

# La primera infancia en América Latina. Notas para un balance de la situación\*

Néstor López\*\*

**Existen ciertos consensos** que pueden sostenerse en el plano de las intenciones o de los enunciados generales, pero que se diluyen cuando llega el momento de arrojar luz sobre las motivaciones y los principios que les subyacen. La preocupación generalizada que se percibe entorno a la situación de las niñas y los niños, especialmente durante sus primeros años de vida, es uno de los temas donde las convergencias y los acuerdos que hoy se hacen visibles padecen de esta debilidad.

En la última década, la primera infancia ingresó en la agenda política y social con paso

\* Artículo publicado originalmente en la revista argentina *Todavía*, núm. 29, mayo de 2013 (permiso del editor).

\*\* Coordinador del proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), IIEP-UNESCO.

firme. En las recomendaciones emitidas por diversos organismos internacionales o agencias multilaterales de financiamiento, se ha privilegiado a las políticas que se orientan a los primeros años de vida. Los gobiernos de la región han fortalecido, de manera sustantiva, las acciones dirigidas a la niñez en sus inicios y, en ese sentido, han hecho, en muchos casos, aproximaciones más integrales y universales, e incluso distintas organizaciones de la sociedad civil toman este tema como su eje de acción. En instituciones, públicas o privadas, se trabaja con intensidad y compromiso en favor de la primera infancia.

¿Por qué lo hacen? Ante esta pregunta los consensos se debilitan y dan espacio a las divergencias. Básicamente hay tres argumentos con los cuales esas acciones adquieren legitimidad

e impulso. El primero de ellos se basa en la idea de que la primera infancia es una buena inversión. James Heckman, profesor de economía de la Universidad de Chicago, Premio Nobel en el año 2000, fue quien más aportó a la construcción de una fundamentación, según la cual las inversiones en la primera infancia tienen tasas de retorno muy elevadas, que oscilan entre 6% y 17% anual, mayores que las de cualquier otra realizada en las áreas sociales. Las inversiones que se aplican a los niños desfavorecidos durante los primeros años de vida —destaca este autor—, ofrecen dividendos económicos muy superiores a las que se hacen con posterioridad, tales como la reducción del número de alumnos por maestro, la capacitación laboral pagada por el gobierno, los programas de reeducación de reclusos, los planes de alfabetización de adul-

tos, las matrículas subsidiadas o —agrega— los gastos destinados a la policía.

Una segunda línea argumental descansa en los aportes de las neurociencias y toma como base la idea de que las formas en las que habitualmente se educa y estimula a los niños se traducen en una significativa subutilización de las capacidades y potencialidades del cerebro humano. Desde esta perspectiva, se promueven estrategias de cuidado y atención que buscan aprovechar al máximo la flexibilidad del cerebro infantil, como un medio para formar nuevas generaciones con mayores habilidades y recursos.

Estas dos líneas argumentales, diferentes entre sí, tienen un punto en común: consideran la infancia como el momento idóneo para incidir en el futuro adulto. Los primeros años aparecen, en ambas perspectivas, como un periodo de preparación, como una gran oportunidad para moldear al hombre del futuro, tema central en una agenda de recursos humanos. En una cultura centrada en la figura de la adultez como el momento vital, la infancia es el tiempo de inmadurez que aunque se desea que termine, es un paso inevitable que debe ser aprovechado con el objetivo de prefigurar al adulto que queremos ser.

El tercer argumento se fundamenta en el hecho de que los niños, desde el inicio de sus vidas, poseen un conjunto de derechos irrenunciables, y los Estados tienen la obligación de garantizar su pleno ejercicio. Aquí la infancia no se observa como un momento cuyo valor resi-

de en prepararlo para la adultez, sino que, por el contrario, goza de consideración en sí misma, como un momento trascendental que debe ser experimentado en forma integral. El Estado y la sociedad en su conjunto deben velar por una vida plena desde sus comienzos, con independencia del costo que ese esfuerzo represente y de su potencial tasa de retorno.

En este artículo, escrito a modo de ensayo, invito a repasar la situación de los niños y las niñas en América Latina, centrando la atención, hacia el final, en el caso particular de Argentina. Este breve recorrido se apoya en la idea de que los niños —al igual que todas las personas— son sujetos plenos de derecho, y de que ninguna racionalidad económica debería estar en la base de sustentación de las acciones dirigidas hacia ellos.

¿Qué supone mirar la primera infancia desde una perspectiva de derechos? En principio, dar cuenta de la situación en que viven las niñas y los niños de entre cero y ocho años, así como sus familias. Suele tomarse como criterio para definir esta etapa el periodo que se extiende hasta el ingreso a la educación primaria. Hay consenso en establecer como límite superior los ocho años de edad, momento en el que la mayoría de los niños ya cursan ese nivel. Un análisis de este panorama invita a observar, en qué medida, niñas y niños hacen un pleno ejercicio de sus derechos o, por el contrario, los ven vulnerados.

Sin embargo, esto no es suficiente; el cuadro queda incompleto si no se tiene en cuenta

cuán preparados están los Estados para poder efectivamente ejercer el papel de garantes de derechos. Para ello, adquiere especial relevancia analizar en qué grado se iniciaron las reformas institucionales y normativas necesarias para adecuarse a ese papel, y cuáles son las políticas que se están desarrollando con el fin de velar la situación de las niñas, los niños y sus familias.

## **La situación de la primera infancia en América Latina**

En 1990 todos los países de la región ratificaron la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN). Cada uno la incorporó a su normativa de diferentes modos: algunos le otorgaron un estatuto legal; otros, supralegal o constitucional. Esto ocurría de una forma relativamente articulada en países con situaciones económicas, sociales y demográficas sumamente diferentes. Hablar de América Latina es referirse, al mismo tiempo, a México, Uruguay, Brasil, Nicaragua, Argentina o Guatemala, naciones que coexisten en la región con historias, culturas y dinámicas sociales muy distintas. Veinte años después de la ratificación, esa diversidad sin duda continúa, pero aun así hay elementos que pueden generalizarse para hacer un balance.

En principio, tomando en cuenta dos indicadores básicos sobre la situación de la infancia, vemos una tendencia favorable. Por un lado, según datos publicados por el Sistema de Infor-

mación sobre Primera Infancia (SIPI) del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), en las últimas dos décadas la proporción de muertes infantiles se redujo en todos los países entre 25% y 50%. Aun así, en algunos casos las tasas de mortalidad de menores de cinco años siguen siendo altas (en Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay supera los 30 por cada 1,000 nacidos vivos, en tanto que en otros —Cuba y Chile— está por debajo de 10 por cada 1,000). Esta reducción se tradujo también en una caída de la brecha entre países. A inicios de la década de los noventa, la distancia entre la tasa más alta y la más baja era de 92 puntos. En la actualidad es de 48.

En términos educativos, se realizaron grandes esfuerzos por ampliar la formación inicial en la región. La misma fuente permite constatar que para el caso de niñas y niños de cinco años de edad, las tasas de asistencia a establecimientos crecieron cerca de 50% durante los años noventa, y aproximadamente 30% en la década pasada. Asociada a esa incorporación masiva a los sistemas educativos, casi la totalidad llega a los siete u ocho años de edad cursando la escuela, con lo que se ha logrado la universalización del acceso al nivel primario en la región.

Ahora bien, hablar del pleno ejercicio de los derechos es más que la supervivencia y la educación. Un panorama integral debería dar cuenta de los derechos y las libertades civiles, del derecho al bienestar, a vivir en un entorno familiar

y a recibir un trato adecuado en él, del derecho a la salud o a medidas especiales de protección y de reparación para grupos vulnerados. La mirada desde esta perspectiva instala temas históricamente ausentes en la agenda social, y sobre los cuales no se produce información pertinente o de forma continua. Uno de los grandes desafíos que enfrenta la región es el de generar sistemas de información que permitan acceder a un mayor conocimiento de la situación de la primera infancia.

Aun así, los datos hoy disponibles dan la posibilidad de esbozar una conclusión general sobre el estado de la infancia en América Latina. La deuda social aún es muy alta, y la situación en que viven las niñas y los niños en los inicios de su vida dista mucho de ser aquella en la que tienen vigencia plena los derechos. Esa distancia adquiere su máxima expresión en contextos en los que perduran tasas de mortalidad infantil elevadas, en donde niñas y niños que viven en condiciones de pobreza extrema, familias enteras afectadas por desplazamientos forzados, ya sea por la persistencia de enfrentamientos armados o por los efectos del cambio climático. Un informe sobre la primera infancia, publicado por el SITEAL en 2009, destaca el contraste entre el escenario al que se aspira y la situación actual, y que adquiere a lo largo de la geografía formas muy específicas.

Sin embargo, se puede resaltar el esfuerzo que los países de la región están realizando para

adecuar sus instituciones a los requerimientos que implica el desarrollo de políticas integrales y más agresivas orientadas a la primera infancia, y a la creación de mecanismos de exigibilidad por parte de las familias y la sociedad civil. Durante los años noventa, cinco países sancionaron leyes de protección integral para la infancia. En la década pasada lo hicieron otros doce. Sólo dos —Chile y Cuba— aún no han avanzado en los aspectos más sustantivos de la normativa. Las leyes de protección integral representan un paso significativo, pues redefinen estructuralmente la relación entre Estado e infancia, pasando de vínculos históricos de índole tutelar hacia otros construidos entorno a una asimetría fundamental: el niño es sujeto de derechos; el Estado, el garante de su ejercicio pleno.

Una consecuencia inmediata de ese cambio en el vínculo entre Estado e infancia es la necesidad de crear una institucionalidad que permita materializar esa nueva relación. Desde allí, los países han avanzado, en diferente medida, en la creación de sistemas de protección integral, instituciones administrativas descentralizadas, consejos nacionales o federales, instituciones judiciales especializadas, defensorías, procuradurías, entre otras. La hipótesis que subyace a este esfuerzo es que con estas transformaciones los Estados lograrán una mayor efectividad como garantes responsables de los derechos de la primera infancia, y de ese modo podrán saldar la profunda deuda social que aún pesa sobre la región.

## La primera infancia en Argentina

Un estudio realizado en 2012 en el SIPI/SITEAL sobre la situación de la primera infancia en Argentina a 20 años de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) permite llegar a conclusiones similares. Si bien en el país las deudas con la primera infancia son aún profundas, el trabajo propicia imaginar un horizonte esperanzador. El ámbito normativo ha sido permeable desde el principio a los cambios necesarios para que el Estado se consolide como garante de los derechos de la primera infancia. Ya desde temprano se avanzó en un debate articulado entre diversos actores de la sociedad para construir un nuevo sistema regulatorio que expresara los principios de la CDN. En este recorrido varias provincias han sido pioneras. Si bien la Ley 26,061 de Protección Integral demoró 15 años en ser redactada y promulgada, durante ese periodo hubo importantes antecedentes que ya venían redefiniendo el lugar del Estado frente a la primera infancia.

Los años que llevó la sanción de la ley hablan del esfuerzo que representó incorporar nuevos conceptos, visiones diferentes y, al mismo tiempo, remover absolutos profundamente enraizados en la cultura. Esos cambios se consolidaron en un contexto de intereses cruzados y múltiples actores que, desde el propio Estado o desde las organizaciones de la sociedad civil, actuaron de modo articulado en

ciertos momentos, y en soledad en otros. Desde esta perspectiva —destaca el estudio mencionado—, la sanción de la ley es un punto de llegada en el que se plasma y materializa esa historia.

No obstante que su sanción es, fundamentalmente, un punto de partida que desencadena un profundo proceso de cambios institucionales, también propone un nuevo modo de relación del Estado con los niños y sus familias, y habilita un abanico de recursos que se traduce en nuevas herramientas que con su presencia fortalecen a la sociedad y a los actores. Entre ellas pueden destacarse dos leyes que modificaron las obligaciones estatales en la esfera de la educación —la de Financiamiento Educativo (2005) y la Ley Nacional de Educación (2006). Estas permitieron rediseñar el ciclo inicial de educación desde los 45 días de vida hasta los cinco años. Asimismo, mediante un decreto se establecieron las obligaciones del Estado en tanto garante del derecho a la identidad, y por ley se fortaleció su capacidad de custodiar los derechos en la promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil y Comunitario para niños de hasta cuatro años de edad. En el año 2009 entró en funcionamiento la Asignación Universal por Hijo, que buscó extender el beneficio de las asignaciones a todas las familias con niñas y niños.

Ya en el ámbito ejecutivo, un primer paso luego de la sanción de la Ley de Protección Integral fue la conformación de una mesa técnica interministerial con el fin de diseñar un

Plan Nacional de Acción por el Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes. En la actualidad, como resultado de aquella iniciativa, están vigentes en el ámbito nacional tres programas, fuertemente articulados entre sí, destinados a la primera infancia: el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros años”, el Programa Nacional de Desarrollo Infantil del Ministerio de Educación y los Centros de Desarrollo Infantil y Comunitarios del Ministerio de Desarrollo Social. Estas definiciones normativas y de políticas hicieron posible la conformación de un Sistema de Protección Integral de los Derechos del Niño.

Si bien algunos expertos se animan a esbozar críticas de diferente índole sobre el texto de la Ley 26,061, se coincide en concebir el momento en que fue sancionada como un punto de inflexión en la historia de la relación entre el Estado y la niñez, un hecho que marca un antes y un después en el campo de las políticas públicas en la Argentina.

## Comentarios finales

La irrupción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño —y mediante ella, de la perspectiva de derechos entorno a la primera infancia— constituye una oportunidad de cambio sin precedentes, pues propone a la sociedad dos retos fundamentales. Por un lado, convoca a una reflexión sobre la relación entre Estado y ciudadanía y, en particular, entre Estado e infan-

cia. Por el otro, invita a una revisión de las pautas que estructuran la relación entre el mundo de los adultos y el de los niños.

El primer desafío —esencialmente político— remite a la necesidad de pensar qué implica, en términos concretos, promover un vínculo entre un niño sujeto de derechos y un Estado garante de éstos. Este reto tiene su expresión máxima en la idea de que no es posible asegurar el pleno ejercicio de los derechos desde el inicio de la vida en sociedades donde persiste la pobreza, la marginalidad o la exclusión social. Hoy, los mismos Estados que se erigen como garantes carecen de herramientas efectivas

para orientar los procesos económicos y sociales necesarios para que eso sea posible. Por ello, hablar en América Latina de derechos humanos, en general, o de los derechos de la infancia, en particular, inevitablemente implica poner en discusión los modelos de desarrollo vigentes en la región.

El segundo desafío, en cambio, es de carácter cultural. Nos habla del mundo de representaciones que en la actualidad organizan la mirada sobre la niñez, del papel que se espera de los adultos, de nuevas dinámicas en el espacio público y en el ámbito privado. Por ello, hablar sobre los derechos de la infancia también implica abrir un

profundo debate que ponga en discusión principios fuertemente arraigados en nuestras culturas en torno a la infancia y su familia.

El informe antes mencionado sobre la situación argentina destaca que hoy la sociedad se muestra dispuesta a abordar ambos desafíos, en un momento de activa participación sobre los grandes temas que hacen el futuro del país. Aquí es posible extender esa expresión al conjunto de la región. En los últimos diez años, en América Latina se vive un clima político propicio para promover un debate sobre la sociedad que queremos, y sobre el lugar que los niños ocuparán en ella.