasmar la construcción ideada de nuevas realidades. Dado que es no solo representación, sino también interpretación, y esta cambia o se enriquece con el paso del tiempo, el dibujo es un proceso dinámico en perpetua transformación. El niño aprende a través del acto de dibujar y ofrece interpretaciones de lo que todavía no conoce, pero sí intuye, transformándose así el conocimiento de manera progresiva y haciendo emerger nuevas relaciones y sentidos.

La acción y el pensamiento, el símbolo y la imagen se unen en el acto de dibujar. Se pasa de un mundo abstracto a un mundo concreto mediante las imágenes que surgen de la observación del natural, donde, según Cabanellas (1980), el pensamiento se anticipa a la forma y la forma proporciona pensamiento. Dibujar es explicar y, al mismo tiempo, entender. Arnaiz (2006) dice que es

imposible saber que se ha aprendido algo si no se tiene a alguien que escucha y reconoce. Por esta razón, cuando el niño sabe que su dibujo va a ser contemplado, surge el deseo de explicarse y la necesidad de pensar para entenderse a sí mismo.

Conscientes de estas influencias, la originalidad del dibujo infantil puede residir entonces en la interpretación y el enriquecimiento de los modelos que el niño toma “prestados”, al igual que los artistas contemporáneos se apropian de las imágenes que ya existen para darles otro sentido u otra intención. Es decir, cualquier dibujo o forma de expresión de esta cultura visual, mientras sea del interés del niño, puede ser objeto de interpretación o apropiación para crear su propia narrativa. De esta manera, las imágenes también sirven para transmitir y mostrar valores. Los niños, al igual que los adultos, también son consumidores de imágenes, pero sin tener demasiado criterio todavía para gestionar, discriminar o interpretar los mensajes de esta poderosa y extensa cultura visual. Es responsabilidad de la escuela, compartida con las familias, educar en una percepción visual con sentido crítico, ético y estético.

Es preciso evidenciar que la calidad de los dibujos de los niños está muy relacionada con la calidad de las experiencias que se viven en el centro. Con frecuencia, los dibujos más ricos, libres y creativos tienen que ver con la riqueza emocional. El niño, empujado por la ética, por la bondad de lo vivido, imprime una riqueza y exigencia estética en su representación.

### **El dibujo como memoria**

Como señala Abad (2006), el dibujo, al igual que el relato (oral o escrito), sirve para poner palabras a las experiencias vividas o imaginadas y para que estas no se olviden. Se transforma de esta manera en un presente perpetuo, creando una experiencia de significados relacionados, conectados y continuos. El niño crea mediante el dibujo una imagen permanente con un gran contenido y carácter simbólico que ofrece información y permite organizar la mirada del que lo contempla para poder comprender su sentido. El dibujo sirve también para comunicar y “decirse al otro”, por lo tanto, para explicar y explicarse a través de símbolos gráficos.

El niño también dibuja como memoria de los acontecimientos y le gusta dibujar lo que ha vivido. De esta manera, el dibujo tiene mucho más de crónica que de invención, ya que el niño no suele “inventar” dibujos para buscar otras realidades, sino que cuenta o relata a través del dibujo lo que ha vivido de manera significativa. Al volcar su experiencia en el dibujo como final de un proceso, reflexiona, racionaliza y ofrece la imagen de lo transferido.

### **CULTURAS DE LA IMAGEN FRENTE A FRENTE**

La fuerza de la cultura visual en nuestro tiempo se manifiesta por su capacidad para generar significados y valores y para mediar simbólicamente entre los niños y el mundo. Los padres y los educadores asistimos –la mayoría de las veces como espectadores atónitos– a esa relación entre nuestros pequeños y ese mundo simbólico y visual.

La cultura visual es cada día más globalizadora: una de las características de la cultura visual en nuestro mundo es su carácter global, de modo, por ejemplo, que las mismas series de dibujos animados de televisión que podemos ver en nuestro país pueden captarse en cualquier otro lugar del globo. Así, podemos encontrar que niños y niñas que viven a miles de kilómetros de nosotros y en culturas muy diferentes dibujan los mismos personajes que los niños de aquí. La homoge-

neización y globalización del imaginario visual infantil es un hecho consumado. Frente a esto, probablemente, la primera gran obligación sea la de estar atentos a los mensajes y a los valores que transmiten esas imágenes y observarlos con una mirada crítica.

Producir, apreciar, contextualizar, aprender a discernir qué, cómo y cuánto ofrecemos a los niños, como posibilidad de percibir el mundo y actuar sobre él de otro modo. Tal como señalan Álvarez y Del Río (2007), “con la emergencia de la cultura mediática y la aceleración de las transformaciones sociales, las diferencias generacionales en el imaginario se han hecho más grandes que nunca [...] y, si la educación es desarrollo, es urgente que la escuela asuma su papel en la recuperación, preservación y fomento de los espacios y actividades formativos del juego, la expresión artística y dramática, donde se construyen las funciones directivas: [...] el desarrollo emocional y moral, las funciones voluntarias para explorar, decidir, ejecutar y controlar el propio futuro” (p. 19).

## **UN CONTRAPUNTO DE MIRADAS: ARTE Y JUEGO PARA COMPRENDER EL MUNDO**

A lo largo de este capítulo hemos tratado de presentar algunas líneas que nos ayuden a pensar en torno a concepciones del juego y la estética en la educación infantil. Como dos caras de una misma moneda, nos interesa cerrar con algunas apreciaciones sobre el juego y el arte.

Tal como venimos señalando, el juego, como expresión del desarrollo infantil y modo en que los niños les dan sentido a las cosas, es un factor básico para el desarrollo del niño. Contiene, “como el foco de una lente de aumento, todas las tendencias evolutivas de forma condensada” (Vigotsky, 1979, p. 154). El juego necesita no solo del niño que juega, pares con quienes jugar, espacios, tiempos y objetos, sino también expertos y contextos sociales que puedan enriquecer y ampliar los significados que se ponen en acto al jugar. Los diferentes espacios formales de atención al niño, por su formato relacional entre adultos y niños, y por su capacidad para ofrecer contextos de significado cada vez más amplios (Rosemberg, 2002), se constituyen en contextos sociales privilegiados en los que se produce el juego.

Cuando el juego se produce en un contexto formal, se facilita la aparición de ciertos tipos de juegos (a partir de los materiales, espacios y tiempos puestos a disposición de los niños) y se desalientan otros (especialmente, ciertos juegos motores que involucran contacto físico entre los niños a imagen de personajes mediáticos). Tal como señalamos, los educadores no parecen tener dificultades en la creación de propuestas lúdicas o en la facilitación de normas que permiten a los niños compartir juegos. Por el contrario, como ocurre en el juego dramático, introducen nuevos contenidos de juego para los rincones o sectores de juego (ya sea materiales para dramatizar y disfrazarse, juegos de mesa, bloques u objetos diversos para construir, etc.). También el educador enseña a jugar. Juegos que por sus características aparecerían en otro momento del desarrollo (como juegos con tableros, juegos de descarte, juegos tradicionales, etc.) son aprendidos por los niños en compañía de adultos o niños mayores que les tornan disponibles las reglas del juego. Esta posibilidad de enriquecer el juego espontáneo del niño resulta importante, especialmente en la sociedad actual.

Con respecto a la estética, “el arte no se hizo para decorar apartamentos, es un arma ofensiva y defensiva contra los enemigos”, tal como dijo Picasso. A lo largo de los siglos, la estética ha asumido una serie de funciones “pedagógicas” que tienen todo su sentido en entornos como la escuela inicial. Entre estas funciones encontramos:

- La estética *para explicar el mundo y evidenciar aquello que es esencial*. Se ha utilizado la imagen para evocar vínculos, para explicitar presencias en clave afectiva, pero también en clave religiosa o política, para convocar poderes, para explicitar fantasmas o temores y la forma de vencerlos. No sería posible concebir una escuela inicial en la que no se utilizaran imágenes para hacer comprensibles las narraciones, las interpretaciones, los recuerdos...
- El arte como culto a la *belleza* y la *armonía*: ¿cuántas veces no se ha utilizado la estética para convocar la alegría, la armonía o para invitar al apaciguamiento? Las culturas musicales ofrecen una amplia gama de recursos y posibilidades cada vez más accesibles por las tecnologías del sonido. La belleza parece acercarnos a la felicidad.
- *El arte para recordar, para explicitar testimonios, para reflexionar*. La belleza convoca fácilmente a la contemplación y, por ello, a la reflexión. La belleza convoca a percibir la trascendencia de la que es capaz el ser humano. Desde los retratos al álbum, desde las historietas para hacer comprensibles los procesos, hasta los cuentos para proponer modelos de interpretación, de ética...
- *El arte para representar el mundo*. El arte es el espejo del universo, dijo Vincent de Beauvais en el siglo XIII, cuando los europeos nos lanzamos a explorar el mundo y sentíamos la necesidad de hacer un inventario completo. Nació entonces un estrecho maridaje entre explicación científica y representación plástica, que todavía mantiene toda su vigencia en el entorno escolar. El arte se usa ya no solo como inventario del entorno descubierto, sino también para hacer visible lo invisible: sentimientos, relaciones, partículas... Las representaciones plásticas son de hecho libros que hablan. Libros que a veces tienen como autores los propios alumnos.

Estética, arte, juego son, por tanto, modos de representar el mundo, comunicarse y comprender. De cara a la educación inicial iberoamericana, esperamos que sean aportaciones que permitan mejorar el sentido desde el que suele pensarse el juego y las expresiones plásticas de los niños, así como las formas de participación de los adultos en su educación.

# El futuro de la educación iberoamericana: ¿es la no escolarización una alternativa?

*Gaby Fujimoto*

Como otros artículos en este mismo volumen, el presente capítulo destaca que las investigaciones médicas, económicas y sociales demuestran que las experiencias de los primeros años de vida del ser humano, desde el vientre materno, son cruciales y constituyen el cimiento de los procesos de aprendizaje, desarrollo de la inteligencia y comportamiento social que perdurará para toda la vida. Después de mostrar datos del contexto, repasar las pruebas científicas más contundentes, la forma de entrega de servicios a la infancia y la evolución de los compromisos políticos mundiales, se recomienda la no escolarización como una de las respuestas posibles. Así queda recogido en las recomendaciones que a los Estados parte se hace en la Observación 7 de la Convención de los Derechos del Niño, desde una perspectiva de derechos. Analizamos esta alternativa desde sus orígenes para rescatar su esencia y las posibilidades que aporta a las transformaciones que se le pide a la educación. El capítulo concluye presentando los criterios de calidad de la no escolarización, con la certeza de que es, en efecto, una alternativa.

El Panorama Educativo de las Américas, publicado dentro del Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE) en noviembre de 2005 por México, UNESCO y la OEA, informa de que en el año 2002 se destinaron 5.700 millones de dólares para volver a matricular a los desertores de educación primaria y 11.000 millones de dólares para el problema de repetición de curso en educación primaria y secundaria. Por otro lado, el informe de Educación para Todos 2007, de la UNESCO, reporta que el 7,4% de niños de Latinoamérica y el Caribe (9,2% en América Latina) repite el primer grado. Estos datos sugieren que hay un período crítico en los dos primeros años de la educación básica/primaria cuya urgente atención es inaplazable. Sirva como contexto de comparación el hecho de que el promedio mundial de repetición del primer grado se incrementó del año 2005 (3,9%) al 2007 (4,7%).

Los datos anteriores se podrían revertir si pusiéramos atención a los datos de las investigaciones sobre el desarrollo del ser humano, que aportan pruebas sobre lo que significan las experiencias desde la vida uterina y de los años tempranos y la influencia importante en el desarrollo del cerebro, que a su vez forma los cimientos del lenguaje, las bases del aprendizaje, la inteligencia, la estimulación para futuras habilidades y conductas que serán utilizadas en el proceso de educarse. Los estudios de neurociencia están demostrando que el “transmisor de excelencia” (mediador pedagógico) para todo tipo de experiencias son la madre y la familia.

Esta realidad está demandando a la educación que se reoriente con una visión más participativa, contextualizada, diversificada, con aprendizajes relevantes, integrales e integrados, haciéndolo además desde antes del nacimiento. Exige ofrecer oportunidades de aprendizaje y comportamiento social que formen la ciudadanía, que construyan competencias de comunicación, de

creatividad, de pensamiento crítico, de liderazgo, con interacciones en ambientes de afecto que den a los niños seguridad, así como herramientas a través del juego para interactuar con los escenarios actuales y generar una actitud abierta a los diferentes cambios. Sin lugar a dudas, dadas las características de la no escolarización, en ella se encuentran estrategias de trabajo que pueden colaborar a estos cambios.

## **FUNDAMENTOS CIENTÍFICOS DE LA PROPUESTA**

Las investigaciones de Fraser Mustard (1998-2008) son las más convincentes:

- El desarrollo del cerebro es más rápido durante los dos primeros años de vida en preparación del desarrollo significativo de las funciones físicas y relacionadas con la salud, intelectuales, emocionales y sociales que tendrá el ser humano en el futuro.
- La participación en programas de calidad durante la infancia temprana puede aumentar el rendimiento escolar, reducir la deserción, aumentar los ingresos y reducir los niveles de violencia y conducta criminal. El desarrollo integral en los primeros años de vida es determinante en el desarrollo del ser humano.
- El cerebro es un órgano maestro que marca el camino hacia la buena salud, el aprendizaje, las emociones, regula el temperamento, el desarrollo social, el lenguaje, las capacidades de alfabetización, las habilidades cognitivas, las perceptivas, la salud física, mental y las bases de las funciones y experiencias sensoriales.
- Los años tempranos, incluido el período uterino, son muy críticos y sensibles para el desarrollo del cerebro y de los senderos neuronales relacionados con las emociones, conductas, lenguaje, etc. La curva más alta de sinapsis para los sentidos se produce a los tres meses postnatales; del lenguaje, a los seis meses, y de la función cognitiva, a los dos años.
- Los primeros años de vida constituyen el primer paso en un proceso de aprendizaje que dura toda la vida. Las bases del desarrollo de las competencias básicas de lectura, escritura y matemática se construyen desde estas edades.
- Las influencias de la familia y del contexto sociocultural sobre el desarrollo infantil son cruciales en los primeros años de vida, de manera que la calidad de las interacciones afectivas, cognitivas y de las relaciones sociales serán muy determinantes del desarrollo que luego ocurrirá a lo largo de toda la vida.

Por otra parte, los estudios longitudinales, entre ellos el de High Scope, demuestran que los programas de atención integral, con docentes de alta calidad que usan estrategias centradas en los niños, son beneficiosos para estos, para sus familias y sus comunidades. Señalan además que cada dólar invertido revierte más de 16 dólares, además de reducir los índices de deserción escolar, fomentar más productividad y promover niveles más elevados de habilidades sociales, emocionales e intelectuales (Schweihard, 2005). En un sentido parecido, James Heckman (2000), premio Nobel de Economía de la Universidad de Chicago, concluye en sus estudios que el retorno de cada dólar invertido en la educación temprana es mucho mayor (ocho a uno) que el de cada dólar invertido en programas escolares de la educación media y superior (3 a 1).

Por otra parte, según Goleman (1999), la inteligencia emocional es crucial para el futuro desarrollo afectivo y social de nuestros niños. De cara a lograr un buen estándar académico es como

un boleto que puede ser aprendido por la persona y que puede cultivarse sumando habilidades emocionales que ayudarán al ser humano a vivir en sociedad. Los padres, y especialmente la madre, en función de las respuestas que den a su hijo, y particularmente en función de la sintonía, modelan las expectativas emocionales relacionadas con el futuro de los sentimientos.

Finalmente, Howard Gardner (1984) asegura que existen múltiples inteligencias (ocho o más), entre ellas, la interpersonal y la intrapersonal. Afirma que los niños tienen un sistema sensorial muy sólido que permite su exposición a experiencias variadas y de calidad. Esto implica aceptar que el entorno es muy importante, que hay que saber cómo vivir en comunidad, crecer y respetar a los demás, aprender los valores sociales, la ética, la moralidad, valores todos que se aprenden desde la familia y las experiencias familiares.

Junto a los hallazgos científicos, hay también progresos significativos de las ciencias de la información y comunicación (por ejemplo, Internet), de la tecnología, la economía, etc., en el marco de la globalización. De otra parte, hoy hay más mujeres que trabajan, una nueva configuración de las familias, migraciones sin precedentes, modificaciones naturales del clima y del medio ambiente, todo ello unido a problemas de recesión económica, violencia y desempleo. Estos hechos están cambiando los escenarios socioculturales y educativos y, por lo mismo, están desafiando la forma de educar.

## **DESAFÍOS EDUCATIVOS Y CAMBIOS A FAVOR DE LA INFANCIA**

La realidad presentada en párrafos anteriores reclama reorientar la educación con una visión más participativa, contextualizada, diversificada, con aprendizajes relevantes, integrales e integrados. Una educación desde antes del nacimiento. Demanda ofrecer oportunidades de aprendizaje y comportamiento social que formen la ciudadanía, que construyan competencias de comunicación, de creatividad, de pensamiento crítico, de liderazgo, con interrelaciones, con ambientes de afecto que produzcan seguridad en los niños. Es, por tanto, una invitación a interactuar con la realidad y generar una actitud abierta a los cambios.

Los nuevos escenarios socioculturales del siglo XXI están esperando que los gobiernos cumplan con: 1) diseñar políticas pertinentes que respondan a realidades diversas; 2) realizar una oferta educativa con equidad y calidad; 3) flexibilizar y hacer eficiente la administración de los programas educativos; 4) capacitar al personal en ejercicio para responder a las nuevas exigencias; 5) incrementar y racionalizar la inversión con más recursos en los primeros ocho años de vida del niño, es decir, los seis de la educación inicial más los dos primeros de la primaria; 6) incrementar las modalidades de atención no escolarizadas con respuestas de calidad a la diversidad y a las características de los niños, las familias y las comunidades educativas, y 7) sistematizar, controlar, evaluar e investigar la información.

## **LA SITUACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA IBEROAMERICANA**

La realidad iberoamericana está hecha de contrastes, siendo muy rica en diversidad. Los diferentes países están desarrollando acciones de educación inicial, preescolar, parvularia o infantil, centrada entre los cero y los seis años. Por consenso, podríamos conceptualizarla como la educación que, en una perspectiva integral, oportuna y pertinente, abarca desde el nacimiento hasta los primeros seis años de vida; que se puede desarrollar a través de diversas modalidades o formas de atención, desde las que potencian la labor educativa de la familia en sus escenarios diarios,

hasta en ambientes educativos especialmente organizados para el aprendizaje de los niños. Este planteamiento involucra la necesidad de atenderlos con programas intersectoriales de salud, educación y alimentación, conceptualizando así la atención integral del niño de cero a seis años y la necesidad de atención en todas sus dimensiones: física, intelectual, social y emocional.

La educación inicial se institucionalizó como el primer nivel del sistema educativo en la mayoría de países. Brasil (1998), Chile (1991), Colombia (1991), El Salvador (1993), México (2004), Paraguay (1993), Perú (1993), Uruguay (1998) y Venezuela (1999) subrayan en su Constitución la concepción e institucionalización de la educación inicial. Chile y Cuba la establecieron como política de Estado, generando sinergias entre salud, educación y otros sectores para atender integralmente a los niños. Cuba alcanzó el 95% de cobertura. Todos los países tienen una dirección independiente o subordinada a una dirección de educación básica o general en el Ministerio de Educación. Además, todos los países tienen establecida la opción de no escolarización, sea de forma explícita o más indirecta.

Las estadísticas de la UNESCO (2007) para América Latina y el Caribe señalan un 62% de niños escolarizados en enseñanza preescolar, atendidos en el grupo de edad de 3-5 años. La oferta de servicios para la población de cero a tres años carece de registro oficial, es radicalmente menor y respecto a ella solo hay datos incompletos, o subestimados por la calidad de la información estadística que usan los países. Además, los servicios existentes están dispersos en cuanto a su dependencia administrativa (salud, educación, familia, mujer, bienestar social...).

La educación para niños de cero a seis años tiene severas restricciones en el gasto público, aunque aproximadamente el 80% de la actual cobertura de Iberoamérica se financia con fondos públicos de los sectores de educación y salud. A ello se ha unido, en la última década y en la mayor parte de los países, un importante aporte de los municipios. Por su parte, la inversión privada cubre tradicionalmente modalidades formales para niños de entre cero y seis años.

### **TRES MODALIDADES DE ATENCIÓN**

Los servicios y las actividades educativas se pueden presentar en tres modalidades de atención diferentes:

1. La *modalidad formal o escolarizada*: los procesos educativos se desarrollan en centros educativos escolares, cuentan con infraestructura, mobiliario, horarios, plantel docente y administración permanente. Asisten niños de cero a seis años, que son atendidos por uno o varios docentes. Funcionan más en las ciudades. Utilizan un currículo nacional que da unidad al sistema educativo.
2. La *modalidad no formal, no convencional, no escolarizada*: desarrolla procesos educativos de carácter intencional para lograr desarrollar competencias, hábitos o habilidades en los niños o los adultos a quienes va dirigida la acción pedagógica. Funcionan con participación de los padres de familia y comunidad. Son flexibles respecto a tiempo, espacio y ambientes educativos, adecuándose a las características, exigencias y prioridades de los niños, a las condiciones geográficas, socioculturales y económicas del medio, así como a los recursos y a las actividades cotidianas de los lugares donde funcionan.
3. La *modalidad informal*: en interacción con instancias educativas públicas de sensibilización, tiene la intención de lograr mayor comprensión y valoración de la riqueza infantil. Como ejemplo, los museos de niños, museos de arte pedagógico infantil, bibliotecas, ludotecas, pla-

zas, parques infantiles, programas de radio, televisión y mensajes de los medios de información y comunicación.

Los servicios para niños de cero a seis años se concentran mayormente en las ciudades, en entornos urbanos, con predominio de la modalidad formal o escolarizada pública y privada. En las poblaciones rurales, indígenas, de frontera, afroamericanas y urbano-marginales con más altos porcentajes de pobreza y vulnerabilidad predominan las modalidades no escolarizadas, con incipiente oferta de servicios y financiamiento, así como con dudosa calidad.

Los agentes educativos de la educación inicial son aquellos que tienen relación directa con los niños, así como los tomadores de decisiones políticas en el sector de educación y en otros sectores. Como agentes de base están desde los profesionales formados en escuelas normales, institutos pedagógicos y universidades, hasta los no profesionales capacitados, los voluntarios de las comunidades, de la sociedad civil, y los padres y las madres de familia.

Como parte de los planes de mejora de la calidad de servicios, todos los gobiernos están invirtiendo en mejorar la capacitación, la formación inicial, la actualización y la especialización, y en lograr un mayor grado académico. Existen esfuerzos conjuntos entre gobiernos, universidades y agencias, pero subsisten grandes desafíos en relación con: la formación inicial y la capacitación para responder a las exigencias pedagógicas del siglo XXI; los programas no escolarizados; los servicios para niños de cero a tres años; el trabajo con adultos; la atención integral; la coordinación intersectorial, y las transiciones de un tramo a otro de la organización de cuidados o de la estructura educativa.

En Iberoamérica se ha avanzado en la definición de criterios básicos de calidad de la educación inicial y del currículo en los planes de estudio para niños de 0 a 6 años, pero las deficiencias en su aplicación práctica son notables. Se va progresando en la elaboración de materiales y textos educativos para niños y padres de familia con pertinencia cultural. Los avances en la práctica pedagógica son mínimos. Los temas más críticos son la evaluación y los indicadores de calidad, así como la eficiencia en la coordinación de esfuerzos por brindar una educación integral entre educación, salud, justicia y otros sectores e instituciones.

Para mejorar la calidad de la atención a la niñez, faltan una base conceptual común y la sistematización de los servicios que ofertan las diferentes instituciones del Estado y de la sociedad civil. Un catastro para determinar la cobertura real por edades y el tipo de servicios podría ayudar a precisar las prioridades en las que habría que centrarse.

Los estudios e investigaciones que aporten información y conocimiento son escasos. Los sistemas de información son escasos, los que existen son desarrollados por cada sector de manera independiente (educación, salud, mujer y desarrollo social y otros) y sus indicadores no están unificados.

Con apoyo de Internet y con esfuerzos dispersos se han incrementado las páginas web, los cursos a distancia y las redes especializadas. OEI, OEA, Fundación Bernard Van Leer, Banco Mundial, UNICEF, UNESCO, Asociación Mundial de Educadores Infantiles (AMEI), Organización Mundial de Educación Preescolar (OMEP) y otras redes de gobiernos, universidades y sociedad civil tienen un rol relevante en el intercambio y la información actualizada. Algo pendiente es el apoyo de los medios de comunicación para construir una cultura a favor de la infancia y alcanzar una mayor participación comunitaria.

## **EL MARCO POLÍTICO Y LEGISLATIVO SOBRE PRIMERA INFANCIA Y SU EVOLUCIÓN**

El desafío práctico más urgente es reducir la distancia entre el discurso y la práctica. Desde hace décadas hay compromisos políticos ratificados por los distintos gobiernos. En la década de 1970, los gobiernos ejecutaron estudios e investigaciones sociales. Entre 1979 y 1986, el marco legislativo produjo cambios en la estructura administrativa de los países, creando divisiones o direcciones de educación inicial y floreciendo la cobertura formal. La expansión de la no escolarización comenzó a generar trabajos específicos para esta modalidad en los campos del currículo, la evaluación y el seguimiento de las experiencias, así como en el trabajo con padres de familia y en la integración intersectorial (sobre todo, educación y salud). Los gobiernos y los organismos internacionales ofrecen el financiamiento básico para desarrollar experiencias piloto, de capacitación y de participación de la comunidad.

Entre 1989 y 1995, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Declaración de Jomtien (1990) y la Cumbre de las Américas de OEA (1994) aprobaron compromisos mundiales y hemisféricos que otorgaron alta prioridad a la infancia, la familia y la necesidad de erradicar la pobreza. Como consecuencia, los gobiernos aprobaron leyes y planes nacionales sobre derechos y educación de los niños, la madre y la familia. Se dan a conocer pruebas de la neurociencia e investigaciones sobre las bases científicas del valor de los tres primeros años del niño y su rol preventivo en el futuro desarrollo humano. Los estudios sensibilizan a legisladores y académicos, produciendo cambios en la estructura de los sistemas educativos, creándose en el ámbito administrativo la dirección de educación inicial, preescolar, infantil o parvularia.

Entre 1996-1999, la ampliación de cobertura (0-6 años) cobró mayor relevancia. Muchos países sumaron a sus políticas sociales la atención de la niñez en sus primeros años de vida, instrumentando modalidades escolarizadas y no escolarizadas de atención. Antes del año 2000, la mayoría de países del hemisferio identificaron el nivel de educación inicial, preescolar, infantil o parvularia dentro de sus leyes nacionales de educación.

En los años 2000-2007, los compromisos políticos subrayan que la deuda más grande para mejorar su calidad de vida es con los pobres y marginados, y prioritariamente con la infancia. Argumentos sólidos de economistas, neurocientíficos e investigadores de todo el mundo reiteran al sector educación y otros sectores sociales la importancia que tiene la inversión pública en el desarrollo infantil temprano, por su rentabilidad sustancial a favor de los presupuestos que recuperan los gobiernos. Recomiendan, entre otras cosas, trabajar con la familia para mejorar el ambiente escolar; profundizar las reformas curriculares abarcando las edades desde la gestación; capacitar a más agentes educativos y fortalecer urgentemente el desarrollo profesional docente; evaluar las competencias de los niños, así como las políticas y los programas; mayor uso de los medios de comunicación y apoyo a las transiciones de los niños de un tramo a otro de su progreso en el sistema educativo.

Tanto la Convención de los Derechos del Niño en 1989, como las Declaraciones de Jomtien y Dakar (1990-2000), la X Conferencia Iberoamericana de Educación (Panamá 2000), la V Reunión de Ministros de Educación del CIDI/OEA que aprobó el “Compromiso Hemisférico con la Primera Infancia” (Colombia, 2007) y la Observación General 7 “Realización de los derechos del niño en la primera infancia” del Comité de los Derechos del Niño (CDN, 2006), han argumentado que la educación empieza antes de que el niño nace y que debe ser permanente.

En una perspectiva de derecho, la Observación General 7 (CDN, 2006) recomienda:

- Recurrir a modalidades que se ajusten a circunstancias locales y a prácticas cambiantes, respetando los valores tradicionales. Modalidades centradas en el niño, con programas de desarrollo infantil que aumenten el poder del cerebro de los niños, particularmente de los nacidos en hogares de zonas marginadas. Y con servicios adecuados y efectivos, en particular programas de atención de la salud, la crianza y la educación especialmente diseñados para promover el bienestar, sobre todo el de los grupos más vulnerables.
- Apoyar programas de desarrollo en la primera infancia basados en el hogar y la comunidad, programas en los que se habilite y se eduque preponderantemente a los padres.
- Desarrollar programas de base comunitaria, con marcos legislativos para la provisión de servicios de calidad, suficientemente dotados de recursos, desde la lactancia hasta la transición a la escuela primaria, programas que garanticen la continuidad y el progreso.
- Adoptar planes estratégicos y generales sobre el desarrollo de la primera infancia desde un marco de derechos y, por consiguiente, aumentar la asignación de recursos humanos y financieros para políticas, servicios y capacitación profesional.
- Capacitar sistemáticamente sobre derechos del niño a los propios niños y a sus padres, así como a profesionales, parlamentarios, jueces, magistrados, abogados, funcionarios, maestros...

## LA NO ESCOLARIZACIÓN COMO ALTERNATIVA

En 1965, en Puno, Perú, en el marco de un trabajo de promoción social del campesino a través de Caritas (agencia católica de bienestar social) al que las madres asistían con sus niños, se planteó el problema de cómo mejorar la atención a los más pequeños por parte de sus madres. En 1968, UNICEF realizó un estudio socio-antropológico en esas comunidades quechuas y aimaras. El estudio desveló las condiciones en que se originaban los altos índices de repetición y deserción escolar, que unidos a desajustes sociales y el impacto del medio ambiente condicionaban negativamente el desarrollo psicosocial del niño. A la vista de los resultados de ese estudio se organizaron las primeras Casas de Niños (*Wawa wasis* o *Wawa utas*), con actividades recreativas y de complemento alimenticio.

Entre 1965 y 1972 se experimentó la no escolarización con 43 comunidades indígenas, iniciándose ahí la incorporación de voluntarios. La década de 1970 marca un hito importante en este proceso: UNICEF alertó a los gobiernos sobre la necesidad de contar con programas que respondieran a la realidad y que contaran con la participación de los padres. Demandó asimismo la urgencia de generar políticas de educación inicial para proteger a los más marginados y mejorar sus condiciones de vida.

En 1972, la Ley de Reforma Educativa de Perú oficializó la no escolarización al afirmar: “El Estado fomentará el adecuado empleo de los medios educativos no escolarizados con objeto de hacer la educación más flexible, completa y accesible, de favorecer la participación de todos los sectores de la comunidad y de elevar el rendimiento de la inversión educativa. La educación no escolarizada abarca todos los procesos educativos y formas de autoaprendizaje realizados fuera de los centros educativos en todos los niveles del sistema. La comunidad, y en especial la familia, participarán activamente en la orientación y aplicación de los programas de educación inicial”.

El Ministerio de Educación, UNICEF y Caritas respaldaron el Proyecto Piloto Experimental de Educación Inicial No Escolarizada (PROPEDEINE). Las primeras Casas de Niños desarrollaron actividades flexibles e integradas, organizadas y adecuadas a las necesidades de la población y los niños de 3 a 5 años. Las actividades se realizaban fuera del ambiente escolar, conservando el patrimonio cultural de los grupos indígenas, usando como estrategia la organización de la familia y la comunidad, con la intención de resolver sus propios problemas. Las comunidades eligieron promotores voluntarios dentro de ellas mismas. Los voluntarios se capacitaron permanentemente con profesores que también recibían capacitación en desarrollo social y no escolarización.

La educación inicial no escolarizada se convirtió desde 1968 en un aporte latinoamericano a la educación universal y UNICEF ayudó a expandirla a otros países. Su ejecución se ha llevado a cabo en todos los países de América Latina y el Caribe, con más de veinte estrategias de atención distintas, adecuadas a cada realidad. Chile cuenta con los niveles más altos de calidad y organización de las distintas modalidades a nivel nacional. Como parte del programa estatal “Chile crece contigo”, estas modalidades no escolarizadas funcionan bajo la responsabilidad de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), de Integra (otro programa del Gobierno) y del Ministerio de Educación.

En la actualidad, el concepto de la no escolarización está presente en todo el mundo: Europa, Estados Unidos y Canadá, África, Asia, Oceanía, con experiencias que pasaron de la escala experimental a la nacional, que han integrado a sectores diversos y han involucrado a los padres de familia y la comunidad. La experiencia ha trascendido de la labor pedagógica al desarrollo social y se ha convertido en una estrategia viable para llegar a los niños que viven en contextos de pobreza.

La educación no escolarizada depende mayormente del sector educación, aunque también hay experiencias en los sectores de salud, de mujer, de familia, así como en otros sectores e instituciones. Se financia con aportes de los gobiernos, UNICEF, Fundación Bernard Van Leer y de las comunidades beneficiarias, con donaciones de empresas, organismos, instituciones internacionales y la sociedad civil. El BID y el Banco Mundial reorientaron favorablemente la inversión de sus préstamos a proyectos de salud y educación infantil, considerando su estrategia como componente crucial para mitigar la pobreza.

Las características de la educación no escolarizada son: participación de los niños, las madres, los padres y las comunidades; atención con equidad, empezando por los que más necesitan; flexibilidad de la gestión administrativa; flexibilidad del tiempo, el espacio y el ambiente educativo; adecuación de las normas administrativas, el currículo y la evaluación del sistema educativo; atención integral en las dimensiones física, emocional, intelectual, social de los niños; coordinación intersectorial, básicamente con salud; participación de docentes y voluntarios o paraprofesionales preparados social y pedagógicamente; carácter innovador, y respeto a la diversidad y la cultura de la comunidad.

Existen más de veinte modalidades de atención no escolarizada. La mayoría multiplica la labor de un docente por ocho a diez voluntarios, que a su vez atienden a grupos de entre ocho y diez niños cada uno, o cada voluntario a ocho domicilios (es decir, de 80 a 100 niños por docente). Otra alternativa multiplica la labor del docente trabajando con la madre como “mediadora pedagógica” una vez por semana (en cuatro días a la semana atiende a 20 niños cada mañana y a 20 cada tarde); si hay oportunidad, apoya su labor con la radio o TV (una docente tiene no menos

de 120 niños). Generalmente, un día a la semana, la docente y sus voluntarios preparan materiales; evalúan y planifican la semana de trabajo, organizan labores de sensibilización con los adultos y la comunidad.

La modalidad más común en la mayoría de los países es la de atención grupal, que cada voluntario desarrolla en cualquier local comunal con entre 10 y 15 niños y con horarios fijos. Esta modalidad ha sido fuertemente criticada porque se ha ido distorsionando la filosofía de la no escolarización, respondiendo a la diversidad con un servicio barato. En estos casos, la tendencia ha sido “imitar” al centro de educación formal, pero con servicios de mala calidad: un voluntario sin formación profesional, sin local apropiado, sin materiales, sin currículo y muchas veces en pésimas condiciones ambientales y sin apoyo de programas de salud y alimentación para los niños.

La modalidad de atención a domicilio, o, como también se la conoce, “hogar por hogar”, es la más eficiente en resultados, pues la madre u otra persona de la familia queda encargada de desarrollar las experiencias y repetirlas hasta lograr la competencia, la habilidad o el hábito de que se trate. En más de 30 años de ejecución de los programas no escolarizados, esta modalidad ha demostrado excelentes resultados. Perú (1980) llevó a cabo la evaluación de la estrategia, los materiales, el currículo y los contenidos del Programa Integral de Estimulación Temprana con Base en la Familia (PIETBAF). La experiencia continúa en Perú, se aplica en Chile, Brasil, CENDI/Monterrey/México, el Programa Head Start de Estados Unidos e Israel, entre otros países más.

## INDICADORES DE CALIDAD DE LA NO ESCOLARIZACIÓN

El análisis anterior y la experiencia acumulada a lo largo de los muchos años de su implantación permiten señalar algunos de los indicadores de calidad más importantes de la educación no escolarizada:

- La educación no escolarizada *desarrolla procesos educativos de carácter intencional para lograr competencias, hábitos y habilidades en los niños o los adultos* a quienes va dirigida la acción pedagógica. La diversidad de modalidades de atención resulta un aspecto positivo en la medida en que intenta mitigar los efectos de la pobreza.
- Los más eficaces para atender a los niños pequeños y a sus familias son los programas de *atención integral*, que tienen una *duración* adecuada en *intensidad*, que son de buena *calidad* y que están al mismo *tiempo integrados en servicios de salud y nutrición*.
- Los programas con *servicios de estimulación directa a los niños*, que incluyen *metodologías activas* de paternidad y el desarrollo de destrezas, son una estrategia más efectiva que la basada exclusivamente en la transmisión de información.
- La *participación, sensibilización y movilización* de las madres y los padres de familia y de la comunidad contribuyen al éxito cuando colaboran en la *toma de decisiones* en aspectos pedagógicos, de organización, gestión y funcionamiento, en el uso de recursos comunales, así como en la coordinación con otros programas comunales y sectores. Es extremadamente importante que los *voluntarios pertenezcan a la misma comunidad*.
- El principio de *equidad* de la no escolarización marca las *prioridades*: en primer lugar, niños y niñas desde la gestación y el nacimiento hasta los tres años; luego, niños y niñas de cuatro a seis. Responde a necesidades de niños, madres, familias y comunidad.

- Los principios de *flexibilidad y funcionalidad* determinan la duración, la frecuencia, los horarios de funcionamiento, la organización de los niños, las familias y la gestión social, los ambientes apropiados, las metodologías de trabajo, los contenidos y materiales educativos dentro de un *marco normativo estable, financiamiento y recursos suficientes*.
- La *administración* debe ser *eficiente y flexible*. La educación no escolarizada puede ser complementaria a la educación formal, pero *exige modificar las normas administrativas para facilitar la ejecución de los programas*. Debe facilitar el desarrollo de diagnósticos previos a la organización de los programas y evitar la confusión en las normas de implementación y funcionamiento de programas que se emiten desde cada sector.
- No obstante la flexibilidad de administración a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, la no escolarización debe ser objeto de una *planificación muy cuidadosa* y del *seguimiento y evaluación de la acción educativa y social* en el marco del respeto a la diversidad. El *registro de niños y adultos* debe llevarse oficialmente por parte del sector (educación, salud, bienestar...) que ofrece el servicio. Además, se deben ofrecer *los mismos servicios de salud y alimentación* que reciben los niños del sistema formal. Debe *utilizarse el mismo currículo nacional* que da unidad al sistema educativo, facilitando su adecuación a cada comunidad en respuesta a las particularidades locales.
- Los roles del educador deben tener un claro protagonismo: *protagonismo social*, de liderazgo de los programas, de respeto a los valores culturales de las comunidades y de coordinación, por lo menos, con los sectores encargados de salud y alimentación. Su *trabajo pedagógico* es con *adultos, con niños, con otros agentes y con la comunidad*. Se deben capacitar *para-profesionales* (estudiantes, madres de familia o voluntarios) que harán la función de “mediadores pedagógicos”. La capacitación debe hacerse de forma *permanente*, para lo que los para-profesionales deben recibir estímulos adecuados y para lo que necesitarán flexibilidad en sus horarios.
- Los para-profesionales (estudiantes, madres de familia o voluntarios) *conocen y representan el conocimiento e información sobre la cultura, los valores y las costumbres* del lugar donde se desarrolla el programa no escolarizado. Residen en la misma comunidad y son propuestos por ella para ejercer su función de voluntarios. Son líderes de su comunidad que *desarrollan acciones pedagógicas y sociales en permanente capacitación* y con seguimiento por parte de un docente.

En resumen, la *educación infantil de calidad* es un camino efectivo para aliviar la pobreza en las áreas más inaccesibles y pobres, aumentando las posibilidades de inclusión de los niños en la educación, la sociedad y la economía. Una atención no escolarizada dirigida a incrementar la oferta de cero a seis años exige *focalizar el desarrollo humano* y ofrecer un marco político común *con participación de varios sectores*. Debe *reconceptualizar el concepto de educación* para empezar desde la gestación, haciéndolo además con un *enfoque participativo*, que focalice la acción en los *niveles municipales* y que haga uso de una *diversidad de estrategias* que respondan a la diversidad de circunstancias y situación. Debe contar con *marcos legislativos y políticos estables*, con políticas y programas consistentes y sostenibles; con procesos de *control y recogida de información*; con sistemas de *capacitación y evaluación* a usuarios, ejecutores, al sistema y a las políticas; con agendas de *investigación*; debe ofrecer *condiciones de trabajo apropiadas* para sus ejecutores y recabar una *mayor contribución de los medios de comunicación y la sociedad civil*.

# Principios y retos de la educación inicial que queremos para la generación de los Bicentenarios

*Jesús Palacios y Elsa Castañeda*

Algunas afirmaciones han ido apareciendo a lo largo de las páginas de este libro como auténticos mantras, esas frases sagradas que se reiteran en el curso de invocaciones destinadas a conseguir algunos propósitos. Afirmaciones una y otra vez repetidas, en cada pasaje del libro con palabras diferentes, pero siempre con el mismo significado y con idénticos objetivos. Desde las primeras líneas, escritas por el secretario general de la OEI, hasta las últimas frases de este capítulo que cierra el volumen, unas cuantas ideas fuerza han quedado reiteradas, como si los autores y las autoras de los distintos capítulos quisiéramos asegurarnos de que de ninguna manera pasaran desapercibidas para quienes nos lean. Lógicamente, en un volumen como este, esas ideas fuerza tienen todas que ver con los niños más pequeños, aquellos que todavía no se han incorporado a la educación primaria. Son ideas que, en general, han ido forjándose en el curso de los últimos años y que ya están aquí para quedarse entre nosotros, así como para ayudarnos a mirar hacia delante con más claridad respecto a los objetivos a alcanzar. El propósito de este capítulo final no es tanto el de aportar ideas nuevas, cuanto el de integrar algunas de las más importantes que han ido exponiéndose a lo largo del volumen, tratando de dejar algunos subrayados y unos cuantos apuntes hacia el futuro, pensando en la educación que queremos para los niños pequeños que han de convertirse en la generación de los bicentenarios.

## **PRIMERA INFANCIA, ETAPA CLAVE**

Una de las afirmaciones más básicas y más repetidas, algo así como el mantra sobre el que los demás se justifican, tiene que ver con la indiscutible importancia que tienen los primeros años de la vida humana. La importancia que tienen, para empezar, por sí mismos y para el niño concreto de que se trate, pero también la importancia que tienen por su influencia en años posteriores, tanto para el individuo como para la sociedad en su conjunto.

Resaltar la importancia de los primeros años de la vida tiene sin duda poco de original. Pero todas las investigaciones neurológicas, psicológicas y sociales han ido afianzando ideas que en otro tiempo se sostenían sobre la base de la intuición y de la sabiduría popular. Ahora sabemos cómo se forma el cerebro infantil, la importancia determinante, por ejemplo, de unas condiciones de vida adecuadas de la madre gestante, de su nutrición correcta y completa, de los cuidados de su cuerpo y su persona mientras está alimentando en su interior el crecimiento de una nueva criatura. Sabemos de la importancia de los primeros años de la vida en la configuración del cerebro, de las redes neuronales sobre las que se van a asentar todos nuestros aprendizajes futuros. Unas redes neuronales cuya sustancia se irá concretando en función de las experiencias, de la estimulación, del entorno humano, de los afectos y los estímulos, de la educación.

La evolución de la especie humana ha querido dejar en nosotros los años de la infancia como uno de nuestros patrimonios biológicos más importantes. Pero es un muy peculiar patrimonio biológico que, al contrario que otros, tiene como una característica fundamental el ser un conjunto de posibilidades abierto al futuro. La forma en que esas posibilidades se concreten y se llenen de contenido dependerá en gran medida de las experiencias de los primeros años. Porque una de las características más notables de ese peculiar patrimonio biológico es la rapidez con que transcurre. Cuando con apenas seis años un niño se incorpora a la escuela primaria, una parte importante de su futuro (como persona, como estudiante, como miembro de la sociedad) está ya decidida o en vías de decidirse.

Por otra parte, la evolución de la especie ha dejado en nosotros los primeros años de la vida como uno de nuestros más sensibles patrimonios sociales, en la medida en que lo que ocurre en la primera infancia no es solo determinante para cada niño, sino también para la sociedad en general. El valor de este patrimonio es tal que, si se logra el desarrollo integral y la buena estimulación en estos primeros años, se ahorran muchos problemas y gastos en el futuro.

Seguramente es fácil encontrar amplio consenso en torno a estas ideas. Pero daría a veces la impresión de que tal consenso se limita a completar un discurso tan abstracto como idealizado de los primeros años y su importancia. Porque, cuando llega la hora de concretar políticas públicas, de convertir en acciones concretas la convicción en la importancia de los primeros años, entonces es fácil darse de bruces con la realidad de que, para decirlo en los términos usados por Fúlvia Rosemberg en el capítulo que escribe en este libro, en el mercado de los problemas sociales iberoamericanos, los niños pequeños tienen una cierta invisibilidad. O tienen una visibilidad limitada a situaciones de catástrofe y de desesperación. Y, para ahondar en esa misma línea de razonamiento, da la impresión de que parecería olvidarse la relación entre las posibilidades de desarrollo y educación infantil, por un lado, y las condiciones de vida de madres y padres, por otro. Al fin y al cabo, la situación de la primera infancia es una buena expresión de los niveles de equidad y de cohesión en una sociedad.

Algunos de los indicadores sociales expuestos en este libro nos ayudan a alejarnos de un análisis idealizado de la primera infancia iberoamericana. Los datos aportados por Jorge Iván Bula en el primer capítulo nos ayudan a ese respecto. Cerca de 200 millones de pobres, 70 millones de indigentes. ¿Cuántos millones de niños hay detrás de esas cifras? Desempleo, empleo precario, cifras alarmantes de desprotección social. Y, junto a esta situación del capital económico, datos no menos tranquilizadores referidos al capital cultural de las familias. Baste con mencionar la referencia a los 50 millones de analfabetos de la región. Se trata de las condiciones familiares y sociales más propicias para alentar la reproducción del círculo vicioso de la desigualdad, tan alejado del círculo virtuoso de la prosperidad, para seguir usando términos tomados del capítulo primero.

Algunos de los datos expuestos en el segundo capítulo ayudan también a alejarse de visiones idílicas respecto a la niñez. En 2006, más de un cuarto de millón de menores de 5 años murieron por causas prevenibles, casi la mitad de ellos antes del primer mes de vida; de los fallecidos en edad preescolar, el 60% fue por desnutrición. Y ello por no reiterar aquí los muy preocupantes datos referidos a falta de registro civil, a situaciones de maltrato, de violencia intrafamiliar, de abuso, de explotación laboral, etc. Los datos de ese capítulo ponen además énfasis en la desigual distribución de todas estas lamentables situaciones, que afectan más a las poblaciones indígenas, afroamericanas y rurales (y, dentro del sector urbano, afectan más a quienes viven en zonas marginales que al resto). Y, como nos recuerda Alejandro Acosta en su texto en este capítulo, si esa

era la realidad antes de la llegada de la presente crisis económica y financiera, pocas dudas caben de quiénes serán los sectores más perjudicados por el adverso panorama actual de la economía mundial.

Sin duda, como se recoge en varias partes del libro, se han hecho y se siguen haciendo avances. Pero las inequidades continúan siendo enormes, tanto entre unos países y otros (como muestra Tatiana Romero en su capítulo de este libro), cuanto en su interior (como se insiste en varios capítulos). Desigualdades que solo podrán resolverse de manera adecuada con una acción muy decidida y muy continuada, centrada particularmente en los sectores de población más vulnerables.

Estamos, pues, ante una clara paradoja: el enfático y algo idealizado reconocimiento de la importancia de los primeros años no se acompaña de un énfasis equivalente en la toma de decisiones que favorezcan tanto un contexto familiar adecuado, como unas condiciones de vida, de atención y de protección estimuladoras del desarrollo de las enormes potencialidades con que todo ser humano nace. Es como si la infancia visible fuera o bien la idealizada (esa Blancanieves tan ubicua como desubicada a la que se refiere Michael Feigelson en su capítulo), o bien la que está en situaciones de gran poder mediático, por retomar lo expuesto en el texto de Fúlvia Rosemberg. El resto, es decir, millones de niños de toda la región, están a la espera de que por fin se pase del enfático reconocimiento de su importancia a la efectiva modificación de las condiciones en que su infancia transcurre.

## LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS

Otra idea reiteradamente expuesta a lo largo de los capítulos de este volumen es que hemos pasado de mirar a los niños desde un enfoque de necesidades a una perspectiva de derechos. Como se ha expuesto en varios lugares, pero muy especialmente por Nashieli Ramírez en su capítulo, analizar las cuestiones de la infancia desde el punto de vista de las necesidades tiende a poner el foco, fundamentalmente, sobre algunas de las más básicas, es decir, sobre un tipo de necesidades que, como quedó indicado en el primer capítulo, solo diferirían de las de los animales por el grado de complejidad y por la forma más elaborada de satisfacerlas. Y, dentro de esa lógica, es fácil además concentrar la atención solo en grupos extremos, por numerosos que sean (el de los niños malnutridos, por ejemplo), de acuerdo con lo descrito por Rosemberg en su capítulo.

La lógica de los derechos es considerablemente más compleja. Elaborada en la en estas páginas muy citada Observación 7 de la Convención de los Derechos del Niño, la perspectiva de los derechos incorpora elementos clave como son el de la universalidad (todos los niños son sujetos de un número importante de derechos) y el de la multiplicidad (los niños tienen derecho a que se satisfagan sus necesidades básicas; pero tienen además derecho a la protección frente a toda forma de abandono o maltrato; a la estimulación de sus características y posibilidades; al respeto a sus peculiaridades étnicas, lingüísticas o culturales; a una educación de buena calidad que les ponga en las mejores condiciones de éxito posibles ante la escolaridad formal; a la participación, en la medida de sus posibilidades, en aquellos temas que les afectan y que marcarán su vida). La satisfacción de estos derechos debe llevarse a cabo no solo por su eficacia en términos coste-beneficio (los bien conocidos retornos que producen las inversiones en la primera infancia), sino también, y sobre todo, en términos de una obligación moral y un compromiso ético.

Como señala Ramírez en su capítulo, esos derechos generan automáticamente obligaciones de parte de los adultos. Por un lado, de aquellos que, como sus padres y madres, tienen la respon-

sabilidad primera de atender a sus hijos, de responder a sus necesidades y de permitir el cumplimiento efectivo de sus derechos. Por otro, de quienes tienen responsabilidades en el diseño de políticas, en la distribución de recursos, en la definición de prioridades. Y también, entre estos dos grupos, de quienes ejecutan los programas, de quienes trabajan directamente en el día a día con los niños.

Según se decía anteriormente, la perspectiva de los derechos de la infancia parece haber llegado para quedarse. Introduce una lógica tan importante como potente y, por su alcance cuantitativo y cualitativo, genera unas obligaciones que no es posible ignorar y de las que no es posible dimitir si no es a costa de desatender derechos humanos fundamentales de la infancia. Y, como se analizaba en el apartado anterior, el goce pleno de esos derechos no tiene que ver con buenas palabras, con tiernas imágenes o con visiones idealizadas. Tiene que ver con la organización institucional de las estructuras de gobierno (central, provincial o departamental, comarcal, local) con la mirada puesta en la satisfacción de esos derechos, tiene que ver con la asignación de presupuestos, con la existencia y el monitoreo de indicadores, tiene que ver con la formación de profesionales, con la detección de situaciones de incumplimiento, con la capacidad para movilizarse a favor de la infancia, con la visibilización de lo habitualmente invisible (la calidad de la atención que los niños reciben en los programas a los que acuden, por ejemplo), con cómo se aborda y se toma en consideración la diversidad étnica y cultural, así como las diversas formas de organización familiar. Pocas tareas pueden ser tan reconfortantes como la de dar satisfacción a los múltiples derechos de la primera infancia; pocas corren tan serio riesgo de seguir perteneciendo al limbo de las buenas intenciones. Porque resulta llamativa la tendencia de los asuntos de la primera infancia a derivarse hacia el limbo, ese lugar adonde, según la doctrina cristiana tradicional, iban a parar las almas de quienes morían sin bautismo antes del uso de la razón. Tal vez las almas de los pequeños fallecidos sin bautismo vayan a parar allí, pero los hechos demuestran que, a pesar de las enfáticas declaraciones, es seguro que en el limbo acaban alojándose también los derechos y las necesidades de millones de los pequeños vivos, así de los bautizados como de los sin cristianar.

## **NECESIDAD DE CAMBIO**

Se aprecia, pues, una clara necesidad de cambios en toda la región iberoamericana. Si, como señala el secretario general de la OEI al final del Preámbulo de este libro, Iberoamérica tiene una intolerable deuda con la primera infancia, hora es de que esa deuda vaya quedando saldada. Una parte del camino está ya recorrida. En efecto, como acabamos de ver, los derechos están ya reconocidos. Aunque aún por terminar de desarrollarlos y usarlos para la acción, empezamos a disponer de indicadores sociales y demográficos referidos a la infancia que pueden servir de guía para observar la realidad, para valorar los cambios, para medir resultados y para orientar acciones prioritarias. De hecho, se han ido produciendo en la región avances significativos señalados en diversos capítulos (por ejemplo, en cuanto a los indicadores de desarrollo humano, en el capítulo de Tatiana Romero). Pero, como también se reconoce en distintos capítulos, son todavía muchas las desigualdades, mucha la inequidad, muchos y muy apremiantes los problemas de la infancia pendientes de resolver y muchos los derechos a los que aún hay que dar respuesta.

Va a hacer veinte años que los países iberoamericanos se adhirieron a la Convención de los Derechos del Niño. Y ha pasado más de una década desde que organismos e instituciones internacionales empezaron a invertir en programas para la primera infancia. Si, a pesar de todo ello, algunos problemas tan básicos como importantes se mantienen, si la deuda con la infancia iberoameri-

cana es tan intolerable, ello se debe seguramente a dos tipos de razones: hay que hacer más y hay que hacerlo de otra manera. Algunas de las reflexiones contenidas en los capítulos de este libro pueden servir de guía en esa dirección.

## NECESIDAD DE RESPUESTAS INTEGRALES

Se trata de otro de los argumentos reiterados a lo largo de las páginas de este libro, de uno de sus repetidos mantras. Las respuestas que los problemas que afectan a la primera infancia necesitan no pueden ser respuestas sintomáticas, aisladas, y desde luego no pueden circunscribirse a situaciones especiales o de emergencia como desastres naturales o desplazamientos de población, por ejemplo (situaciones a las que, por supuesto, es ineludible dar respuestas urgentes y eficaces).

La profunda y larga dependencia de los seres humanos en sus primeros años hace que la atención a sus derechos y la satisfacción de sus necesidades sean con frecuencia indirectas, de manera que tiene que llevarse a cabo por la persona interpuesta de quienes tienen la responsabilidad directa y el contacto inmediato. El derecho de todo niño a la salud solo puede ser adecuadamente garantizado con programas que impliquen los cuidados de la embarazada y su alimentación, por ejemplo, o el aseguramiento de que los micronutrientes necesarios para un adecuado crecimiento no van a faltar en la alimentación de los niños pequeños. Como ha quedado indicado en varios capítulos de este libro (por ejemplo, en los del Romero, Ramírez y Feigelson), los servicios concretos pueden ser aportados por un departamento administrativo o por otro, por salud, por educación o por bienestar social, por ejemplo. Pero allí donde la respuesta a los derechos y la atención a las necesidades de la primera infancia están implicadas, esa respuesta será integral (mirando al niño en su totalidad, como un ser biológico, social, cultural, psicológico, educativo, así como a sus condiciones de vida) o será incompleta. Y, al menos por lo que a los primeros años se refiere, las respuestas incompletas son por definición inadecuadas, insatisfactorias, insuficientes.

En una organización administrativa en la que las responsabilidades y los presupuestos están compartimentalizados (esto es responsabilidad de este Ministerio, aquello es responsabilidad del otro; esto lo paga este organismo, aquello lo paga un organismo diferente), es muy fácil que el enfoque integral que resulta absolutamente imprescindible quede alojado en ese espacio etéreo que es el limbo de las buenas intenciones, de las bonitas palabras, de los laudables y emotivos propósitos a que antes hemos hecho referencia.

Sin duda que muchas veces será la escasez de recursos lo que impida que los problemas sistémicos tengan respuestas integrales. Pero habrá también ocasiones en que lo que falte sea la visión, la coordinación, el establecimiento de estrategias, la puesta en marcha de programas con ambición de integralidad, la evaluación de su impacto, el control de su eficacia, o simplemente una decisión política. Sin la integralidad como argumento esencial de la hoja de ruta de las respuestas que los problemas de la primera infancia necesitan, y sin la articulación de políticas de primera infancia que hagan de esa integralidad uno de sus principios esenciales en la práctica, muchos de los derechos de la infancia quedarán inadecuadamente atendidos y muchas de sus necesidades insuficientemente cubiertas.

Por lo demás, la búsqueda de respuestas integrales no es solo algo que se pueda demandar de la organización administrativa de las políticas de infancia. Porque no tendría sentido demandar respuestas integrales a quienes tienen la obligación de gestionar el gobierno de un país, de una región, de un departamento, de una ciudad, de un municipio, pero luego no ser capaces de buscar

ese tipo de respuestas en el día a día del trabajo con los niños que acuden a un centro educativo o que están en un programa de educación no escolarizada de los descritos por Gaby Fujimoto en su capítulo. El tipo de enfoque integral que se desprende del análisis y las propuestas de Patricia Sarlé y Vicenç Arnaiz en el capítulo de su autoría, que es el que demanda el trabajo sensible y competente con los más pequeños, no es responsabilidad de políticos o de administradores, sino de profesionales a los que el compromiso por las respuestas integrales también concierne. Sin olvidar, desde luego, que forma parte de las obligaciones de quienes tienen la responsabilidad de promover políticas integrales de primera infancia asegurar unas condiciones de trabajo dignas a estos profesionales, sin las cuales los derechos y las necesidades de los niños podrán ser menos adecuadamente atendidos.

Finalmente, hay un ángulo muy interesante de este debate suscitado por algunas reflexiones de Feigelson en su capítulo. En ellas el autor señala que el respeto a la diversidad étnica y cultural beneficia no solo a quienes pertenecen a sectores étnicos o culturales minoritarios, sino al conjunto de la sociedad. Trasladado el argumento a la lógica de lo que aquí estamos planteando, la puesta en práctica de respuestas más integrales, más completas, más sistémicas, es buena no solo para aquellos a los que en última instancia va destinada (aquellos que sin ese tipo de respuesta correrían riesgo de ver sus derechos insatisfechos y sus necesidades desatendidas), sino para la sociedad en su conjunto, incluyendo los organismos, las administraciones, las entidades y las personas que tienen a los niños pequeños como destinatarios de sus actividades.

## **PROBLEMAS GLOBALES, RESPUESTAS LOCALES**

Los cuatro primeros capítulos de este libro han dejado bien claro que los problemas que afectan a la primera infancia, a los niños de hasta seis años, están profusamente repartidos por toda la región iberoamericana. Que si en todos los países ha habido avances, los retrocesos no han sido infrecuentes, como se manifestaba especialmente en el análisis realizado en la páginas de Romero en relación con los indicadores de desarrollo humano. Que, con más incidencia en unas áreas geográficas o en unos países concretos que en los demás, muchos de los problemas son semejantes, tal vez con distinto nivel de intensidad o de extensión. En todo caso, es difícil aislar situaciones absolutamente singulares, pues muchas de ellas son en mayor o menor medida compartidas por diversos países, por variadas regiones o por determinados grupos concretos de población.

Pero, incluso si los problemas son semejantes, las respuestas deben ser diferenciadas. Y deben serlo para poder contar con una de las garantías para su eficacia: su adaptación a las características de cada grupo, de cada comunidad. Nos encontramos de nuevo con un terreno en el que la lógica de los derechos y la lógica de la eficacia se encuentran y se refuerzan mutuamente. Al organizar actividades de trabajo con los más pequeños como las descritas por Sarlé y Arnaiz en su capítulo, y al hacerlo siguiendo la lógica de la no discriminación desarrollada por Feigelson desde sus páginas, no solo se está actuando conforme al derecho que una minoría étnica tiene al respeto y la promoción de su identidad, sino que se está dando una respuesta técnicamente más eficaz y más satisfactoria de lo que serían actividades planteadas como si fueran dirigidas no a esos concretos niños, con ese color de piel, con esa lengua, con esas tradiciones, con esos materiales educativos, sino a la inexistente pero omnipresente Blancanieves, para volver de nuevo a la metáfora del trabajo de Feigelson.

Los argumentos desarrollados por María Victoria Peralta en su capítulo son plenamente coherentes con estas ideas. Porque las respuestas que los grupos y las comunidades concretas necesitan

no pueden derivarse sin más de las verdades absolutas de cualquier modernidad ilustrada desarrollada en un gabinete lejano para ser aplicadas por igual en el norte y en el sur, en el este y en el oeste, en la pobreza y en la afluencia, en los grupos mayoritarios y en las minorías. Es en ese sentido en el que se sitúa la apelación de Peralta a la posmodernidad, que implica tener en cuenta lo local sin ser absurda y exclusivamente localista, con participación de las comunidades educativas en la elaboración de las respuestas concretas que mejor se adapten a las características de los problemas y de los destinatarios, algo sobre lo que también han tratado Feigelson y Fujimoto en sus respectivos capítulos.

Por una parte, como ha indicado, entre otros, Ramírez en su capítulo, existe en la región una rica y compleja serie de tradiciones y de respuestas locales a muchos de los problemas que plantea la atención a la primera infancia. Algunos de esos problemas son tan viejos como la especie humana y cada comunidad ha ido desarrollando respuestas adaptativas y adecuadas a su cultura y sus tradiciones. Y algunas de esas respuestas han tenido un fuerte componente comunitario, de apoyo del grupo y de la familia. Otros problemas son, sin embargo, de data más reciente y para ellos es más difícil encontrar modelos locales en los cuales basarse. En uno y otro caso, las respuestas tienen que partir de la realidad local y tienen que sustentarse, en la medida en que ello sea posible y razonable, en recursos locales, o al menos tiene que ser respetuosa –de nuevo, en la medida en que ello sea posible– con la lógica de esa realidad.

Sería erróneo, sin embargo, tomar lo local como un punto de partida ante el que no cabe sino el sometimiento. La función crítica no debe faltar para valorar si el mantenimiento de ciertas tradiciones es o no acorde con el respeto a los derechos y la satisfacción de las necesidades, particularmente de los grupos menos favorecidos. El ilustrado local puede ser tan inadecuado como el ilustrado universal, si no más, y el localismo exacerbado tan poco estimulante como la globalización acrítica. Necesitamos, por tanto, identificar los problemas que en cada caso se plantean a la primera infancia y necesitamos valorar en qué medida hay en el entorno tradiciones y modelos que puedan ayudar a responderlos de manera satisfactoria, pero sin perder nunca la perspectiva de los derechos a que se ha hecho antes referencia. Con ellos en mente, las respuestas que se den serán tanto más eficaces cuanto más adaptadas al entorno, a la cultura, a la realidad, y cuanto más construidas sobre sus bases.

## **ESPECIFICIDAD DE LA EDAD**

En diversos pasajes de este volumen, pero muy en particular en el capítulo escrito por Sarlé y Arnaiz, queda de manifiesto lo que es verdad para estas edades tanto como lo es para años posteriores: si las características de cada edad son diferentes, las respuestas que demos y la forma en que trabajemos tienen que serlo también. Tres rasgos de los años infantiles nos parece que deben ser en este sentido destacados.

En primer lugar, el hecho de que en su trascurso se produzca un progreso tan enorme de la dependencia a la autonomía. Las propuestas de trabajo que se hagan en relación con la primera infancia tienen que tomar ese hecho en consideración, partiendo inevitablemente de una situación de total dependencia, pero introduciendo progresivamente mayores niveles de autonomía. Y ello sin confundir autonomía con individualismo, pues hablamos de un entorno cultural en el que el valor de lo grupal, de lo comunitario, de lo colectivo, es uno de los componentes del acervo cultural que no queremos ver sustituido por valores imperantes en otras culturas, por hegemónicas

que tiendan a ser. La autonomía se puede desarrollar para la acción individual o para la coordinada, ensalzando el yo o fomentando el nosotros. Y esto último está seguramente mucho más enraizado en las respuestas locales iberoamericanas que discutíamos en el apartado anterior.

En segundo lugar, en estas edades es mucho más fácil que en otras posteriores pensar en términos de integralidad y de globalidad. Como muestran en su trabajo Sarlé y Arnaiz, la acción motriz es a la vez inteligencia, motricidad, juego, relación, emoción... Los métodos de trabajo tienen que ser coherentes con este rasgo diferencial de la edad que apela a la globalidad del niño, así se le esté alimentando, limpiando, cantando una canción, acariciando o pidiéndole el esfuerzo de coordinar su acción con la de otros. Para eso hacen falta espacios con una determinada textura, para retomar la terminología de las páginas escritas por Patricia Sarlé y Vincenc Arnaiz. Pero hacen falta, sobre todo, profesionales capaces de pensar en los pequeños como realidades totales, como globalidades a las que hay que atender, estimular, educar, apoyar, facilitar. Lógicamente, esos profesionales necesitan ser formados adecuadamente para que sean capaces de asumir y potenciar la globalidad del niño, para que puedan hacer amplio uso en su trabajo de los lenguajes expresivos, lúdicos y artísticos analizados por Sarlé y Arnáiz en su capítulo.

En tercer lugar, una de las grandes ventajas de la edad –y, a la vez, uno de sus retos– es que en ella resulta mucho más fácil la acción coordinada entre las instancias educativas formales, por una parte, y la comunidad y la familia, por otro. Vendrán luego edades en las que las actividades educativas empiecen a tener contenidos más especializados, más alejados del aquí y del ahora, de la experiencia común, de lo que muchos padres y muchas madres pueden entender o respecto de lo que puedan sentirse cómodos participando. Pero en los años infantiles es más fácil y más probable lograr la imbricación mutua entre los espacios educativos de la familia, de la escuela y de la comunidad. Claramente, un reto al que hay que saber responder con fórmulas que alejen de los más pequeños rutinas y formas de trabajo fuertemente escolarizadas en su estilo de funcionamiento y en su distancia con respecto a los otros agentes educativos de trascendental importancia en su vida. Si ello tendrá que ser casi necesariamente así en muchas de las fórmulas no escolarizadas descritas por Fujimoto en su capítulo, donde a veces miembros de la comunidad o de la familia son los agentes inmediatos y casi permanentes de la acción educativa, debería también estar presente en fórmulas educativas escolarizadas que tienen que aprovechar la permeabilidad de fronteras que todavía pueden establecerse entre los distintos espacios en que está ocurriendo la formación de los más pequeños.

## **CALIDAD IRRENUNCIABLE**

Finalmente, como se ha insistido en varios de los capítulos de este libro, si queremos que las respuestas sociales y educativas que se den a los problemas de la primera infancia estén a la altura de los derechos, de los desafíos y de las necesidades, no podemos conformarnos con cualquier tipo de alternativa. Así lo ha señalado muy apropiadamente Fujimoto desde sus páginas, en el contexto de una alternativa que quizá más que ninguna otra podría correr el riesgo de verse abocada a fórmulas de muy baja calidad. Como dejó señalado Romero en su capítulo, lo que Iberoamérica no puede aceptar es una educación pobre para pobres, sea cual sea la fórmula organizativa (escolarizada, no escolarizada), sea cual sea la edad, sean cuales sean las circunstancias. La calidad debe ser uno de los objetivos irrenunciables de las respuestas a los derechos y las necesidades de los niños más pequeños.

Pero, como ha quedado dicho respecto a otros temas en este mismo capítulo, calidad es una de esas palabras que fácilmente pueden quedar instaladas en ese limbo donde hemos visto que

tienen tendencia a instalarse asuntos referidos a los primeros años. Sobre todo si no se concreta en acciones, en programas y proyectos por cuyo cumplimiento se vele, cuyos indicadores se evalúen, cuya mejora forme parte del proyecto mismo desde su concepción.

Como se ha sugerido, la calidad debe estar presente, para empezar, en la organización institucional de la infancia, en la forma en que se organizan los servicios, en que se coordinan y complementan, ya se trate de servicios administrativos centrales o locales, o de un simple grupo de profesionales de la educación que organizan su trabajo diario. Si no es así, los recursos pierden eficacia. Y siendo como son escasos, eso es un lujo que no deberíamos permitirnos.

La calidad debería estar también presente en la extensión de la cantidad, rompiendo esa antinomia que tantas veces se establece entre los dos términos. Las ofertas de servicios educativos deben llegar a más y más niños, y deben romper todo lo posible la casi irrefrenable tendencia de la desigualdad a reproducirse, de los que ya tienen a recibir más y de los que menos tienen a quedarse sin nada. Porque la inequidad no puede combatirse con respuestas igualitarias –todos reciben lo mismo–, sino con una lógica dominada por la compensación de las desigualdades de partida.

La calidad debe estar presente en la formación y la cualificación de los agentes educativos. Su misión es cada vez más compleja, porque más difíciles y complicadas son las circunstancias y las necesidades a las que tienen que atender. Todo lo que se avance en esa dirección será positivo para lograr una mejora en la calidad de los servicios que finalmente cada niño acaba recibiendo.

Calidad también en lo inmediato, en las características de cada programa, en el trabajo de cada profesional. Porque la calidad no puede ser solo algo que afecta a lo que otras instancias diseñan o planifican, sino que implica también al trabajo diario de cada uno de quienes están en contacto con los niños pequeños.

Calidad, finalmente, en los sistemas de indicadores y en los procedimientos de evaluación que permitan determinar en qué medida se están alcanzando las metas, se están logrando los objetivos y se está respondiendo a los retos que en cada caso se planteen. Cuanto más pertinente y afinado sea ese control de calidad del sistema, tanto más se podrá avanzar en la detección de problemas y en la formulación de respuestas eficaces.

El trabajo con los niños más pequeños no puede ser más apasionante. La importancia de estos años no puede ser mayor. Los retos y las necesidades no pueden ser más apremiantes. Muchos de los indicadores siguen siendo muy preocupantes. Las acciones que son necesarias deben estar ya inevitablemente inspiradas en la lógica de los derechos. Tienen que ser necesariamente integrales y adaptadas a las características locales, aprovechando lo mejor de la cultura local, pero sin atarse irremediamente a ella. Deben tomar en cuenta y aprovechar la especificidad de la edad. Tienen que estar inspiradas en principios básicos como la inclusión social, la no discriminación y la compensación de las desigualdades de partida. Aquí y allá se van produciendo avances significativos en esa dirección, pero la magnitud de lo que falta por hacer es todavía extraordinaria. Las respuestas inspiradas en estos principios deben salir del limbo de las buenas intenciones, de las bellas palabras y los nobles sentimientos, si se quiere saldar cuanto antes la intolerable deuda de Iberoamérica con la infancia a la que se hacía referencia en las páginas con que se abría este volumen.



# Bibliografía

- ACOSTA, A. (2008), "Infancias, educación y desarrollo", Unidad 2, *Seminario infancias y género*, pp. 10-11, Argentina, FLACSO.
- ADORNO, TH. y HORKHEIMER, M. (1944/1994), *Dialéctica de la Ilustración*, Madrid, Trotta.
- AGUILAR, L. (2006), *Aspectos centrales de una política pública*, ponencia en el Foro Internacional Movilización por la primera infancia, Bogotá, Memorias del II Foro Internacional, FPAA-ICBF.
- ALANEM, L. (1994), "Gender and generation, feminism and the child question", en QVORTRUP, J. (ed.), *Childhood matters, social theory, practice and politics*, pp. 27-42, Brookfield, Avebury.
- ALAJMO, M. (1993), "Des-informação e criança brasileira", en RIZZINI, I. (ed.), *A criança no Brasil hoje, desafio para o terceiro milênio*, pp. 67-80, Río de Janeiro, Santa Úrsula.
- ANDRADE, L. F. (2004), *Prostituição infanto-juvenil na mídia, estigmatização e ideologia*, São Paulo, EDUC.
- ANDRADE, M. P. DE (2005), *A categoria 'meninos de rua' na mídia, uma interpretação ideológica*, tesis de doctorado en Psicología Social, São Paulo, Pontificia Universidade Católica.
- ARAIZA, M. y OLIVEIRA, O. (2001), "Familias en transición y marcos conceptuales en redefinición", *Papeles de Población*, n.º 28, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- ARFUCH, L. (1997), "Crímenes y pecados de los jóvenes en la crónica policial", Buenos Aires, Cuadernos de UNICEF.
- ARIÉS, P. (1975), "L'enfant, la fin d'un régime", *Autrement*, 3, pp. 169-171.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2007a), *About social exclusion*, disponible en: [http://www.iadb.org/sds/SOC/site\\_3094\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/site_3094_e.htm).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2007b), *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- BATESON, G. (1998), "Una teoría del juego y la fantasía", en BATESON, G., *Pasos hacia una ecología de la mente. Una aproximación revolucionaria a la autocomprensión del hombre*, Buenos Aires, Lohlé-Lumen.
- BAUMAN, Z. (1993), *Postmodern Ethics*, Oxford, Blackwell.
- BENNET, N., WOOD, L. y ROGERS, S. (1997), *Teaching through play. Teachers' thinking and classroom practice*, Londres, Open University Press.
- BEST, J. (1987), "Rhetoric in claims-making, constructing the missing children problem", *Social Problems*, 34, pp. 101-121.
- BEST, J. (1995), *Images of issues. Typifying contemporary social problems*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- BEST, J. (2001), *Damned lies and statistics, untangling numbers from the media, politicians, and activists*, Berkeley, University of California.
- BEST, J. (2008), *Social problems*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- BIZZO, V. M. (2008), *Infância associada ao tema aborto voluntário em peças jornalísticas publicadas no jornal online da Folha de S. Paulo (1997-2005)*, disertación de maestría en Psicología Social, São Paulo, Pontificia Universidade Católica.

## Bibliografía

- BONDIOLI, A. y MANTOVANI, S. (1989), *Manual crítico dell'asilo nido*, Milán, Franco Angeli.
- BORJA, M. DE (1980), *El juego infantil (organización de ludotecas)*, Barcelona, Oikos-Tau.
- BROUGÈRE, G. (1996), *Jogo e educação*, Porto Alegre, Artes Médicas Sul.
- BRUNEL, S. (1991), *Une tragédie banalisée, la faim dans le monde*, París, Hachette.
- BRUNER, J. (1989), *Acción, pensamiento y lenguaje* (comp. LINAZA, J.), Madrid, Alianza.
- CASTAÑEDA, E. (1922), "Estudios acerca del Kindergarten", *Educación*, vol. I, año I, México.
- CEPAL. (2001), *Panorama social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en: <http://www.cepal.org> [consultado en diciembre de 2008].
- CEPAL (2003), *Panorama social de América Latina 2003*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2007), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL y UNICEF (2006), "Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe", *Desafíos. Boletín de la infancia y la adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio*, n.º 2, abril, Santiago de Chile.
- CEPAL y UNICEF (2007), "La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe, avance dispar que requiere respuestas variadas", *Desafíos. Boletín de la infancia y la adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio*, n.º 6, diciembre, Santiago de Chile.
- CEPAL y UNICEF (2008), "La niñez y el VIH-SIDA en América Latina y el Caribe", *Desafíos. Boletín de la infancia y la adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio*, n.º 7, abril, Santiago de Chile.
- CILLERO, M. (2001), "Los derechos del niño, de la proclamación a la protección efectiva", *Justicia y derechos del niño*, n.º 3, UNICEF, Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay, Buenos Aires.
- COCHRAN, M. (org.) (1993), *International handbook on child care policies and programs*, Westport/Londres, Greenwood Press.
- COLE, M. y ENGSTRÖM, Y. (2001), "Enfoque histórico-cultural de la cognición distribuida", en SALOMÓN, G. (comp.), *Cogniciones distribuidas. Consideraciones psicológicas y educativas*, Buenos Aires, Amorrortu.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, ONU (2005), *CRC Comentario General n.º 7, Realización de los derechos de los niños en la primera infancia*, CRC/C/GC/7/Rev.1, Ginebra, CRC.
- COOK-GUMPERZ, J. (ed.) (1988), *La construcción social de la alfabetización*, Barcelona, Paidós.
- DAHLBERG, G. (2005), *Más allá de la calidad en educación infantil*, Barcelona, Graó.
- DEWEY, J. (1915), *Democracia y educación*, traducción de 1995, Madrid, Morata.
- EISNER, E. (1987), *Procesos cognitivos y currículum. Una base para decidir lo que hay que enseñar*, Madrid, Martínez Roca.
- EISNER, E. (2002), *La escuela que necesitamos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- ELKONIN, D. (1980), *Psicología del juego*, Madrid, Aprendizaje Visor.
- FEIJÓO, C. (1993), *Algunas hipótesis sobre cambios recientes de la familia en Argentina*, en *Cambios en el perfil de las familias, la experiencia regional*, Santiago de Chile, CEPAL.
- FREITAS, R. R. DE. (2004), *O tema trabalho infante-juvenil na mídia, uma interpretação ideológica*, tesis de doctorado en Psicología Social, São Paulo, Pontificia Universidade Católica.

- FONSECA, L. (1997), *Epistemología de la investigación crítica*, Caracas, Fondo editorial Tropykos.
- FUJIMOTO-GOMÉZ. G. y PERALTA. M. V. (1998), *La atención integral de la primera infancia en América Latina, ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*, Santiago de Chile, OEA.
- GALVIS, L. (2006), *Las niñas, los niños y los adolescentes. Titulares de derechos. Mirada a Latinoamérica*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- GALVÃO, B. R. (2009), *A criança pequena, seu cuidado e educação em discursos de homens-pais*, disertación de maestría en Psicología Social, São Paulo, Pontificia Universidade Católica.
- GARDNER, H. (1987), *Estructuras de la mente. La teoría de las inteligencias múltiples*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GARAIGARDOBIL, M. (1995), *Psicología para el desarrollo de la cooperación y de la creatividad*, Bilbao, Desclée de Brouwer.
- GOLEMAN, D. (1997), *Inteligencia emocional*, Barcelona, Kairós.
- GONZALBO, P. y RABEL C. (comp.) (1996), *Familia y vida privada en la historia de Iberoamérica*, México, UNAM-El Colegio de México.
- GONZÁLEZ, L. y SÁENZ, C. L. (1977), *Carmen Lyra*, San José, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- GUSFIELD, J. (1981), *The culture of public problems, drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, The University of Chicago Press.
- HÄNNKÄINEN, M. (2001), "Playful actions as a signs of togetherness in day care center", *International Journal of Early Years Education*, 9, pp. 125-134.
- HATCH, T. y GARDNER, H. (2001), "El descubrimiento de la cognición en el aula, una concepción más amplia de la inteligencia humana", en SALOMÓN, G. (comp.), *Cogniciones distribuidas. Consideraciones psicológicas y educativas*, Buenos Aires, Amorrortu.
- HECKMAN, J. (2003), *Política de capital humano*, Buró Nacional de Investigaciones Económicas, Informe de trabajo 9.495, Washington, D. C.
- HECKMAN, J. y MASTEROV, D. (2004), *The productivity argument for investing in young children*, Chicago, University of Chicago Press, disponible en: [http://ced.org/docs/summary/summary\\_heckman.pdf](http://ced.org/docs/summary/summary_heckman.pdf).
- HICKS, E. (1981), "Cultural marxism, non synchrony and feminist practice", en SARGENT, L. (ed.), *Women and revolution*, pp. 219-238, Boston, South and Press.
- HIGH/SCOPE EDUCATIONAL FOUNDATION (2004), *Perry Preschool at Age 40*, disponible en: <http://www.highscope.org/Research/PerryProject/PerryAge40SumWeb.pdf>.
- HILGARTNER, S. Y BOSK, C. S. (1988), "The rise and fall of social problems, a public arena model", *American Journal of Sociology*, 94, pp. 53-78.
- HUIZINGA, J. (1996), *Homo ludens*, Madrid, Alianza.
- ICBF (2008), *Articulación intersectorial para una atención integral de calidad para la primera infancia*, Política pública de primera infancia, IX Foro Internacional de Educación Inicial, Medellín.
- JAMES, A. y PROUT, A. (ed.) (1997), *Constructing and reconstructing childhood, contemporary issues in the sociological study of childhood*, Londres, The Falmer Press.
- JOHNSON, J., CHRISTIE, J. y YAWKEY, T. (1999), *Play and early childhood development*, Nueva York, Longman.

- KILBUR, M. R. y KAROLY, L. A. (2008), *The economics of early childhood policy. what the dismal science has to say about investing in children. Rand, Labor and Population-Casey family programs*, Occasional Papers, Santa Mónica, CA.
- KISHIMOTO, T. (1996), *Jogo, brinquedo, brincadeira e a educação*, São Paulo, Cortez Editora.
- KLIKSBERG, B. (2005), “La familia en América Latina, realidades, interrogantes y perspectivas”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, año 12, n.º 38, pp. 13-41.
- LAHIRE, B. (2005), *L'invention de l' 'illettrisme', rhétorique publique, éthique et stigmates*, París, La Découverte/Poche.
- LATINOBARÓMETRO (2001), *Opinión pública latinoamericana*, disponible en: <http://www.latinobarometro.org>.
- LE VINE, R. (1983), “Fertility and child development, An anthropological approach”, en WAGNER, D. (ed.), *Child development and international development, research-policy interface*, pp. 41-62, San Francisco, Jossey-Bass.
- LEIF, J. y BRUNELLE, J. (1978), *La verdadera naturaleza del juego*, Buenos Aires, Kapelusz.
- LITWIN, E. (2008), *El oficio de enseñar*, Buenos Aires, Paidós.
- LÓPEZ, M. (1988), *Una chontanela en la educación nacional*, Juigalpa, Chontales.
- LÓPEZ DE S., A. (2005), *El juego, análisis y revisión bibliográfica*, Bilbao, Servicio Editorial Universidad del País Vasco.
- MACNAUGHTON, G. (2006), *Respect for diversity. An international overview*, La Haya, The Bernard van Leer Foundation.
- MANRIQUE, A. y ROSEMBERG, C. (2000), *¿Qué aprenden los niños cuando aprenden a hablar?*, Buenos Aires, Aique.
- MOLLO-BOUVIER, S. (2005), “Transformação dos modos de socialização das crianças, uma abordagem sociológica”, *Educação & Sociedade*, 26, pp. 391-403.
- MORAES, A. F. y CARVALHO, S. R. (s. f.), *O Estatuto da Criança e do Adolescente e as instituições, consensos e conflitos*, disponible en: [http://www.mackenzie-rio.edu.br/pesquisa/cade7/estatuto\\_crianca.doc](http://www.mackenzie-rio.edu.br/pesquisa/cade7/estatuto_crianca.doc) [consultado en junio de 2008].
- MUSTARD, F. (2005), *ECD and experience-based brain development. The scientific underpinnings of the importance of Early Child Development in a Globalized World*, Washington, D. C., Brookings Institution.
- MYERS, R. (2000), “Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe. Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 22, pp. 17-39, disponible en: <http://campus-oei.org/revista/rie22a01.pdf>.
- NAVAS, J. (1994), “Jóvenes y medios de comunicación”, en SOLÓRZANO, I. y ABAUNZA, H. (eds.), *Las reglas del juego, límites y libertades para la juventud en Nicaragua*, pp. 53-68, Managua, Puntos de Encuentro.
- NAZARETH, L. (2004), *O discurso da mídia sobre a adolescente grávida, uma análise da ideologia*, disertación de maestría en Psicología Social, São Paulo, Pontificia Universidade Católica.
- NEAL, A. G., GROAT, H. T. y WICKS, J. W. (1989), “Attitudes about having children, a study of 600 couples in the early years of marriage”, *Journal of Marriage and the Family*, 51, pp. 313-328.
- NORVEZ, A. (1990), *De la naissance à l'école, santé, modes de garde et préscolarité dans la France contemporaine*, París, PUF.

- OLDMAN, D. (1994), "Adult-child relations as class relations", en QVORTRUP, J. (ed.), *Childhood matters, social theory, practice and politics*, pp. 43-58, Brookfield, Avebury.
- ORTEGA, R. (1992), *El juego infantil y la construcción social del conocimiento*, Sevilla, Alfar.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina, hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, CEDES/G.E.CLACSO, 4 (mimeo).
- PARRA, C. (1986), *Aspecto cognitivo del juego. Proyecto de integración del juego en la escuela*, en *Temas de Psicopedagogía*, Anuario n.º 2, Buenos Aires.
- PERALTA, V. (2008), *Innovaciones curriculares en educación infantil*, México, Trillas.
- PEREIRA, F. DA C. (2005), *Em nome da criança e do adolescente, ONGs e imprensa em parceria na construção do noticiário*, disertación de maestría en Ciencias de la Comunicación, São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PINEDA, N. et al. (2006), *Caracterización de la situación del trabajo infantil en algunos cultivos del sector agrícola y sus factores asociados en ocho municipios colombianos*, informe final presentado a *Visión mundial* por el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, CINDE, Bogotá.
- PLAISANCE, E. (1986), *L'enfant, la maternelle, la société*, París, PUF.
- PNUD (2008), *Informe de desarrollo humano 2008-2009*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- PONTE, M. C. (2005), *Crianças em notícia, a construção da infância pelo discurso jornalístico (1970-2000)*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- POSTMAN, N. (1999), *O desaparecimento da infância*, Río de Janeiro, Graphia.
- PROST, A. (1981), *Histoire générale de l'enseignement e de l'éducation en France. L'école et la famille dans une société en mutation*, París, Nouvelle Librairie de France, G. U. Labat Edit.
- RED ANDI (2006), *Derechos, infancia y agenda pública, un análisis comparativo de la cobertura periodística latinoamericana*, Brasilia, Red ANDI y Plan.
- RENAUT, A. (2002), *La libération des enfants*, París, Hachette Littératures.
- REVECO, O., BLANCO, R. y UYAHARA, M. (2004), *Participación de las familias en la educación infantil en Latinoamérica*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- RODRÍGUEZ, P. (comp.) (2004), *La familia en Iberoamérica 1550-1980*, Bogotá, Siglo XXI de España Editores.
- ROGOFF, B. (1997), "Los tres planos de la actividad sociocultural, apropiación participativa, participación guiada y aprendizaje", en WERTSCH, J., DEL RÍO, P. y ÁLVAREZ, A. (eds.), *La mente sociocultural. Aproximaciones teóricas y aplicadas*, Madrid, Fundación Infancia y Aprendizaje.
- ROLNICK, A. y GRUNEWALD, R. (2003), *Early childhood development with a high public return*, Minneapolis Federal Reserve Bank, disponible en: <http://minneapolisfed.org/pubs/fedgaz/03-03/earlychild.cfm>.
- ROSEMBERG, C. (2002), *La conversación en el aula, aportes para una teoría de la enseñanza a través del discurso*, tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- ROSEMBERG, F. (1995), "Fecundidade, educação infantil e gênero", *Reflexões sobre gênero e fecundidade no Brasil*, pp. 89-105, São Paulo, Fundação Carlos Chagas.

## Bibliografía

- ROSEMBERG, F. (2000), "From discourse to reality. A profile of the lives and na estimate of the number of street children and adolescents in Brazil", en MICKELSON, R. (ed.), *Children in the streets of the Americas*, pp. 261-294, Londres, Routledge.
- ROSEMBERG, F. (2005), "Childhood and social inequality in Brazil", en PENN, H. (ed.), *Unequal childhoods, children's lives in the south*, pp. 142-170, Londres, Routledge.
- ROSEMBERG, F. y ANDRADE, M. P. (2007), "Infância na mídia brasileira e ideologia", en JACÓ-VILELA, A. M. y SATO, L. (org.), *Diálogos en psicología social*, pp. 85-108, Porto Alegre, Evangraf.
- SARLÉ, P. (1999), *El lugar del juego en el nivel inicial*, tesis para acceder al grado de magíster en Didáctica, Buenos Aires, UBA.
- SARLÉ, P. (2006), *Enseñar el juego y jugar la enseñanza*, Buenos Aires, Paidós.
- SARLÉ, P. y ROSAS, R. (2005) *Juegos de construcción y construcción del conocimiento*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- SAVE THE CHILDREN UK (2000), *Patrones y prácticas de crianza en la Región Andina*, Bogotá, Save the Children.
- SCHADY, N. (2006), "Early childhood development in Latin America and the Caribbean", en *Policy Research Working Paper 3869*, Washington, D. C., World Bank.
- SCHREINER, G. (2006), *Lo público y lo privado, ¿dicotomía o retroalimentación sistémica?*, monografía presentada en el seminario virtual "Democracia/s, ciudadanía y Estado en América Latina en el siglo XXI, Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del 80 y futuros posibles", PRIGEPP/FLACSO, Argentina.
- SNYDERS, G. (1984), *Não é fácil amar nossos filhos*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- SIROTA, R. (2002), "Emergência de uma sociologia da infância, Evolução do objeto e do olhar", *Cadernos de Pesquisa*, 112, pp. 7-31.
- SPIKE, T., HARRINGTON, L. y HARRINGTON, M. (2007), "Si todo el mundo fuera Inglaterra, la teoría de Peter Laslett sobre la composición de los grupos domésticos", *Estudios Sociales*, NE, n.º 2, Universidad de Guadalajara.
- STEPHEN C., BROWN S. y COPE P. (2001), "Alternative perspectives on playroom practice", *International Journal of Early Years Education*, 9, pp. 193-205.
- THE WORLD BANK (2002), *Directorio de Proyectos de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., Education, The World Bank Human Development Network.
- TOBIN, J. J., WU, D. Y. H. y DAVIDSON, D. H. (1989), *Preschool in three cultures*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- UNESCO (2004), *Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia. Experiencias en América Latina*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- UNESCO (2007), *Bases sólidas, atención y educación de la primera infancia*, París, UNESCO.
- UNESCO (2008), *Unesco policy brief on early childhood*, 42, enero-marzo, disponible en: <http://www.unesco.org/education/ect/briefs> [consultado en diciembre de 2008].
- UNICEF (2001), *The state of the world of children, early childhood development*, Nueva York, UNICEF.

- UNICEF (2002), *Educación de buena calidad para todos desde la perspectiva de las niñas*, Nueva York, UNICEF.
- UNICEF (2006), *Libre comercio e infancia. Temas de políticas públicas*, p. 6, Panamá, UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- UNICEF (2007), *Region Unites for Invisible Children*, disponible en:  
<http://www.unicef.nl/unicef/show/id=53926/contentid=3190>.
- UNICEF (2008), *Estado de la infancia en América Latina y el Caribe 2008. Supervivencia infantil*, Panamá, Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.
- VIGOTSKY, L. (1979), *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*, Barcelona, Grijalbo.
- VIGOTSKY, L. (1978), "Play and its role in the mental development of the child", en BRUNER, J., JOLLY, A. y SYLVA, K. (eds.), *Play*, pp. 537-555, Nueva York, Penguin Books.
- WAJSKOP, G. (1997), *Brincar na pre-escola*, São Paulo, Cortez Editora.
- YOUNG, M. E. *et al.* (2002), *From early child development to human development*, Washington, D. C., The World Bank.



# Los autores

## JESÚS PALACIOS

Catedrático de la Universidad de Sevilla y catedrático visitante en la de Cambridge. Su actividad profesional está relacionada con infancia, desarrollo y educación (*Desarrollo psicológico y educación*, Alianza, Madrid, con C. Coll y A. Marchesi; *Educación infantil*, Alianza, con G. Paniagua), así como con la familia como contexto de desarrollo (*Familia y desarrollo humano*, Alianza, con M. J. Rodrigo), en especial en situaciones de riesgo y desprotección. Colabora con diversas administraciones en la definición y el desarrollo de políticas de protección y promoción de derechos infantiles.

## ELSA CASTAÑEDA

Titulada en Psicología y Pedagogía, magíster en Investigación y Tecnología Educativa, con estudios de Economía. Además de su docencia en la Pontificia Universidad Javierana, gran parte de su actividad profesional ha sido como consultora para entidades como el Banco Mundial, la UNESCO y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, particularmente para temas relacionados con familia y educación. Ha sido premiada y distinguida por sus investigaciones sobre temas educativos. Desde 2007 dirige en Bogotá el IDIE Iberoamericano de Primera Infancia y Derechos de la Niñez de la OEI.

## ALEJANDRO ACOSTA

Economista, sociólogo, doctor en Educación. Director regional en Bogotá del Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE). Investigador y profesor en el doctorado en Ciencias Sociales Niñez y Juventud del Convenio Universidad de Manizales-CINDE. Coordinador de la Secretaría Técnica de la Red del Grupo Consultivo para la Primera Infancia en América Latina. Miembro de la junta directiva del Consultative Group on ECCD. Representante para Colombia del World Forum on ECCD y miembro de su Grupo Reconciliación.

## VICENÇ ARNAIZ

Psicólogo especializado en psicomotricidad por formación, todo su trabajo profesional ha girado en torno a la atención temprana y la educación de la niñez hasta los seis años. Ha dirigido equipos de atención temprana, ha sido asesor del Ministerio de Educación español para temas relacionados con educación infantil y ha desarrollado actividades de formación de docentes de niños de estas edades. Profesor asociado de la Universidad de las Islas Baleares, es presidente del Observatorio de la Infancia en Menorca. Actualmente dirige el Instituto para la Educación de la Primera Infancia en el Gobierno de las Islas Baleares, España.

## JORGE IVÁN BULA

Economista de la Universidad Externado de Colombia, máster en Desarrollo Económico (Universidad de Manchester) y doctor en Sociología (Universidad Católica de Lovaina). Ex funcionario de la oficina de UNICEF en Colombia, área de políticas públicas. Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, en funciones de decano. Profesor del doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del Convenio Universidad de Manizales-CINDE. Miembro del comité técnico del grupo Economía y Niñez de la Alianza por la Niñez de Colombia.

### **MICHAEL FEIGELSON**

Oficial de programas en la Fundación Bernard van Leer. Egresado de Wesleyan University y Princeton University con maestría en Política Pública y Desarrollo. Ha trabajado temas de niñez en México, Colombia, África del Sur, Liberia, Kenya, Ghana, Rumania y Polonia. Especialista en educación, protección y derechos en contextos de conflicto y exclusión. Ganador del Watson Fellowship, entre otros premios. Ha trabajado para UNICEF, International Rescue Committee, Women's Commission for Refugee Women and Children, Melel Xojobal AC y McKinsey & Company.

### **GABY FUJIMOTO**

Profesora en educación primaria, especializada en educación inicial. Doctora en Ciencias de la Educación, fue jefa de la Unidad de Programas Especiales del Ministerio de Educación de Perú, responsable de la expansión y ejecución de los programas no escolarizados. Fue consultora internacional y oficial nacional de educación de UNICEF y consultora de educación inicial del Banco Mundial. Es responsable del área de primera infancia de la Organización de Estados Americanos. Autora de textos y ensayos sobre educación inicial, no escolarización y calidad de la educación básica e indígena.

### **MARÍA VICTORIA PERALTA**

Educadora de párvulos y doctora en Educación, ha desarrollado su especialidad en educación infantil en las áreas de Historia de la Pedagogía, Cultura y Currículo. Ha ocupado importantes cargos en la dirección de organismos de Educación Parvularia de Chile y ha sido asesora de proyectos en todos los países de Iberoamérica. Autora de diversos libros, actualmente es directora del Instituto Internacional de Educación Infantil de la Universidad Central de Chile y vicepresidenta para América Latina de la Organización Mundial de Educación Preescolar, OMEP.

### **NASHIELI RAMÍREZ**

Especialista en Investigación Educativa y Ejercicio de la Docencia de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha dedicado su vida profesional y personal a temáticas sociales y educativas. Fundadora de Ririki Intervención Social, organización que actualmente coordina. Es presidenta del Consejo Directivo de la Red por los Derechos de la Infancia en México e integrante del grupo de expertos en primera infancia de la OEI. Entre sus publicaciones más recientes están *La infancia cuenta en México* (ediciones del 2005 al 2008) y *Creciendo en América del Norte*.

### **TATIANA ROMERO**

Psicopedagoga, máster en Ciencias de la Educación de la Universidad de París VIII, profesora universitaria. Ha trabajado en varias organizaciones y entidades colombianas en políticas, planes y programas educativos en favor de la niñez y para el desarrollo integral de la primera infancia con agencias de cooperación internacional para países de América Latina y África del Oeste. Actualmente es coordinadora del Programa Colombia de Save the Children-Canadá.

### **FÚLVIA ROSEMBERG**

Profesora titular de Psicología Social en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (Brasil), donde coordina el grupo de investigación sobre género, raza y edad. Investigadora de la Fundación Carlos Chagas, en la que coordina la sección brasileña del programa internacional de becas de postgrado de la Fundación Ford. Investigadora y activista en el campo de los derechos de la in-

fancia. Actualmente investiga sobre las interrelaciones entre la construcción social de la infancia, los medios de comunicación y la ideología en el ámbito de las políticas públicas.

**PATRICIA M. SARLÉ**

Profesora de Educación Preescolar, licenciada en Ciencias de la Educación y magíster en Didáctica (Universidad de Buenos Aires, UBA) y doctora en Educación en la misma Universidad. Directora de la carrera de especialización en Educación Infantil (UBA), coordina el área “Infancia en Red” del portal educativo EducaRed. Es docente e investigadora del IICE (UBA) y miembro del grupo de expertos en educación infantil de la OEI. Sus publicaciones están relacionadas con la educación infantil en temáticas sobre juego y aprendizaje escolar.

