



**Universidad de San Andrés**

**Escuela de Educación**

**Maestría en Educación**

**Tesis de Maestría**

***El discurso global de primera infancia  
y su recontextualización a nivel local***

**Autora: Estefanía San Martín**

**Directora: Mg. Sabbatini Carla**

**Co-Directora: Dra. Guevara Jennifer**

**Buenos Aires, febrero 2021**



Universidad de  
**San Andrés**

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS

ESCUELA DE EDUCACIÓN

MAESTRÍA EN EDUCACIÓN

Tesis de Maestría

El discurso global de primera infancia  
y su recontextualización a nivel local

Estefanía San Martín

Directora: Mg. Sabbatini Carla  
Co-Directora: Dra. Guevara Jennifer  
Buenos Aires, febrero 2021

## AGRADECIMIENTOS

A Carla Sabbatini por su paciencia, aliento y esfuerzo en momentos críticos, coexistentes con la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias.

A Jennifer Guevara por transmitir su saber con pinceladas de claridad y calidad.

A Rodrigo por su tiempo, dedicación y compromiso.

A mi familia que me acompañó, apoyó y sostuvo en este intenso camino.



Universidad de  
**San Andrés**

## RESUMEN

La infancia es un concepto polisémico que se puede entender desde múltiples perspectivas y que ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Los actores que intervienen en la toma de decisiones de la infancia también son múltiples y tienen poderes, intereses y perspectivas diversos.

Este trabajo estudia qué concepciones de Primera Infancia subyacen a los discursos globales emanados de una selección intencional de Organismos Internacionales (ONU, UNICEF, UNESCO, Banco Mundial y OCDE) que son los más relevantes en el campo de la promoción de políticas locales y también de garantías globales destinadas a los derechos fundamentales de los niños. A partir del análisis de esos discursos plasmados en un conjunto de documentos seleccionados, este trabajo se propone ilustrar cómo los procesos de retraducción y recontextualización de los discursos pueden devenir en las diversas resignificaciones.

Para mirar el problema de investigación, el marco teórico utilizado se sustenta en dos grandes lentes teóricas. Por un lado, un conjunto de perspectivas sobre primera infancia: perspectiva biologicista, economicista, jurídica, psicológica, filosófica, histórica y sociológica. Y desde una segunda lente, la influencia del discurso global sobre la primera infancia y sus movimientos de resignificación al reterritorializarse.

Desde el abordaje del análisis crítico del discurso se exploran fuentes primarias producidas por los organismos internacionales seleccionados: ONU, UNICEF, UNESCO, OCDE y Banco Mundial. Y a modo de ejemplo de los procesos de movimiento de discurso analizados, se abordará una política local específica, la Estrategia Nacional *Primera Infancia Primero*.

A la luz de lo investigado sobre discursos que se distorsionan o desdibujan desde lo global a lo local, vemos en la empiria que, si bien todos los Organismos Internacionales (en adelante, OOII u OI, según corresponda) están de acuerdo en la necesidad de proteger los derechos de los niños, devienen en propuestas sumamente distintas, se preocupan de cuestiones diferentes y sus acciones están direccionadas en campos distintos. La polisemia original de no tener una visión unívoca de lo qué es la infancia hace que tengamos un conjunto de miradas diversas, propuestas diferentes según determinado OI y se complementa además que las ideas cambian de contexto y por lo tanto de significado.

Este trabajo constituye un insumo potencialmente útil para informar futuros diseños de políticas orientadas a la primera infancia en nuestro país, tarea que excederá el alcance de esta tesis.

Palabras claves: Primera Infancia, Organismos Internacionales, Recontextualización



Universidad de  
**San Andrés**

## ABSTRACT

Childhood is a polysemic concept that can be understood from multiple perspectives and that has been changing over time. The actors who take part in childhood decision-making processes are also multiple and have diverse powers, interests and perspectives.

This work studies what conceptions of Early Childhood underpin the global discourses produced by an intended selection of OOII (UN, UNICEF, UNESCO, World Bank and OECD) that are the most relevant in the field of promoting local policies and also global policies aimed at safeguarding the fundamental rights of children. Based on the analysis of these discourses embodied in a set of selected documents, this work aims to illustrate how the processes of translation and recontextualization of discourses can derive into different resignifications.

The theoretical framework used to look at the research problem is based on two major theoretical lenses. On the one hand, a set of perspectives on early childhood is explored to understand the complexity of the concept: biological, economic, legal, psychological, philosophical, historical and sociological perspective. And from a second lens, the influence of global discourse on early childhood is also explored, in order to understand its movements of resignification by reterritorializing and recontextualizing such global discourses.

From the critical discourse analysis approach, primary sources produced by selected international organizations are scrutinized: UN, UNICEF, UNESCO, OECD and the World Bank. And, as an example of the processes of movement of discourse analyzed, a specific local policy will be addressed: the National Strategy for Early Childhood First.

In light of the research on discourses that are distorted or blurred when translated from the global to the local, in the empirical evidence it can be seen that, although all OOII agree on the need to protect the rights of children, this need derives into extremely different proposals. They are concerned with different issues and their actions address different fields. The original polysemy of not having an unambiguous vision of what childhood is makes us have a set of different views, different proposals according to a certain OI, and it is compounded by the fact that ideas change according to context and therefore meaning is also altered.

This work constitutes a potentially useful input to inform future designs of policies aimed at early childhood in our country, a task that will exceed the scope of this thesis.

**Key Words:** Early Childhood, International Organizations

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
Metodología de la investigación	12
CAPÍTULO 1: LA CONCEPCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA	15
1.1. Perspectivas de análisis de la primera infancia	15
1.1.1. Perspectiva histórica _____	15
1.1.2. Perspectiva sociológica _____	19
1.1.3. Perspectiva jurídica _____	21
1.1.4. Perspectiva biologicista _____	28
1.1.5. Perspectiva economicista _____	29
1.1.6. Perspectiva filosófica _____	31
1.1.7. Perspectiva psicológica _____	33
CAPÍTULO 2: LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES COMO CONTEXTO DE PRODUCCIÓN DE DISCURSO GLOBAL SOBRE PRIMERA INFANCIA	36
2.1 ORGANISMOS INTERNACIONALES	37
2.1.1 Organización de las Naciones Unidas (ONU) _____	37
2.1.1.1 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	39
2.1.1.2 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	40
2.1.2 Banco Mundial _____	42
2.1.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) _____	43
2.2 La recontextualización de lo global a lo local del concepto de primera infancia	46
CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LA INFLUENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA PRIMERA INFANCIA	54
3.1 El discurso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)	54
3.1.1 Convención de los Derechos del Niño _____	54
3.1.2 Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible _____	59
3.2 El discurso del Banco Mundial	63
3.3 El discurso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	67
3.4 Las reconfiguraciones durante la Pandemia por Coronavirus SARS-CoV-2-COVID-19	71
CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PRIMERA INFANCIA PRIMERO	74
4.1 Primera Infancia Primero	74
4.1.1 Características, objetivos y líneas de acción _____	74
4.2 Análisis del discurso de la ENPIP	77
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES	85
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

## INTRODUCCIÓN

Los conocimientos sobre la primera infancia se desarrollan en un espacio interdisciplinario, en el que confluyen la filosofía, la educación, la historia, la psicología, la antropología, la ciencia política, la economía y la geografía, entre otras. Actualmente, el esfuerzo teórico por sistematizar un espacio propio para la primera infancia se encuentra en proceso de formación. Por lo tanto, para comprender su importancia y tomar decisiones informadas y fundamentadas en ella, es necesario resignificar y renovar los conceptos a los que se asocia dicha etapa.

Para comenzar, partiremos del marco general legislativo para finalizar en lo más específico a nivel local. Inicialmente comenzaremos destacando la Observación General N°7 del Comité sobre los Derechos del Niño para luego avanzar con la Ley 26.061. La misma define que la Convención sobre los Derechos del Niño es de aplicación obligatoria en las condiciones de su vigencia, en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que se adopte respecto de las personas hasta los dieciocho años de edad. En su artículo 2, se dispone que los derechos y las garantías de los sujetos de la mencionada ley son de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles.

Los derechos de orden público son aquellos que no pueden ser limitados por las partes. Es decir, la autonomía de la voluntad no puede restringir su ejercicio. La Corte Interamericana de Derechos Humanos los ha definido como el conjunto de “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios” (Corte I.D.H.: La colegiación obligatoria de periodistas, cit., p64).

En tanto el orden público es la suma de principios, disposiciones y normas legales en los que se apoya el régimen jurídico para preservar los bienes y valores que se requieren de su tutela porque representan los intereses generales de la sociedad, y por lo tanto el Estado decide que los particulares no los puedan limitar, esos derechos e intereses generales prevalecen sobre los intereses de los particulares. Es decir que el Estado es quien se encarga de estructurar las normas y leyes, estableciendo el piso mínimo sobre el que la voluntad podrá ejercerse.

La Convención sobre los Derechos del Niño dispone que su aplicación será de orden público en tanto el Estado en cuestión la ratifique. Como toda norma internacional, el



Estado debe incorporar a su legislación. Entonces, si el Estado se atañe a la Convención, deberá cumplir con lo establecido por ella.

En tanto las disposiciones que dicha Convención establece son derechos interdependientes e indivisibles que están ligados uno al otro, el cumplimiento de uno muchas veces implica el cumplimiento del otro. De lo contrario, solo sucedería un cumplimiento parcial; y, debido a la naturaleza de los derechos que están en juego, se requiere que todos sean cumplidos íntegramente. En este sentido, son también derechos intransigibles en tanto las partes no pueden renunciar a los mismos.

De esta forma, la Convención garantiza que los Estados miembros cumplan acabadamente con los términos de las disposiciones de la Convención. En cambio, si no fueran de orden público ni intransigibles, los Estados podrían, según sus particularidades, conveniencias y circunstancias, decidir restringir algunos de los derechos, vulnerando su efectivo ejercicio.

Luego de hacer referencia al marco general legislativo, sintetizaremos la literatura que se refiere a la relación entre el desarrollo del cerebro y la primera infancia. Se ha demostrado que el desarrollo del cerebro tiene relación directa con la influencia formativa de las experiencias vividas en los primeros años de vida. . Esto se debe a que, el cerebro del niño genera entre 700 y 1.000 nuevas conexiones neuronales por segundo<sup>1</sup>. Posteriormente, el ritmo de nuevas conexiones neuronales decrece, y aquellas generadas inicialmente son la base sobre la que se construyen las conexiones posteriores. Es por eso que la primera infancia constituye una etapa fundacional de la vida humana, debiendo garantizarse el adecuado cuidado, protección y desarrollo de esta etapa.

Complementando la importancia de la primera infancia desde el marco general legislativo y desde el desarrollo biológico, analizaremos los argumentos sustanciosos que permiten enfocarnos en la primera infancia desde múltiples y diversos ámbitos. Considerar esta etapa desde la perspectiva económica, permite desarrollar una base sólida y necesaria para aumentar la productividad a futuro. Desde el ámbito legal y ético, la importancia de la atención a la primera infancia se fundamenta en el derecho a la vida y el desarrollo de las potencialidades de cada ser humano. Respecto al argumento social, enfocarse en la mencionada etapa es una herramienta que ayuda a alcanzar la igualdad de oportunidades entre las clases y sexos. Finalmente, desde la perspectiva política,

---

<sup>1</sup> UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2016. Una oportunidad para cada niño* (2016), Nueva York, UNESCO.

intervenir en los primeros años de vida de los niños y niñas, propicia una mayor participación de la sociedad en la protección de la infancia.

En el orden de las políticas públicas, diversos autores (Martínez Oyarce y Ditzel Lacoa, 2012; Llobet, 2009) sostienen que las problemáticas y necesidades de los niños y las niñas son en sí mismas multidimensionales, y por lo tanto, no se debe enfatizar en políticas sectoriales debido a que examinar las necesidades por separado permitiría abordar solo un ámbito de la problemática. Por el contrario, proponen incluir en el diseño de políticas públicas, desde las necesidades más básicas hasta la validación de la importancia del territorio en que los niños y las niñas se encuentran insertos (Andrade Guzmán, 2010;10). En esta línea, resulta necesario pensar en políticas sociales que integren el cuidado, enseñanza y crianza para de esta manera cumplir con “el derecho de los niños al desarrollo pleno de sus potencialidades y a los principios de la universalidad e indivisibilidad de los derechos” (Cardini, *et.al.* 2017: 2).

El desarrollo, la educación y el cuidado de la primera infancia se han convertido en una prioridad política para los gobiernos y OOII. Entre todos los actores que ejercen poder e inciden en decisiones que afectan a la infancia, a efectos de este trabajo hemos de distinguir las siguientes dimensiones: desde el discurso global de los OOII, pasando por su reterritorialización en políticas públicas nacionales, llegando a retraducirse en programas e instituciones locales.

Los OOII son organizaciones creadas por grupos de Estados con el fin de garantizar, mediante la cooperación y resolución de conflictos, estándares mínimos de cumplimiento sobre temáticas especializadas. En términos generales, los instrumentos internacionales desarrollados por estos Organismos sirven de base y fundamentan el diseño de las políticas públicas que los Estados implementan a nivel nacional.

Distintos OOII, algunos de los cuales se estudian en la presente investigación, promueven otorgarle la atención necesaria al desarrollo de la primera infancia, invirtiendo en nutrición, estimulación temprana, educación y protección, para brindarles una vida de calidad a todos los niños.

Sin embargo, para entender qué ideas circulan sobre la primera infancia y cómo se mueven sus influencias, es relevante analizar la forma en que el discurso de dichos organismos se aplica en el contexto local. En relación a ello, Urban (*et. al.*, 2019) sostiene que los propósitos y programas orientados al desarrollo, la educación y el cuidado de la

primera infancia aún se focalizan en modelos externos predeterminados y descontextualizados, aplicados directamente desde el hemisferio norte hacia el hemisferio sur. Por lo tanto, propone realizar enfoques culturales y locales apropiados, pensando localmente soluciones sostenibles, que respeten la cultura del contexto en que se dan. Sin embargo, tal como enuncia Ancheta Arrabal (2008), no se puede negar la conexión directa entre la imagen del niño y las dinámicas de poder, causales que subyacen a la construcción social. Así entonces, podemos decir que estamos ante un tema complejo, que requiere de múltiples miradas que consideren el desarrollo integral del niño.

A raíz de ello, el objeto de estudio de la presente investigación consiste en la producción de discurso global de la primera infancia que realizan los OOII seleccionados intencionalmente en función de su relevancia en el campo de la primera infancia (ONU, UNICEF, UNESCO, Banco Mundial y OCDE) y el movimiento de discursos de un nivel global al local. Para comprender la influencia de estos actores en las líneas de acción locales y las direcciones que éstas toman al aplicar sus discursos globales, se tomará a modo de ejemplo la política local específica de Argentina: Estrategia Nacional *Primera Infancia Primero*.

Para mirar el problema de investigación, el marco teórico utilizado se sustenta en dos grandes lentes teóricas: por un lado, un conjunto de perspectivas sobre primera infancia, y por el otro, el análisis discursivo de la influencia del discurso global sobre la primera infancia y sus movimientos de resignificación al reterritorializarse. Así, en el Capítulo 1 se presentarán las perspectivas teóricas de la primera infancia, y en el 2 se contextualizará la producción de discurso de los OOII y se desarrollará una síntesis teórica acerca de la recontextualización de sus discursos.

A lo largo del presente trabajo, se intentará dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el concepto de primera infancia que definen y sostienen las agencias internacionales estudiadas? ¿En qué medida difieren entre sí? ¿Cómo se retraducen y resignifican determinados instrumentos internacionales vinculados a la primera infancia en contextos locales? Se espera que las respuestas a estos interrogantes se constituyan en un insumo potencialmente útil para informar futuros diseños de políticas orientadas a la primera infancia en nuestro país, tarea que excederá el alcance de esta tesis.

El propósito de la presente investigación consiste en identificar las concepciones de la primera infancia que se infieren desde el discurso de los OOII seleccionados (ONU, UNICEF, UNESCO, Banco Mundial y OCDE) para comprender su influencia en las líneas de acción locales y las direcciones que éstas toman. Los organismos mencionados fueron seleccionados a partir del criterio que se explica en el siguiente apartado, y son determinantes en el campo que se analiza en la presente investigación, pues tienen un poder legitimado a nivel supranacional. Son espacios de producción y reproducción de discursos globales y ejercen una fuerte influencia en los contextos receptores, que son impactados de diversos modos según los contextos locales y sus características particulares. De esta manera se podrá analizar cómo los Estados recontextualizan los discursos globales mediante procesos que los resignifican.

Para ello, el trabajo se divide en cinco capítulos. El primero aborda un análisis de la concepción de la primera infancia desde las perspectivas biologicista, histórica, sociológica, filosófica, psicológica, jurídica y economicista, con el propósito de ilustrar la complejidad y multiperspectividad del concepto de infancia.

En el segundo capítulo se realiza una breve caracterización de los perfiles, la historia, la visión y la misión de los OOII seleccionados para este trabajo: ONU, UNICEF, UNESCO, Banco Mundial y OCDE, para contextualizar su producción de discurso global sobre la primera infancia y dimensionar la relevancia de cada organismo seleccionado en el campo de la primera infancia. Se analizan instrumentos propios de cada Organismo, que permiten dar cuenta de su concepción de primera infancia. En la segunda parte del segundo capítulo, se profundiza la idea de que la recontextualización del discurso global al contexto local conlleva resignificaciones, proveyendo la lente teórica desde la cual se analizan luego, en el capítulo 3, las influencias que ejerce cada OI.

En el tercer capítulo, se intenta identificar el discurso global que emana de un corpus de documentos seleccionados para cada OI, y las perspectivas teóricas que se infieren a partir de los mismos, lo que será posteriormente reterritorializado en las políticas locales.

En el cuarto capítulo se procura ejemplificar las implicancias del movimiento de discursos de un nivel global al local, para lo que se analizará una política seleccionada específicamente (Estrategia Nacional *Primera Infancia Primero*).

Por último, en el quinto capítulo, se ofrece un conjunto de conclusiones y reflexiones a partir de los hallazgos trabajados en los capítulos 3 y 4, con el objetivo de identificar los discursos de los OOII en las líneas de acción locales.

### Metodología de la investigación

A los fines de responder las preguntas que guían el proceso de indagación se ha decidido realizar una investigación de carácter cualitativo basada en el análisis crítico del discurso de material documental. Para ello se utilizaron fuentes primarias y secundarias que detallaremos a continuación.

En cuanto a las fuentes primarias, la muestra intencional comprende tres unidades de análisis relacionadas entre sí con sus respectivos propósitos. La primera Unidad de Análisis son los Organismos Internacionales. El criterio intencional utilizado para seleccionar los OOII analizados se basa principalmente en la relevancia internacional de cada uno de estos organismos en tanto actores-productores de discurso global acerca de primera infancia, y en ocasiones impulsores de líneas de trabajo local mediante dispositivos como financiamiento y apoyo técnico al diseño e implementación de políticas. En síntesis, cada organismo, desde sus perspectivas, aporta de manera complementaria al análisis integral de la primera infancia que se propone el presente trabajo, ya sea estableciendo principios a través de Tratados, otorgando financiamiento económico, e implementando acciones concretas en los países de mayores indicadores de rendimiento cultural, social y económico.

La segunda Unidad de análisis son los cuatro documentos de los OOII. criterio intencional utilizado para seleccionar los documentos de cada uno de los OOII mencionados se basó en identificar instrumentos recientes que aborden a la primera infancia de manera integral con un alcance significativo. Con la intención de ser, principalmente, soporte en el que convergen los discursos que emiten los OOII y la observación interpretativa de las perspectivas que adoptan.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) constituye uno de los OOII de mayor antigüedad, ya que fue creado en el año 1945, y cuenta con una gran cantidad de Estados miembro (193 en la actualidad). Esta organización establece órganos subsidiarios, tales como comités, comisiones, juntas, consejos y grupos de trabajo, que permitan un eficaz y eficiente desempeño de sus actividades. En el marco de la presente investigación, fueron seleccionados específicamente el Fondo de las Naciones Unidas

para la Infancia (UNICEF), en tanto su vinculación explícita con la infancia, y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ya que aborda específicamente la temática de la educación, y dentro de ella se preocupa por la primera infancia.

El alcance del impacto de los instrumentos de estas organizaciones es realmente significativo. A los efectos de la presente investigación, cabe destacar el tratado internacional de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>2</sup> (CDN), en tanto instrumento referido a la primera infancia de mayor alcance, el cual se analizará en los Capítulos 2 y 3, y la *Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ONU, 2015)<sup>3</sup>, por establecer un plan universal para mejorar las condiciones de vida de las personas, involucrando entre sus metas a la primera infancia.

Otro de los OOII seleccionados fue el Banco Mundial, debido a que actualmente es el principal financista internacional de la educación en la primera infancia. En los últimos años, ha duplicado las inversiones en este ámbito, y su cartera actual comprende 50 proyectos a nivel mundial por un monto total superior a los USD 1000 millones en compromisos<sup>4</sup>. En el Capítulo 3 del presente trabajo se analizará *Stepping up Early Childhood Development* (Banco Mundial, 2016)<sup>5</sup>, en tanto documento reciente de este organismo que aborda la primera infancia de manera integral.

El último de los OOII seleccionados es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ya que los países miembros han superado un riguroso proceso de adhesión, que incluye tanto el cumplimiento de requisitos objetivos (ser una democracia, existencia plena del respeto por los derechos humanos en el territorio, y tener una economía de mercado y abierta), como la voluntad política y estratégica de los restantes miembros del organismo. Por lo tanto, si bien Argentina aún no es miembro de la OCDE, consideramos que las soluciones que proponen pueden resultar enriquecedoras ya que son definidas para alcanzar elevados estándares de políticas públicas orientadas al cuidado de la niñez. El instrumento de este organismo que se analizará en el Capítulo 3 es *Starting Strong. Indicadores claves de la OCDE sobre educación y cuidado de la*

---

<sup>2</sup> Disponible en <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>, consultado el 14 de febrero de 2021.

<sup>3</sup> Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, consultado el 14 de febrero de 2021

<sup>4</sup> <https://blogs.worldbank.org/es/voices/el-compromiso-inquebrantable-del-banco-mundial-con-la-educacion-en-la-primera-infancia>, consultado el 22 de mayo de 2020.

<sup>5</sup> Disponible en <http://documents1.worldbank.org/curated/en/752621468125700582/pdf/929880SPANISH00D0Oct20140SPAN0FINAL.pdf>, consultado el 14 de febrero de 2021

*primera infancia*<sup>6</sup>(OCDE, 2017), en tanto instrumento reciente de este OI que aborde la primera infancia de manera integral.

Estos documentos fueron examinados a partir del análisis del discurso (Hodge y Kress, 1979; Fairclough y Wodak, 1997; Foucault, 1970 y Pêcheux, 1978). Desde esta perspectiva, entendemos que los discursos emanan de interacciones sociales compartidas entre los grupos sociales y de las estructuras complejas de la sociedad. El análisis del discurso es un proceso altamente interpretativo que reconoce las múltiples interpretaciones que emergen desde el dato, y por lo tanto, los hallazgos necesitan ser rigurosamente apoyados por estos datos. Se analiza cómo los textos son hechos significativos en sus procesos y cómo contribuyen a la constitución de realidades sociales. Se estudia la forma en que los textos son construidos y la función que ellos sirven en los diferentes contextos, y también las contradicciones que estos discursos contienen. Desde una mirada foucaultiana, esta perspectiva se focaliza en las prácticas discursivas que están acompañadas por las palabras y frases que permiten a los que hablan tener una posición de ellos en relación con el poder.

El estudio de los documentos emanados desde los OOII se complementó con el análisis de una política local específica, la tercera unidad de análisis, a los fines de comprender la influencia de los OOII en las líneas de acción locales: la Estrategia Nacional *Primera Infancia Primero*. La elección de esta política se basó en que se constituye a nivel nacional de primera infancia que determina prioridades de forma articulada, focalizando las intervenciones en las distintas dimensiones del desarrollo de la vida de los niños y niñas. Por lo tanto, por su carácter de integralidad y por consolidar numerosas acciones orientadas a la mencionada etapa, resulta significativa para ser tomada como ejemplo.

La información que se presenta en la investigación fue obtenida de fuentes secundarias, incluyendo documentos gubernamentales y no gubernamentales. Para su análisis, los elementos que se considerarán incluyen tanto las características, objetivos y líneas de acción, como las etapas de implementación planteadas, los actores involucrados, y la metodología propuesta. A partir de dicho trabajo, se identificarán las perspectivas de análisis, las concepciones de primera infancia, y se procurará identificar rasgos de la influencia del discurso.

---

<sup>6</sup> Disponible en <http://www.oecd.org/education/school/startingstrong.htm>, consultado el 14 de febrero de 2021

## CAPÍTULO 1: LA CONCEPCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

Este capítulo da cuenta de la concepción de la primera infancia, que constituye uno de los lentes teóricos que sustenta el marco teórico, en tanto concepto polisémico, complejo y aún un campo de debate, pues tiene deudas históricas por saldar. El siguiente capítulo procura, a través de diversas perspectivas teóricas, comprender la concepción actual de la primera infancia, para luego, en el Capítulo 2, entender las influencias que determinados OOI tienen en los contextos locales relacionados a la primera infancia.

### 1.1. Perspectivas de análisis de la primera infancia

Lo que hoy entendemos y analizaremos por infancia ha sido resultado de las condiciones históricas, sociales y políticas que hicieron otorgarle el espacio que merece el niño. Gradualmente se han podido observar cada vez más estudios desde distintas perspectivas como la filosofía, la educación, la historia, el trabajo social, la psicología social y la antropología. Dichas miradas hacen que los fenómenos asociados a la infancia estén en constante movimiento, no son ni naturales ni estáticos; la infancia, por tanto, está en un proceso complejo de producción permanente.

En la literatura sobre primera infancia hemos encontrado diversas perspectivas de abordaje para dicho concepto, las mismas se complementan y conforman la complejidad propia del caso. A continuación, intentaremos comprender la concepción de la primera infancia a fin de desarrollar la idea de que todas estas contribuyen a una comprensión sistémica de la primera infancia, y permiten dimensionar su relevancia en tanto objeto de estudio para el trabajo aquí propuesto.

#### 1.1.1. Perspectiva histórica

Los cambios históricos en la concepción de la infancia han tenido que ver con diversos aspectos como los modos de organización socioeconómica de las sociedades, las formas o pautas de crianza, los intereses sociopolíticos, el desarrollo de las teorías pedagógicas, el reconocimiento de los derechos de la infancia y el desarrollo de políticas sociales al respecto. Uno de los desafíos metodológicos es comprender y analizar las épocas y dinámicas en las diversas disciplinas que influenciaron en la concepción de la infancia. Pues la infancia es una construcción social contingente y dinámica que cambia



a lo largo de la historia en relación a los cambios sociales y los discursos de las disciplinas científica, psicológica, pedagógica, político-legal, moral, entre otras. Por lo tanto, lo que entendemos sobre la infancia es consecuencia de la construcción social presente en el contexto en que se analiza, es decir un producto de una construcción influida por los diversos contextos; lo cual implica pensar y proponer determinadas maneras en las que se desarrolla la vida de los niños y niñas y sus formas de socialización.

Sintetizando los aportes a la historia del concepto de primera infancia, Philippe Aries (1986) señala que si observamos cómo se la entendía a comienzos de la Edad Media, encontramos una ausencia de la infancia como hoy la entendemos. Por aquel entonces, las niñas eran apartadas y criadas en la vida doméstica y preparadas en su función reproductora, para el matrimonio. Los niños, una vez completado su desarrollo corporal, eran integrados directamente en la sociedad, no existían diferencias entre niños y adultos; los niños vivían mezclados con los adultos. Los niños eran considerados adultos jóvenes y, por lo tanto, la categoría infancia como instancia diferenciadora por edad no existía. La antigua sociedad tradicional occidental no podía representarse bien al niño y menos aún al adolescente; la duración de la infancia se reducía al período de su mayor fragilidad, mientras el niño no podía valerse por sí mismo. En cuanto podía desenvolverse físicamente, se mezclaba rápidamente con los adultos, con quienes compartía actividades laborales.

La literatura académica expresa una transición en el concepto del niño: por ejemplo, Jaramillo (2007) elabora un recorrido sencillo de comprender en el cual menciona que durante el siglo XV se consideraba al niño como malo de nacimiento, indefenso y con la necesidad de tener alguien que lo cuide, por lo que se denomina niño como propiedad; en el siglo XVI se considera como un ser humano inacabado, un pequeño adulto; en el siglo XVII comienza a reconocerse una condición innata de bondad e inocencia en él, es decir, se lo reconoce como un ángel. Durante en el siglo XVIII se le dio al niño la categoría de infante, pero con la idea de que aún es insuficiente para ser alguien; era el infante como ser primitivo.

La reinención moderna de la infancia en las sociedades democráticas previamente descrita, que se inicia en el siglo XVIII, es la que ha dado como resultado la conceptualización de la infancia más próxima a nuestra realidad, la del niño como sujeto social de derecho que nace en el siglo XX (Jaramillo, 2007).

Esta nueva etapa reconoce un doble sentimiento respecto a los niños, el amor filial, enmarcado en la vida privada familiar, y la severidad, necesaria para el cuidado y

protección del niño. Tal como dice Diker (2009:20), “el niño será caracterizado como un ser dependiente (del cuidado, la protección y la orientación de los adultos) e inocente, y la infancia como un tiempo de espera, de preparación para la vida adulta.”

Según Diker (2009), entre los siglos XVI y XVII nace un sentimiento moderno de infancia. Se evidencia un cambio significativo en el modo de vincularse con los niños, el lugar que se les otorga en la vida adulta, las formas de sociabilidad que se propician y el modo en que se los reconoce. Estas reconfiguraciones se dan en un contexto donde comienza a expandirse la urbanización, determinadas mejoras sanitarias evitan causas que provocan la mortalidad infantil, las estructuras familiares se reconfiguran y hay una nueva delimitación de la vida privada. En este proceso complejo, se van a reordenar prácticas y especialmente se pueden identificar dos grandes cambios: la separación del niño del mundo adulto, y los espacios y tiempos destinados especialmente a la protección y orientación del niño, ya en el siglo XIX, la escuela.

Esta nueva configuración de la infancia, que se reconoce en las instituciones educativas y a su vez en la vida familiar íntima ha provocado ciertos debates. Tal como señala Revel (1992), el encierro en una institución pública es una cara inseparable del mismo proceso que el ámbito privado y protegido de la familia.

Hacia el siglo XIX el conocimiento de la naturaleza infantil se delimitará como un objeto científico que permitirá determinar parámetros de desarrollo médico, psicológico y pedagógico. De este modo Narodowski (1999) afirma que la infancia constituye un objeto de conocimiento y de gobierno, pues se puede entender que, con la expansión del proceso de escolarización, será necesario comprender cómo producir saberes en todos los niños, de manera homogénea, del mismo modo y al mismo tiempo.

En el presente son muchos los debates que surgen en torno a “la pretensión universalizante y normalizadora que contiene el concepto mismo de naturaleza infantil.” (Diker, 2009:24). Algunos ejemplos que han demostrado que no se puede seguir pretendiendo normalizar a todos son el espacio reconocido a determinadas prácticas culturales de crianza diversas, las diversificaciones en las configuraciones familiares, lo que Baquero (2005) afirma como fracaso escolar masivo.

Diversos autores sostienen que se ha producido un agotamiento del modo de concebir la infancia por distintas razones. Por ejemplo, Postman (1994) lo relaciona con la introducción de la televisión, pues el conocimiento “secreto” al que sólo accedían los adultos, ya quedaba al alcance de los niños también. Desde otro lugar, Corea y Lewkowicz (1999) señalaron que las prácticas mediáticas son las que producen al niño

actual, ya no era más producido ni por el discurso estatal ni escolar. Es decir que esa concepción de infancia moderna marcada por la incompletud, debilidad, inocencia estaba agotándose y era reemplaza por una infancia potente, completa, que tiene acceso a saber, elegir y decidir.

En términos históricos uno de los cambios más significativos en los últimos años es la concepción del niño como sujeto de derecho, el mismo es instalado por la Convención de los Derechos del Niño, aprobado en 1989. Si bien se profundizará en la perspectiva jurídica es importante entender que esta concepción modifica no sólo el estatuto jurídico de la infancia sino la visibilidad en el territorio público y el rol del Estado en tanto garante de su protección y cuidado.

Desde esta concepción todos los niños, sin atender a diferencias económicas, sociales, y culturales, serán destinatarios de políticas que les garanticen condiciones para alcanzar una vida de calidad. Lo que está en debate ahora es el lugar de los adultos en el proceso de cómo formar sujetos libres e iguales; esto pone en tensión el sostenimiento de la asimetría necesario en toda relación educativa, e incluso cierto abstencionismo en la función de cuidado y protección de la infancia que a veces se registra en nombre del respeto a los derechos de los niños. (Diker, 2009).

Para concluir, es importante saber y recordar que las teorías han sido producidas dentro de un determinado contexto, en unas condiciones concretas de posibilidades que emergen de y en prácticas sociales discursivas y que son, por lo tanto, histórica y culturalmente contingencias.

En este contexto, este trabajo sostiene que es relevante, desde una perspectiva teórico-histórica, interrogarse los conceptos que fueron constituyéndose poco a poco e imponiéndose por el ejercicio legitimador de las mismas ciencias sociales y humanas y los procesos de difusión, y que hoy encontramos como efecto en el sentido común. Por lo tanto, es necesario configurar procesos de evolución histórica de los conceptos que, generados en el marco de momentos y dinámicas particulares en diferentes disciplinas, han abordado fenómenos particulares de la infancia. Para finalizar, el niño, la niñez y, por ende, la infancia, son expresiones que nombran, también, conjuntos de saberes, representaciones y prácticas que los adultos han construido históricamente para asignarles lugares y funciones en nuestras sociedades. Así, una discusión sobre el campo investigativo de la infancia, implica aprender a pensarlo (Días Soler, 2012).

A efectos de este trabajo, resulta determinante adoptar una perspectiva heurística de la infancia para incluir la información sobre su desarrollo histórico, motivaciones, estrategias, tendencias principales, perspectivas y teorías, y su reflexión.

### 1.1.2. Perspectiva sociológica

Luego del análisis de la concepción de la primera infancia en materia de la perspectiva histórica, se continúa el marco teórico con el análisis desde la corriente sociológica. Diversos autores (por ejemplo, James & Prout, 1997; Varela, 1986) consideran que la categoría de infancia es, en definitiva, una representación colectiva producto de las formas de cooperación entre grupos sociales también en pugna, de relaciones de fuerza, de estrategias de dominio. La categoría de infancia está orientada por intereses sociopolíticos, las figuras de la infancia no son ni unívocas ni eternas. Las variaciones que han sufrido en el espacio y en el tiempo son una prueba de su carácter sociohistórico, las transformaciones que han afectado a la percepción de la infancia moderna están íntimamente ligadas a los cambios en los modos de socialización.

Según Bustelo Caffrigna (2012), la infancia es un fenómeno que revela agudamente la doble hermenéutica de las ciencias sociales. Esto quiere decir que proclamar un nuevo paradigma de la sociología de la infancia es también involucrarse en el proceso de reconstrucción de la infancia en la sociedad, lo que constituye el resultado de un complejo proceso de construcción social.

La infancia, desde la perspectiva de Mayall (2002, en Vergara, 2015), no alude a un sujeto particular, sino que es un concepto relacional, similar al de género, ya que da cuenta de las relaciones históricamente configuradas entre los niños y el mundo adulto. En esta línea la noción relacional de infancia se relaciona con la noción de generación, apuntando a las experiencias históricas compartidas por determinadas cohortes y a la potencialidad de configurar perspectivas, identidades o posicionamientos socio-políticos particulares entre ellos. Sin embargo, para la autora, la noción de generación también incluye las relaciones etarias, derivadas no de la constitución de cohortes históricas, sino de las diferenciaciones que las sociedades generan entre niños y adultos, en tanto sujetos de edades distintas. Estas diferencias generacionales son fundamentales a la hora de analizar a la infancia, ya que dan cuenta de que no hay homogeneidad, sino una contextualización histórica concreta. Asimismo, se enfatiza el hecho de que los niños están localizados en una posición subordinada y dependiente con respecto a los adultos, aceptada por ambas

partes, debido a que se asume que ellos no han desarrollado suficientemente su moralidad y autonomía. Es por esto que parte importante del trabajo académico de especialistas está enfocado en diseñar estudios capaces de visibilizar a los niños como intérpretes agudos de la vida social y como agentes morales, que no actúan impulsivamente, sino que buscan legitimar sus decisiones a partir de valores y del compromiso afectivo establecido con los demás.

Por tanto, las representaciones sociales sobre la infancia nos ayudan a comprender las relaciones e interacciones sociales que establecemos en cada sociedad con el subconjunto de población que denominamos infancia. Damos por sentadas muchas cosas respecto de la infancia, que merecerían ser discutidas, e imaginadas desde otras perspectivas. La infancia puede analizarse e interpretarse como un grupo, como una categoría social, o como una generación dentro de cada sociedad. Ello nos lleva mucho más allá de las relaciones padres-hijos o maestros-alumnos, y nos entronca con los estudios psicosociales (Casas, 1998) sobre relaciones intergrupales, inter-categoriales e inter-generacionales. Son relaciones macro-sociales, entre los adultos y la infancia de cada sociedad. Retomando uno de los principios fundamentales de la sociología, el teorema de Thomas (1928) plantea que las representaciones sociales acerca de la infancia que tiene una comunidad dada constituyen un conjunto de implícitos o de saberes cotidianos resistentes al cambio (sean verdaderos o falsos desde cualquier disciplina científica), y tienen cuerpo de realidad psicosocial, ya que no sólo existen en las mentes, sino que generan procesos (interrelaciones, interacciones e interinfluencias sociales) que se imponen a la infancia y condicionan a niños y niñas, limitando la posibilidad de experiencias o perspectivas de análisis fuera de esta lógica.

Las diferentes disciplinas, desde sus saberes, definen lo que se considera como niño en cada momento histórico y en cada intervención y esto da cuenta de que la infancia se instituye a través de prácticas y discursos. En este sentido, tal como afirma Walkerdine (2004), distintos discursos moldean el concepto de niño en un régimen global de producción de la infancia, cuya organización discursiva es muy compleja por las relaciones y los flujos de intercambio entre las infancias de distintas regiones del mundo, o incluso dentro de las mismas regiones.

Hemos establecido entonces que, a efectos de este trabajo, la lente teórica de los nuevos ámbitos de la concepción de infancia ha sido resultado de las condiciones históricas, sociales y políticas que hicieron otorgarle el espacio que merece al niño.

### 1.1.3. Perspectiva jurídica

La perspectiva teórica que se analiza a continuación es significativa para el marco teórico pues establece hitos determinantes para la concepción de la primera infancia. Considerando al niño como sujeto de derechos, ahondaremos en la tensión entre la mirada que asumió a la infancia como un objeto de protección e intervención del Estado en las relaciones y las acciones con el niño, y la desregulación de la presencia estatal que lleva implícita la garantía de una serie de derechos al niño como sujeto que los recibe y los exige, a partir de su nueva condición de sujeto de derechos. A los fines de este trabajo, identificaremos un breve recorrido histórico de instrumentos legales vinculados a los derechos de los niños, y se focalizará en la Convención de los Derechos del Niño y cómo ésta ha incidido en la formulación de políticas públicas a nivel global y local sobre primera infancia.

Desde comienzos del siglo XX hasta la década de 1970, el discurso jurídico y legislativo asumía a la infancia como un objeto de protección e intervención, basado en la no autonomía, la dependencia, la incapacidad y la irresponsabilidad del niño como tal, siendo objeto de otros sujetos que sí tienen derechos como el Estado, la sociedad y las familias. Por tanto, estos sujetos poseen una especie de derecho de propiedad por sobre el niño. En este discurso se enuncia al niño como a la espera del futuro que lo convierta en sujeto de derechos, mientras tanto será un objeto inactivo que requerirá protección y cuidado, siendo favorecido por líneas de acción políticas dirigidas hacia él; por tanto, no se nombra a la infancia como sujeto de derechos.

En este sentido, el Estado adquiere funciones dirigidas fundamentalmente a la protección, cuidado y responsabilidad de la niñez pobre. El papel del Estado estará condicionado a brindar la protección para los niños como seres naturalmente dependientes, que requerían vigilancia constante y omnipresente, y el Estado se presenta con la capacidad de salvador de los menores, desconociendo y recortando sus libertades civiles y su vida privada.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, con los cambios sociales que sufren las sociedades capitalistas, se producen nuevas formas de entender al niño en tanto como sujeto y por consiguiente las responsabilidades de los estados. Esos cambios repercuten en las regulaciones y controles estatales, específicamente en el diseño y contenido de las políticas públicas orientadas a la niñez, las que establecen maneras sutiles, pero efectivas, de producción del sujeto infantil.

Además, se suma un nuevo argumento a la concepción de la primera infancia, comienza a considerarse como una fase decisiva en el ciclo de la vida del ser humano. Aquí se asoma un nuevo conflicto en tanto que la falta de equidad para los niños más pobres y desfavorecidos supondría, a largo plazo, diferencias en su desarrollo. Es entonces cuando la atención integral en la primera infancia se convierte en un factor crítico para enfrentar los nuevos desafíos que surgen a raíz del riesgo de exclusión social.

A partir de la década de 1980 la concepción jurídica y política de la infancia varían de forma tal de empezar a asumir a la niñez bajo la condición de sujeto de derechos, lo cual se expresa en la noción de infancia propuesta por la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos de los Niños se asoman un conjunto de instrumentos jurídicos, de carácter internacional, que enuncian un cambio sustancial en la forma de concebir a la infancia, en tanto sujeto de derechos.

La Organización de las Naciones Unidas firmó en 1989 el tratado internacional de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Este documento reúne los derechos civiles, sociales, políticos, económicos y culturales que los Estados miembros deben cumplir. La CDN, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, es la primera norma vinculante internacional sobre los derechos de niños y niñas. La misma tiene carácter obligatorio para los Estados firmantes, quienes deben adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a sus disposiciones.

Un recorrido histórico breve, en términos de formulaciones políticas relacionadas a los derechos de la infancia durante el siglo XX, nos permite observar la creación del Comité para la Protección del Niño en 1919, la cual puso en duda por primera vez la soberanía estatal vinculada a los derechos del niño. Avanzando algunos años, en 1924, con la Declaración de Ginebra se realizó el primer intento de escrito de carácter mundial sobre los derechos del niño. Por ese entonces, los niños, aún no se reconocían como sujetos de derecho y no era de carácter obligatorio el cumplimiento por parte de los Estados, aunque se “defendía el derecho del niño a una existencia material decente y

terminaba en una invitación para que se educara al niño con el sentimiento de que sus mejores cualidades debían ser puestas al servicio de sus hermanos y hermanas” (Meirieu y Develay, 1992:76).

Continuando en el recorrido histórico, nos encontramos con lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la misma establece el derecho del niño a cuidados y asistencia especiales y su derecho a la educación. Es interesante mencionar que, además, el niño como miembro de la familia humana, tiene los derechos que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) reconoce a todas las personas: derecho a la vida, a no ser sometido a torturas ni a esclavitud; a no ser explotado; a la salud, a la educación; a un nombre y nacionalidad, y a la protección que su condición de menor requiere.

La Declaración tuvo carácter declarativo y se mantuvo así hasta 1959, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó unánimemente una Declaración sobre los Derechos del Niño, afirmó: “la humanidad debe dar a los niños lo mejor que tiene para ofrecer”, y enumeró doce derechos fundamentales, los cuales serán años más tarde, el marco para la CDN.

El 7 de febrero de 1978, en Polonia, se presentó el proyecto de crear una Convención sobre los Derechos del Niño ante las Naciones Unidas, la cual se diferenciaba con la Declaración de Ginebra (1924), pues ésta debía ser vinculante para los Estados.

Luego de diez años de trabajo entre diversas organizaciones, entre ellas incluidas el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), diversas organizaciones no gubernamentales y los 48 Estados miembro de la Comisión de Derechos Humanos, se logró la unanimidad para redactar el proyecto, que el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño, como parte de su Resolución N° 44/25.

La CDN se convierte hacia fines del siglo XX en el principal referente en lo que respecta a la protección de la infancia, incluyendo el cuerpo jurídico más completo relativo a las características y elementos del otorgamiento de posibilidades de desarrollo individual y colectivo a los infantes. Por tanto, la CDN asumiría el carácter de síntesis de los contenidos programáticos a la hora de superar las anteriores declaraciones internacionales (UNICEF, 1990).

Según Feldman (1998), el orden jurídico nacional y el internacional están regulados a partir de la firma y declaración de la CDN, por la primacía del tratado internacional y su



validez constitucional en el ámbito nacional, porque se le asigna prioridad a los tratados internacionales frente a la ley interna en el ámbito del derecho interno. Es decir que los derechos de la infancia figuran como necesidades elevadas a la categoría jurídica para los Estados; por tanto, deberán crear mecanismos para responder a la demanda de los derechos, lo cual garantizaría “la protección integral de niños, niñas y adolescentes porque combina en un solo cuerpo de derechos los de supervivencia, desarrollo, protección y participación. Todos relacionados entre sí e interdependientes” (UNICEF-INNFA, 1996: 15).

A los fines de este trabajo, resulta relevante identificar el recorrido histórico de instrumentos legales vinculados a los derechos de los niños, y remarcar especialmente al CDN ya que es el único tratado que ha logrado carácter vinculante.

De esta manera se otorga una realidad posible de pasar de un principio teórico a su verdadera puesta en práctica para la protección de la niñez. En palabras de Cillero Bruñol (1999: 8), “desde la vigencia de la Convención (...) el interés superior del niño deja de ser un objetivo social deseable realizado por una autoridad progresista o benevolente, y pasa a ser un principio jurídico garantista que obliga a la autoridad”.

Para poner en marcha los principios y las disposiciones, cada territorio deberá realizar una correcta adecuación de la normativa nacional y la toma de decisiones de acciones concretas que darán cumplimiento a los derechos de los niños; pues los Estados ratificantes se comprometen legalmente a poner en marcha el Tratado.

Es importante mencionar las discusiones sobre la importancia de no imponer de manera vertical y hegemónica los principios del Tratado, sino que deben ser instrumentos flexibles y adaptables a la complejidad y diferencia. La defensa de este documento se formula “en unos términos lo suficientemente generales como para integrar de manera considerable la normativa local, siempre que esta no resulte perjudicial para el bienestar de la infancia” (Barlan *et al.*, 2004: 32).

Por tanto, tal como dice García (1998: 15) “se configura una nueva forma del derecho constitucional inspirada en la CDN que abre las puertas para la reformulación de un nuevo pacto social para hacer de los niños y los adolescentes, los sujetos activos de su pleno desarrollo”.

Los Estados miembros de las Naciones Unidas y firmantes de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, han asumido dicho documento como un referente de carácter moral y ético, no solamente para la implementación de políticas

públicas en favor de la infancia sino como fundamento de los valores y supuestos para orientar las relaciones entre los adultos y los niños. En esta línea, Albanes (1995: 33) afirma que

Las voces que defienden los derechos del niño, mediante la Convención señalan la importancia de este proceso para superar (...) la discusión académica acerca de la prioridad de los derechos civiles y políticos (las libertades básicas o fundamentales) sobre los derechos económicos, sociales y culturales, integrándolos armónicamente y ofrece una plataforma indiscutible para la promoción, defensa y aseguramiento de todos los derechos a todos los niños.

Desde 1979 se han establecido algunos valores y objetivos de validez universal, luego de varias sesiones y negociaciones previas a la aprobación de la Convención. Este recorrido político se ha planteado como el mayor acuerdo de significados comunes para varios de los países del mundo vinculados a las relaciones y formas de tratar a la infancia. Este logro se destaca porque aparentemente se ha dado en un contexto en el cual los delegados de los países, y en medio de sus diferencias en los sistemas sociales, económicos y diversas orientaciones de la vida en el orden cultural, ético y religioso, contribuyeron a la elaboración de la Convención.

Tal como enuncia Acosta Jiménez (2012) los supuestos de la CDN permiten cuestionar uno de los significados asumidos con la palabra infante el (la) que no tiene voz. Al distanciarse de este concepto, se da por supuesto que el acumulado en materia de derechos logrados por la humanidad permite justificar y darle sentido a la categoría de infancia constituida a partir de la CDN, de la cual dependerían las culturas para comprender y nombrar los enunciados sobre los cuales se erige a la infancia. Es decir, hoy se coloca en tela de juicio, se cuestiona y no se acepta en el orden mundial, que una cultura en particular no reconozca ni cumpla con los principios, los derechos y los deberes exigidos en la CIDN (Hamed, 2004).

Según Alzate Piedrahita (2002), la Convención sobre los Derechos del Niño ha sido el motor de las transformaciones que se vienen sucediendo en los últimos años, ha comenzado a instalarse en la conciencia jurídica y social una nueva inversión radical del paradigma del menor. Esto implica la manifestación de las necesidades como derechos. La lucha por ampliar el estatus de ciudadanía al conjunto de la infancia (Müller, 1996) pone definitivamente en evidencia la claridad e importancia del nexo existente entre su condición jurídica y su condición material.

El principio que define a la CDN es “el interés superior del niño, el cual se entiende como la existencia de garantías en cualquier decisión pública que considere,

necesariamente, los derechos de la infancia” (UNICEF, 1999: 4). El interés superior del niño se constituye en el deber ser y en la consideración central en relación con la promulgación de leyes destinadas a la protección y bienestar de la infancia.

Tal como señala el Comité de los Derechos del Niño en la OGN N°14 (2013:258), “el objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño”<sup>7</sup>.

El interés superior del niño se plantea como un concepto triple, en tanto derecho sustantivo, principio jurídico y una norma de procedimiento.

Es un derecho sustantivo ya que el interés superior es una consideración primordial que deberá evaluarse para garantizarse que se pondrá en práctica siempre que se decida llevar a cabo determinada acción. El artículo 3, párrafo 1, de la CDN establece que es una obligación intrínseca para los Estados, de aplicación directa (aplicabilidad inmediata), y que puede invocarse ante los tribunales.

Asimismo, el interés superior del niño es un principio jurídico interpretativo fundamental, en tanto si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño.

También es una norma de procedimiento, ya que la toma de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados.

Tal como menciona Allegre (2014), el interés superior del niño se define como un principio garantista, de modo que toda decisión que concierna a los menores de edad debe ser prioritaria para garantizar la satisfacción integral de sus derechos.

Otro punto que se debe interpretar es su amplitud. Dicho principio trasciende los ámbitos legislativos o judiciales, extendiéndose a todas las autoridades e instituciones públicas y privadas, además del entorno familiar del niño. Por tanto, los derechos de los niños están por encima de los derechos otorgados en tanto roles parentales.

Por último, el principio analizado se instituye como una directriz política. El artículo 3 de la Convención se refiere al interés superior como una consideración primordial para la toma de decisiones que afecten a los niños.

---

<sup>7</sup> El Comité espera que los Estados interpreten el término "desarrollo" como "concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño" (UNICEF, 1994: 12).

El niño sujeto de derechos es entonces portador de una percepción autónoma de sus necesidades, de su situación, y de la situación alrededor de él; portador de un pensamiento, una consciencia y una religión; un sujeto del cual depende libremente la comunicación y la asociación con otros sujetos (Baratta, 1999).

Cabe aclarar que, al ser reconocido como sujeto de derecho, no se le quita la condición de vulnerabilidad propia de los niños. Desde que nacen los niños son “agentes sociales activos, que buscan protección, cuidado y comprensión” (Comité de los Derechos del Niño, 2005:105). Pero, como menciona Cillero Bruñol (1999), una de las particularidades que tiene el sujeto de derecho de la CDN, los niños, es que éstos no pueden exigir el cumplimiento de sus derechos por sí mismos. Por tanto, la responsabilidad es de los adultos. La Observación General N° 7 del Comité de los Derechos del Niño precisa que “la responsabilidad otorgada a los padres y a otros tutores está vinculada al requisito de que actúen en el interés superior del niño” (2005:105). Para que los niños puedan ejercer sus derechos, los adultos son responsables de ofrecer el contexto adecuado y los medios para que los niños se desarrollen de forma integral. Adicionalmente, por medio de la OG N°14 se ha enfatizado el objetivo de compensar el desequilibrio generado de facto por la condición particular de los niños, dándoles prioridad.

Para concluir, Cardini (*et.al.*, 2017: 10) sostiene que “las políticas sociales dirigidas a la primera infancia deberían responder a la pregunta acerca de los efectos de las acciones programadas para contribuir al cuidado, enseñanza y crianza, y deben estar orientadas a garantizar la equidad desde el inicio de la vida”. Durante los últimos años se comenzó a desarrollar un marco analítico que permite considerar las políticas orientadas a la primera infancia, en especial para los grupos más vulnerables, como una etapa compensatoria de las desigualdades determinantes en el desarrollo económico y social. Dichas desigualdades pasan a dejar de ser consideradas como problemas meramente económicos para pasar a ser entendidas como parte de una serie de prácticas sociales, económicas y culturales que deben atenderse.

Se desprende que la materialización de los derechos de la infancia se debe llevar a cabo a través de la puesta en marcha de políticas públicas concretas, y se espera que los Estados desempeñen un “rol más activo y menos neutral, como garante no sólo del reconocimiento de los derechos, sino también de la posibilidad real de ejercerlos”

(Abramovich, 2009: 82). El quehacer del Estado es el modo en que deberá reflejarse el cambio cualitativo que la Convención propone. El enfoque de derechos busca “cambiar la lógica de los procesos de elaboración de las políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Abramovich, 2009: 83).

#### 1.1.4. Perspectiva biologicista

A los fines del trabajo, se considera fundamental focalizar en nuestra lente teórica de la primera infancia, pues la misma constituye una etapa crucial en el desarrollo humano. Un dicho antiguo japonés afirma que el alma de los tres años se mantiene hasta los cien años.

Desde la perspectiva biologicista, encontramos que hay un amplio consenso entre los neurocientíficos acerca de la importancia de la primera infancia y el impacto en la calidad de vida en el futuro.

Lo que muchas culturas han reconocido ancestralmente acerca de la impronta de la niñez en la vida adulta de las personas, la neurociencia, más recientemente lo ha avalado mediante estudios sobre la importancia de los estímulos. La ciencia de la neurología ha demostrado que es durante los primeros años de la vida, particularmente en los primeros dos años, cuando unas cien mil millones de células cerebrales del niño forman miles de millones de conexiones<sup>8</sup>. Según datos recientes indican que la velocidad en que se producen las conexiones podría ser de hasta 1 millón por segundo entre los dos meses de gestación y los dos años de edad<sup>9</sup>. Y si bien los genes determinan una parte de estas conexiones, los estímulos que el niño recibe de su entorno influyen de modo determinante en su desarrollo posterior, tanto físico como psicosocial y cognoscitivo.

Diversas investigaciones del desarrollo del cerebro (por ejemplo, Gazzaniga, 2002; Fischer, 1994) entienden a la primera infancia como una etapa de significativo crecimiento y desarrollo cerebral, fundamentadas en la alta plasticidad que posee el cerebro, es decir las adaptaciones de los circuitos neuronales frente al aprendizaje o a las contingencias que facilita su modificación. Durante el primer año de vida, el cerebro triplica su peso, como demostración de normalidad en los procesos cruciales para

---

<sup>8</sup> Véase Blanco Rosa y Umayahara Mami (2004), Síntesis Regional de Indicadores de la primera infancia. Chile, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO.

<sup>9</sup> Centro para el Desarrollo del Niño, Universidad de Harvard, 'In Brief: The science of early childhood development.

todo ser humano: crecimiento (aumento de la masa celular) y desarrollo (especialización celular). En el segundo año adquiere  $\frac{3}{4}$  de su peso total y al tercer año de vida presenta una actividad nerviosa dos veces más significativa que la de un adulto.

Ahora bien, las conexiones neuronales se van formando y modificando en respuesta a las influencias y estímulos que provengan de las experiencias tanto negativas como positivas. Diversos estudios (M. Diamond, J. Hopson, 1999; Stuart Shanker, 2010; Blanco Rosa y Umayahara Mami, 2004) demuestran que, en esta etapa donde las estructuras neurofisiológicas y psicológicas están en etapa de maduración, las influencias y estímulos que reciben de su entorno tanto familiar, socioeconómico como cultural; tienen efectos significativamente positivos en el rendimiento académico posterior, en las oportunidades de empleo y en una mayor productividad, lo cual puede contribuir de manera eficaz a compensar situaciones de desventaja y reducir las desigualdades socioeconómicas.

A su vez, experiencias traumáticas, abuso, maltrato, violencia, abandono pueden provocar estrés tóxico, generando altos niveles de cortisol, lo cual limita la conectividad neuronal en los cerebros de los más pequeños. Aun así, cerca de 250 millones de niños de todo el mundo viven en zonas de conflictos, y 75 millones son menores de 5 años.<sup>10</sup>

Asimismo, neurocientíficos determinan que el cerebro del niño se desarrolla y no nace tal y como es. Según Shonkoff (2012), el proceso comienza antes del nacimiento e implica una compleja interacción de las conexiones neuronales que van formándose a partir de la experiencia y del entorno.

En conclusión, desde la perspectiva biologicista se señala que experiencias físicas, sociales, emocionales, cognitivas y sensoriales a las que los niños están expuestos, son fundamentales para el desarrollo neurológico de su sistema nervioso y el cerebro. Determinados factores, como el cuidado parental, la estimulación, el estrés, la nutrición y las toxinas ambientales pueden tener efectos duraderos en el desarrollo y el funcionamiento del cerebro, dichos factores son fundamentales para la maduración neurobiológica y el desarrollo emocional, motriz y cognitivo de los niños.

#### 1.1.5. Perspectiva economicista

---

<sup>10</sup> UNICEF, (2019). Estado Mundial de la Infancia. Niños, alimentos y nutrición.

Para enriquecer el marco teórico de la concepción de la infancia, complementaremos las perspectivas hasta ahora analizadas, con el abordaje de la perspectiva economicista. Varias investigaciones señalan que invertir en la primera infancia es una de las mejores inversiones con más alta tasa de retorno. En este sentido, Amartya Sen y James Heckman, Premios Nobel de Economía en los años 1998 y 2000, consideran que un aumento en las inversiones públicas en la alimentación y la educación de los niños pequeños podría marcar una diferencia y producir ganancias económicas, ya que los niños malnutridos de hoy serán adultos del mañana que no tendrán las capacidades necesarias para potenciar mejoras económicas ni sociales.

Determinados estudios demuestran que invertir en primera infancia provoca mejoras a futuro en la productividad de las personas. Por ejemplo, se ha realizado un estudio<sup>11</sup> durante 20 años observando la productividad en una población de niños pobres y una población de niños que recibieron estímulos de calidad durante la primera infancia. El segundo grupo demostró ganar un 25% más como adultos que el primer grupo.

Desde esta perspectiva se entiende que no priorizar y atender a la primera infancia tiene un costo muy alto para los países, ya que los niños sufren enfermedades graves de salud, disponen de menos aptitudes de aprendizaje y las capacidades de ingreso son limitadas, no atender al desarrollo integral del niño en la primera infancia puede incluso reducir la futura capacidad de obtener ingresos hasta en un 25%<sup>12</sup>.

Por lo tanto, la economía es más frágil y los problemas sociales traen consigo mayores cargas sobre los sistemas de salud, educación y bienestar.

Diversos estudios realizados en los Estados Unidos (Barnett, 1996; Barnett y Masse, 2007; Karoly y otros, 1998; y Temple y Reynolds, 2007) revelan que intervenir en la primera infancia reditúa en mejoras en las facultades cognitivas y socio-emotivas, el progreso escolar, la salud mental, el índice de criminalidad y las ganancias en la edad adulta. Para obtener estas mejoras, Barnett (en Rozengardt, 2014) señala que se debe destacar la calidad como componente esencial de las inversiones en programas públicos dirigidos a la primera infancia, ya que los programas públicos existentes a menudo son de escasa calidad y, por tanto, es probable que sean mucho menos eficaces.

---

<sup>11</sup> Gertler, Paul (2014), “*Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica*”, Science, vol. 344, n.º 6187 págs. 998-1001.

<sup>12</sup> Idem

Desde esta perspectiva economicistas, las razones para invertir en primera infancia se observan en las ventajas financieras con altos resultados. Por ejemplo, la tasa de rentabilidad que supone la inversión en programas en la primera infancia puede llegar al 13,7%<sup>13</sup>; ; tasas de delincuencia más bajas<sup>14</sup>; la inversión en primera infancia beneficiaría a los países en tanto contarían con mano de obra competente para el futuro, los cambios demográficos hacen indispensable dotar a la mano de obra con las cualificaciones necesarias para hacer frente a las demandas técnicas en rápida evolución.

Estudios demuestran que las inversiones en la primera infancia podrían, además, integrarse en servicios existentes. De este modo, por ejemplo, con una inversión media anual de 0,50 dólares por persona se pueden incorporar programas para familias con niños pequeños a los actuales servicios de salud y nutrición.<sup>15</sup>

Según otro estudio<sup>16</sup> realizado en 2016 sobre programas de cuidado infantil de calidad, el rendimiento de la inversión fue del 13,7%, el retorno por cada dólar invertido fue de 7,30 dólar.

En conclusión, desde la perspectiva económica es clave invertir tempranamente, para evitar futuras pérdidas económicas que podrían haberse evitado.

#### 1.1.6. Perspectiva filosófica

Hemos analizado la concepción de la infancia desde distintas perspectivas teóricas. Ahora nos detendremos a pensar en términos filosóficos, analizando qué pensaban determinados pensadores antiguos.

---

<sup>13</sup> García, Jorge Luis (2016), “*The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*”, Grupo de Trabajo Mundial sobre Capital Humano y Oportunidades Económicas, Documento de trabajo 2016-035, Chicago, pág. 1

<sup>14</sup> García, Jorge Luis (2016), “*The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*”, Grupo de Trabajo Mundial sobre Capital Humano y Oportunidades Económicas, Documento de trabajo 2016-035, Chicago, pág. 1

<sup>15</sup> Richter, Linda (2016), “*Investing in the Foundation of Sustainable Development: Pathways to scale up for early childhood development*”, The Lancet, serie 0140-6736, vol. 16, págs. 108–109, .

<sup>16</sup> García, Jorge Luis (2016), “*The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*”, Grupo de Trabajo Mundial sobre Capital Humano y Oportunidades Económicas, Documento de trabajo 2016-035, Chicago, pág. 1



Por su parte, John Locke (1632-1704), filósofo y médico inglés, en su obra *Pensamientos sobre la Educación* (1693), considera al niño como tal y, por lo tanto, señala que éste debe ser tratado con ternura, y enseñarle a ser obediente y respetuoso.

Complementando las influencias de Comenio y Locke, el pedagogo suizo Jean Jacques Rousseau (1712-1778) en su obra *Emilio* (1762), consideraba que la pedagogización de la infancia era respetar y guiar la naturaleza infantil. Entre sus ideas, señalaba que era necesario otorgarle el nuevo espacio social a la infancia. Además, consideraba que el niño es bueno por naturaleza, y está a favor de que el niño reciba una educación privada (en el sentido de particular para sí, no como opuesta a la educación pública), que lo aleje de la sociedad que lo corrompe.

Por su parte, el filósofo prusiano Immanuel Kant (1724-1804) en su obra *Pedagogía* considera que al niño debe dársele libertad en todo desde su temprana edad, exceptuando lo que pueda provocarle daño. Se le tiene que probar que se le impone una coacción que lo lleva al uso de su propia libertad, que se lo cultiva para que alguna vez pueda ser libre, para que no tenga que depender del cuidado de otros.

Tal como presenta Escolano (2000), las concepciones de la infancia, durante los dos últimos siglos, se enmarcan dentro de tres corrientes que han destacado criterios diferentes de preservación y protección de la infancia y que constituyen el núcleo de la visión moderna de los niños y, por ende, su consecuente forma de entender la atención y educación de los mismos durante su primera infancia.

La primera de las corrientes es el naturalismo pedagógico, la cual postula el aislamiento del niño de los contactos precoces con la vida social, fundamentándose en el libertarismo y la permisividad e introduciendo dichos conceptos en la historia de la educación. Sus referentes fueron los tratados de Rousseau (1762) y de Pestalozzi (1819), los cuales defienden una primera educación que deje al niño vivir su infancia de modo espontáneo. También se relaciona con autores que, a través de la noción institucional de su posteridad y del modelo creado, permitieron profundizar en las condiciones materiales, la organización de actividades, las relaciones entre adultos y niños, entre otros.

Por otro lado, Escolano (2000) señala los movimientos que propugnan la escolarización total de la infancia, y que crearon las estructuras efectivas para la reclusión institucional de los niños. Estos se encuentran vinculados a los grandes sistemas nacionales de educación. Sin embargo, la historia de la educación durante el siglo XX no ha estado tan determinada bajo el punto de vista legislativo, político, social y pedagógico,

a pesar de que las experiencias pedagógicas fundadoras se establecieron como referencias reivindicativas de las iniciativas nacionales.

Por último, desde una dirección científica del desarrollo infantil, la cual deriva en la organización metódica de la intervención tuvo sus bases en el desarrollo positivo de las ciencias humanas, tales como la psicología, pedagogía y medicina infantil, entre otras. Si bien dicho desarrollo se inició a finales del siglo XIX y continuó durante el siglo XX, los enfoques actuales de la pedagogía de la Primera Infancia están masivamente impregnados de sus principios.

#### 1.1.7. Perspectiva psicológica

Para finalizar el marco teórico de la primera área temática de la investigación, presentaremos la concepción de la primera infancia desde la perspectiva psicológica.

La Psicología Evolutiva ha centrado esfuerzos en la descripción de los mecanismos y procesos de adquisición de los patrones de razonamiento y comportamiento socialmente esperados por parte de los individuos. Subyace una visión de la infancia como un estado fundamental de egocentrismo pre-social (y pre-racional), lo cual restringe la comprensión de lo infantil desde las ciencias sociales. (Vergara *et al.*, 2015)

Ha sido fundamental la superación de las barreras intelectuales impuestas por su concepción como un simple estadio del desarrollo individual, entendido éste como un fenómeno universal y ahistórico (Burman, 2013).

A partir de la Psicología Social Crítica es posible comprender la subjetividad infantil como una producción cultural particular, localizable en el plano más íntimo y privado de la vida social, pero fuertemente articulada con el conjunto de procesos sociohistóricos e institucionales.

Según Diaz Soler (2012), en las últimas décadas del siglo XIX y durante las primeras del siglo XX, la literatura científica (Binet, 1909; Claparède, 1910; Wallon, 1915; Marenholtz-Bülow, 1896; Gaupp, 1927; Dewey, 1936) vio aparecer un significativo número de trabajos cuyo centro de reflexión fue el niño. La infancia comienza a escribir su historia en el terreno de la ciencia, tiñéndola con características provenientes del marcado énfasis en lo evolutivo y, además, en etapas de desarrollo, tanto cognitivo como físico; necesitada, en consecuencia, de ocupar espacios prefigurados, diferentes a los de los adultos, es decir, predestinada a ser intervenida decididamente.

El dominio del ideal científico positivista del siglo XX, según Burman (2013), llevó a que el niño se convirtiera en un objeto en lugar de un sujeto de investigación, y a que se construyera una relación obligatoria entre familia, Estado y bienestar público. Esto se debió a que la infancia ha llevado consigo la imposición de un modelo estandarizado.

#### 1.1.8. Perspectiva pedagógica

En su *Didáctica Magna* (1657), el filósofo, teólogo y pedagogo checo, Comenio (1592-1670) expresa que la infancia es el punto inicial incompleto y básico para la formación del hombre, y constituye el punto de partida en el orden de la naturaleza.

Para Comenio todo lo que se dé en la edad temprana hará el ser que será más adelante y tiene todas las habilidades para poder recibir y “quedarse” con lo que le servirá para ser un gran hombre. Comenio considera que hay que enseñar todo a todos los niños de la mejor manera posible; en ese todos incluye todas las clases sociales, ambos sexos y también niños y jóvenes.

El pedagogo alemán Friedrich Froebel se caracteriza por determinar que la educación del hombre es a partir del niño. El desarrollo y desenvolvimiento de las facultades y sentimientos debe comenzarse desde el nacimiento del niño. El crecimiento del ser humano, debe ser considerado como una cadena ininterrumpida, que enlaza todos los grados de la vida: infante, niñez, adolescencia, adultez y vejez.

María Montessori (1870-, primera médica italiana, psiquiatra, pedagoga, filósofa) ha escrito sobre pedagogía científica. Considera que no es el adulto quien debe fijar el camino que ha de seguir el esfuerzo del niño, “sólo la naturaleza, que ha establecido unas leyes determinadas y que ha fijado algunas necesidades del hombre en vías de desarrollo, puede dictar el método educativo preciso, que consiste en satisfacer las necesidades y las leyes de la vida”.

El método Montessori tiene como factores centrales de su pedagogía la importancia decisiva del ambiente en que el niño crece y se descubre a sí mismo en medio de su mundo, y el respeto absoluto a la personalidad del educando

Al nacer, existe en el niño la potencialidad de crear su mente, y es a través de la interacción con su ambiente que llegará a comprenderse y a descubrir su lugar en el universo.

Ovide Decroly (1871-1932) pedagogo, psicólogo, médico belga, sostiene que todo se origina desde los centros de interés que no son más que aquellos temas que llaman la atención de los alumnos, no son temas impuestos por el docente, sino que son los alumnos

los que identifican un determinado tema de interés. Decroly defendió la idea de que los conceptos son los que se deben adaptar a los alumnos y no al contrario.

Para concluir y a la luz de la lente teórica utilizada, comprendemos, entonces, que la infancia, siendo distinta de la inmadurez biológica, no es una forma natural ni universal de los grupos humanos, mas aparece como un componente estructural y cultural específico de muchas sociedades. Entendiendo la categoría infancia como una construcción histórica y social, se parte de las aportaciones del enfoque estructural, en particular, el carácter de categoría permanente, su dimensión relacional respecto de la adultez y su dimensión histórica e intercultural (Bustelo Graffigna, 2012:287); por tanto, es un cuadro interpretativo para la contextualización de los primeros años de la vida humana.



## CAPÍTULO 2: LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES COMO CONTEXTO DE PRODUCCIÓN DE DISCURSO GLOBAL SOBRE PRIMERA INFANCIA

En el Capítulo 1 de la presente investigación se analizó el concepto de primera infancia desde las distintas perspectivas como primera lente teórica. En el segundo apartado de este capítulo, entonces, se presenta una segunda lente teórica para continuar con el marco teórico, se discute las implicancias de la recontextualización de la concepción de la primera infancia cuando el discurso global se territorializa.

Este Capítulo ofrece, en la primera parte, una breve descripción de los cuatro OOI seleccionados para este trabajo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Grupo Banco Mundial (GBM), y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estos organismos son tomados como contexto en el cual se produce discurso global acerca de la primera infancia, discurso cuya reterritorialización es de interés para este trabajo.

En primer lugar, se presenta a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con su recorrido histórico y la mención de dos de sus Organismos dedicados a la Infancia: por un lado, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y, por el otro, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Mientras que las acciones de UNICEF se orientan a promover cambios en las legislaciones, políticas, servicios y normas sociales con el objetivo de mejorar la protección de la infancia, las de UNESCO buscan incidir en la planificación educativa de los países.

Luego, se presenta el Banco Mundial, en tanto organización multinacional dedicada a las finanzas y asesoramiento; se focaliza específicamente en las líneas de acción relacionadas a la primera infancia, y se describen algunas de sus acciones orientadas a otorgar financiamiento a las políticas vinculadas a la mencionada etapa.

En la última parte de esta sección, se presenta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el cual es un organismo de cooperación internacional cuya principal función es diseñar políticas que garanticen el bienestar social.

Como se señala en el apartado sobre la metodología de la introducción, estos organismos fueron seleccionados intencionalmente porque cumplen con criterios de representatividad en diversos ámbitos, los cuales fueron explicados en el mencionado apartado.

La segunda cuestión que se aborda en el presente Capítulo es el desarrollo de las lentes teóricas que permiten analizar la recontextualización del concepto de la primera infancia, entendida como las transformaciones que tienen lugar cuando un discurso se traslada de un contexto a otro.

Se ha partido del concepto de globalización y la reestructuración de diversos aspectos de la vida (Castell, 2000, Wallerstein 2010) para comprender que, en un régimen global de producción de la infancia en el que existen multiplicidad de infancias debido a las disparidades vigentes, diversos discursos moldean el concepto de niño.

Luego se analiza la teoría de Wallerstein (2010) del “sistema-mundo moderno”, y a su vez, lo que el proceso de globalización ha creado en términos de autonomía local (Giddens, 2000) y la definición de nuevos conocimientos a través de la hibridación configurada en el tránsito entre contextos distintos, resaltando la necesidad del reconocimiento de las transformaciones en momentos de adaptación y generalización a un nuevo contexto (Zimmermann, 2017).

Luego se analiza el poder discursivo de determinadas agencias internacionales siguiendo la conceptualización realizada por Beech (2007), y vinculándolo con los conceptos de Giddens (1990).

Para finalizar, se intenta identificar la internacionalización de determinados discursos y los problemas que pueden resultar, desde la lente propuesta por Ball (1993) identificando a la política como un texto y como un discurso.

## 2.1 ORGANISMOS INTERNACIONALES

### 2.1.1 Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>17</sup>

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es un OI que busca mantener la paz y la seguridad internacionales, proteger los Derechos Humanos, prestar ayuda humanitaria,

---

<sup>17</sup> <https://www.un.org/es/>, visitado por última vez en enero de 2021.

promover el desarrollo sostenible y defender el Derecho Internacional<sup>18</sup>. Las Naciones Unidas se crearon oficialmente en 1945, después de que la mayoría de los 51 Estados Miembros signatarios ratificaron la Carta de la ONU. En la actualidad, 193 Estados son miembros de las Naciones Unidas. Es justamente por su antigüedad, alcance e impacto que este organismo fue seleccionado para analizarse en el presente trabajo.

Los principales órganos que se crearon al fundarse la ONU, son la Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría de la ONU. El sistema de las Naciones Unidas está formado por la propia Organización y numerosas organizaciones afiliadas conocidas como programas, fondos y agencias especializadas. Cada uno de ellos cuenta con su propia membresía, liderazgo y presupuesto.

Si bien la ONU ha redactado importantes documentos, se destacan los siguientes tres más significativos en términos de alcance. Por un lado, la Carta de la ONU es el acta fundacional de las Naciones Unidas cuya entrada en vigor se produjo el 24 de octubre de 1945.

El segundo documento relevante es la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En 1948 la misma fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero y ha sido traducida a más de 500 idiomas.

Y el tercer documento que se destaca, es la Convención de los Derechos del Niño, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el cual entró en vigencia en 1990. Este documento será analizado en profundidad en el capítulo 3.

La ONU establece además de los órganos subsidiarios, organismos especializados en los términos de la Carta de Naciones Unidas. Éstos son organizaciones intergubernamentales autónomas que se encuentran vinculadas a las Naciones Unidas mediante acuerdos especiales. En el marco de la presente investigación, interesa particularmente el trabajo que realizan dos de dichas organizaciones: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

---

<sup>18</sup> <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/protect-human-rights/>, consultado el 2 de mayo de 2020.

Debido a que la ONU es la agencia internacional con mayor alcance respecto al cumplimiento de los derechos del niño, por todo lo ya expuesto en el capítulo 1, a continuación se analizan dos de sus organismos que se dedican a la Infancia: por un lado, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y, por el otro, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

#### 2.1.1.1 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>19</sup>

UNICEF es un organismo de la ONU, creado en Estados Unidos en el año 1946, específicamente para colaborar en la asistencia de los niños provenientes de Europa y Japón luego de la Segunda Guerra Mundial. En 1953 UNICEF se convierte en un organismo permanente de las Naciones Unidas, ampliando indefinidamente su mandato. En 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración de los Derechos del Niño, que se concentra en el derecho de los niños a la educación, a la atención de la salud y a la nutrición adecuada. Esta Declaración constituye un instrumento fundamental para darle un marco normativo a la actuación de UNICEF, en tanto este organismo busca “el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia y la promoción de normas sociales positivas en todos los contextos –de desarrollo y de emergencias– para prevenir y responder a la violencia, la explotación y el abuso dirigido a los niños” (UNICEF, 2021)<sup>20</sup>. Sobre la base de las disposiciones contenidas en la Declaración de los Derechos del Niño, UNICEF promueve cambios en las legislaciones, políticas, servicios y normas sociales con el objetivo de mejorar la protección de la infancia.

Actualmente UNICEF trabaja en más de 190 países y territorios por medio de programas y Comités Nacionales para “llegar a los niños y adolescentes más desfavorecidos y proteger los derechos de cada niño en cualquier parte del mundo (...) para ayudarlos] a (...) sobrevivir, salir adelante y desarrollar su potencial, desde la primera infancia y durante toda la adolescencia”(UNICEF, 2021)<sup>21</sup>. Algunas de las líneas de trabajo que desarrolla UNICEF incluyen la protección de la infancia e inclusión, supervivencia infantil, educación, política social, entre otras<sup>22</sup>. Su propósito incluye trabajar en pos de superar los obstáculos impuestos a la niñez por la pobreza, la violencia,

---

<sup>19</sup> <https://www.unicef.org/es>, visitado por última vez en enero de 2021

<sup>20</sup> [https://www.unicef.org/spanish/protection/57929\\_57977.html](https://www.unicef.org/spanish/protection/57929_57977.html), visitado por última vez en enero de 2021

<sup>21</sup> <https://www.unicef.org/es/acerca-de-unicef>, visitado por última vez en enero de 2021

<sup>22</sup> <https://www.unicef.org/es/que-hacemos>, visitado por última vez en enero de 2021



la enfermedad y la discriminación, y contribuir a que se respeten los derechos de todos y cada uno de los niños y niñas. Es por su especificidad en la temática de la infancia que este organismo fue seleccionado para incluirse en la presente investigación.

#### 2.1.1.2 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>23</sup>

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) fue creada en el Reino Unido en el año 1945, y actualmente tiene su sede central en París, Francia. Este OI refuerza los vínculos entre naciones y sociedades para que todos los niños tengan acceso a una educación de calidad, alienta la protección del patrimonio y el apoyo a la diversidad cultural, y busca desarrollar políticas integrales que sean capaces de responder a la dimensión social, medioambiental y económica del desarrollo sostenible.

Con el mandato de ayudar a los Estados miembros de la UNESCO en la planificación y gestión de sus sistemas educativos, en 1963 se creó el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP). Actualmente tiene su sede principal en París, Francia, y dos oficinas regionales: en Buenos Aires, Argentina, y Dakar, Senegal.

La mayoría de los Estados miembro han establecido delegaciones permanentes ante la UNESCO que, encabezadas por embajadores, se encargan del enlace entre la organización y sus gobiernos. Adicionalmente, todos los Estados han establecido una Comisión Nacional para la UNESCO. Éstas son organismos nacionales de cooperación establecidos por los Estados miembros con el fin de asociar sus órganos gubernamentales y no gubernamentales a la labor de la organización.

UNESCO ha sido incluido en la presente investigación debido a que su labor incluye garantizar que todos los niños y niñas disfruten de su derecho a la educación y alcancen su máximo potencial, por lo que incide en la planificación educativa de los países.

Uno de los objetivos de prioridad política de mejora social respaldados por la UNESCO es la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI). La AEPI se trata de un objetivo de desarrollo multidimensional de las necesidades sociales, emocionales,

---

<sup>23</sup> <https://es.unesco.org/>, visitado por última vez en enero de 2021

cognitivas y físicas del niño, con miras a crear los cimientos amplios y sólidos de su bienestar y de su aprendizaje a lo largo de toda la vida. Es decir, resulta una guía de la UNESCO para la implementación en los planos nacional, regional e internacional de las disposiciones relativas a la primera infancia. Para UNESCO, la AEPI es parte integrante y fundamental del sistema educativo, ya que sin una AEPI adecuada los niños comenzarán sus vidas sin bases sólidas, lo cual dificultará el desarrollo integral del niño y por consiguiente el desarrollo de la sociedad, debido a la gran influencia que tiene la primera infancia en el desarrollo posterior de cada persona, tal como se expuso al comienzo del presente trabajo.

La UNESCO colabora con los Estados que estén interesados especialmente en la AEPI, pero dado que la primera infancia comprende diferentes etapas en el desarrollo de un niño, ha sido necesario establecer y diferenciar las actividades entre los niños y las niñas de menos de 3 años, y los de más 3 años. Aquellos planes del sector educativo que consideran las etapas según las necesidades de los diferentes grupos, “pueden reforzar el compromiso de los gobiernos de ofrecer una atención integral a la primera infancia. Además de definir las etapas, resulta fundamental establecer un tratamiento basado en las poblaciones beneficiarias que preste atención prioritaria a los niños desfavorecidos” (UNESCO, 2021)<sup>24</sup>.

Para los niños que tienen menos de 3 años de edad, la UNESCO estimula a que se consideren estrategias fundamentales las etapas, las asociaciones y la incorporación de un elemento relativo a la AEPI en los planes y estructuras del sector.

Para los niños mayores de 3 años, las actividades realizadas por la UNESCO relacionadas con la AEPI están focalizadas en una educación pre-primaria multidimensional, relacionada con planes pedagógicos especialmente adaptados a esta etapa del desarrollo, además de servicios sanitarios, servicios sociales y de la nutrición fundamental para la primera infancia.

En conclusión, la UNESCO coordina esfuerzos internacionales para incidir en la planificación educativa de los países mediante alianzas, orientaciones políticas y el reforzamiento de las capacidades, del seguimiento y de la promoción.

---

<sup>24</sup> <https://es.unesco.org/themes/atencion-educacion-primera-infancia/accion>, consultado en enero de 2021

### 2.1.2 Banco Mundial<sup>25</sup>

El Grupo Banco Mundial (GBM) es una asociación mundial creada en 1944, con sede en la ciudad de Washington, Estados Unidos de América. Está conformado por 189 países miembros y está integrado por cinco instituciones: por un lado, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y la Asociación Internacional de Fomento, las cuales conforman el Banco Mundial y proporcionan financiamiento, asesoría sobre políticas y asistencia técnica a los Gobiernos de los países en desarrollo; y por otro lado, el GBM está conformado por la Corporación Financiera Internacional, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, las cuales se concentran en el fortalecimiento del sector privado en los países en desarrollo, brindando también financiamiento y asistencia técnica. Las funciones complementarias de las cinco instituciones permiten al Grupo Banco Mundial tener la capacidad única de conectar los recursos financieros internacionales con las necesidades de los países en desarrollo. En el siguiente apartado del presente Capítulo se profundiza sobre la mencionada particularidad de este OI de orientar el financiamiento externo hacia determinados países.

El Grupo Banco Mundial trabaja en las principales esferas del desarrollo, proporcionando productos financieros y asistencia técnica. Los objetivos principales del Banco Mundial son reducir al 3% el porcentaje de las personas que viven con menos de USD 1,90 al día en el mundo a más tardar en 2030, y fomentar el aumento de los ingresos del 40% más pobre de la población en todos los países.<sup>26</sup>

Desde la dirección del Banco Mundial se ha incitado a las naciones a que intensifiquen y aceleren los proyectos en nutrición y desarrollo en la primera infancia, pues debería ser la base fundamental del desarrollo equitativo y del crecimiento económico ya que, como se vio en el Capítulo 1, el desarrollo neuronal producido durante esta etapa es crítico para las siguientes etapas de la vida.

El GMB pretende que el desarrollo de la primera infancia se convierta en prioridad en materia de políticas y gasto público, con el fin de ofrecer a “todos los niños acceso a

---

<sup>25</sup> <https://www.bancomundial.org/>, visitado por última vez en enero de 2021

<sup>26</sup> <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day>, consultado al 14 de mayo del 2020

servicios de calidad que mejoren su salud, nutrición, capacidad de aprendizaje y bienestar emocional” (Banco Mundial, 2021).<sup>27</sup>

Si bien no hay un documento determinante del cual se infiera la concepción de primera infancia según este Organismo, en el Capítulo 3 se mencionan numerosos documentos a partir de los cuales se infiere que el BM (2016) sostiene que las experiencias en la primera infancia tienen un profundo impacto en el desarrollo del cerebro y en el aprendizaje posterior, la salud y los ingresos en la vida adulta. En este sentido, las inversiones inteligentes en los niños pequeños mejoran las perspectivas de las comunidades ya que, como retorno de dichas inversiones, pueden producir considerables beneficios económicos para los países.

El Banco Mundial ha aumentado sus inversiones vinculadas a la niñez y está brindando asesoramiento sobre políticas y apoyo técnico, tanto a niveles regionales como globales, relacionando de esta manera sus intereses y acciones. Por ejemplo, desde 2016 el GBM está realizando en colaboración con UNICEF *The Early Childhood Development Action Network (ECDAN)*<sup>28</sup>, que es una red global que se orienta a que todos los niños, independientemente de sus circunstancias, puedan alcanzar su potencial de desarrollo. Esta red se involucra con agencias de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, sector privado, redes regionales de la primera infancia, académicos, grupos de expertos e iniciativas globales relacionadas, para promover la agenda de la primera infancia.

En síntesis, el Banco Mundial es uno de los organismos seleccionados para esta investigación, debido a que, como se ha mencionado en la sección metodológica, actualmente es el principal financista internacional de la educación en la primera infancia. También cabe mencionar que este OI tiene una influencia determinante a la hora de definir hacia qué países, para qué líneas de acción, y cuántos recursos orientan los actores financieros internacionales a los países que necesiten de su financiamiento.

### 2.1.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> [bancomundial.org/es/news/press-release/2016/04/14/world-bank-group-UNICEF-urge-greater-investment-in-early-childhood-development](https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/04/14/world-bank-group-UNICEF-urge-greater-investment-in-early-childhood-development), consultado el 11 de mayo de 2020.

<sup>28</sup> <https://www.ecdan.org/>, consultado al 2 de mayo de 2020

<sup>29</sup> <https://www.oecd.org/acerca/>, visitado por última vez en enero de 2021

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un organismo de cooperación internacional que se creó oficialmente el 30 de septiembre de 1961, luego de que Canadá y Estados Unidos se unieran a los miembros de la Organización para la Cooperación Económica Europea, la cual se había establecido en 1948 para ejecutar el Plan Marshall financiado por Estados Unidos para la reconstrucción de un continente devastado por la guerra.

Su objetivo principal es proporcionar conocimientos y asesoramiento para influir en el diseño de las políticas públicas de todo el mundo<sup>30</sup>. Es una fuente de datos financieros de libre acceso, que pueden orientar en la toma a representantes gubernamentales y a diversos actores implicados en el diseño de políticas públicas. De esta manera, a partir de la legitimidad de los Estados miembros de esta organización, se trabaja para establecer estándares internacionales de mejoras de sistemas educativos, fomento del desarrollo local y regional, lucha contra la evasión fiscal internacional, entre otros, y para alentar a los países miembros y socios clave a que mejoren el bienestar de las personas, desarrollando acuerdos, normas y estándares internacionales. De esta forma, los países que conforman la OCDE intentan ejercer influencia para que todo el mundo se rija por las mismas reglas y colabore para lograr objetivos comunes.

A la fecha<sup>31</sup> hay 37 países miembros de la OCDE a nivel mundial: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Letonia, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

Para convertirse en país miembro de la OCDE se deben cumplir con rigurosos requisitos, respetar su misión, adherir a sus valores y asumir las responsabilidades y exigencias que acompañan al estatus de miembro activo de la organización. En el proceso de adhesión se evalúan las políticas y las prácticas del país en comparación con las mejores prácticas de la OCDE, y se estima la capacidad del país para implementar las normas de la OCDE.

A lo largo de la historia, durante más de 15 años, la Organización ha estado realizando análisis de políticas y datos para colaborar con los países a mejorar sus

---

<sup>30</sup> <https://www.oecd.org/acerca/#:~:text=Qui%C3%A9nes%20somos,bienestar%20para%20todas%20las%20personas>, visitado por última vez en enero de 2021

<sup>31</sup> 31 de enero de 2021.

servicios y sistemas de educación y el cuidado de la primera infancia. La OCDE proclama entre sus prioridades la de contar con información confiable, oportuna y comparable, por lo cual destina recursos a la producción de datos, materializados en los más de 500 informes de países, 5.000 millones de datos publicados cada año y en los cientos de notas informativas y contenidos digitales sobre políticas públicas que son insumos de amplio alcance para tomadores de decisiones<sup>32</sup>. Por ejemplo, México, quien a la fecha aún no es miembro de la OCDE, inició en el año 2013 una reforma integral de su mercado de telecomunicaciones y radiodifusión, siguiendo las recomendaciones presentadas en un estudio de este OI<sup>33</sup>.

Entre las ventajas de ser miembro de la OCDE, cabe destacar el llamado sello de calidad para la inversión extranjera, el cual ayuda a aumentar el flujo de capitales internacionales que llegan al país en forma de inversión. A partir de este sello, la OCDE proclama que los países miembros cumplen con estándares de políticas públicas, lo que incrementaría la confianza de los inversionistas externos. Por otro lado, sus miembros gozan del principio de la igualdad formal; es decir, los diferentes Estados miembro tienen igualdad, sin tomar en cuenta su poder económico, o el monto de las cuotas de financiamiento a la Organización. Por otro lado, la OCDE fomenta el gobierno abierto con base en la transparencia y el acceso a cualquier persona a datos e información para la toma de decisiones, y busca generar reformas destinadas a aumentar la competitividad de las diferentes industrias. Otras ventajas, más de tipo operativas, consisten en el asesoramiento y la evaluación constante que sus miembros reciben, monitoreando los datos económicos y obteniendo estadísticas que sirven como insumo para la toma de decisiones. Además, reciben informes específicos a demanda de cada país.

Sin embargo, cabe destacar que la adhesión puede acarrear también algunas desventajas. Por ejemplo, los países deben destinar recursos para su membresía, convertirse en donantes emergentes, y son susceptibles de perder reputación en caso de no cumplir con los estándares o políticas en determinados plazos. Adicionalmente, están sujetos a someterse a reformas tributarias regresivas.

Los países miembros han superado un riguroso proceso de evaluación previa a su adhesión, que incluye tanto el cumplimiento de requisitos objetivos (ser una democracia,

---

<sup>32</sup> <https://www.oecd.org/acerca/como-trabajamos/>, visitado por última vez en enero de 2021

<sup>33</sup> <https://www.oecd.org/acerca/impacto/reformar-las-telecomunicaciones-en-mexico.htm>, visitado por última vez en enero de 2021

existencia plena del respeto por los derechos humanos en el territorio, y tener una economía de mercado y abierta), como la voluntad política y estratégica de los restantes miembros del organismo. Por estas exigentes razones entendemos que las soluciones que proponen pueden resultar enriquecedoras ya que son definidas para alcanzar elevados estándares.

## 2.2 La recontextualización de lo global a lo local del concepto de primera infancia

Para continuar con el desarrollo del marco teórico, el siguiente apartado se propone ilustrar cómo los OOII construyen discurso alrededor de la concepción de primera infancia. Para ello estudiaremos cómo influyen los OOII en las líneas de acción locales y las direcciones que éstas toman al aplicar los discursos globales en los que se inspiran para el diseño de sus políticas públicas.

En un régimen global de producción de discurso acerca de la infancia, en el que existen multiplicidad de infancias debido a las disparidades vigentes, diversos discursos moldean el concepto de niño. Determinadas agencias internacionales emanan un poder discursivo educativo global legitimado por diversas razones, entre ellas, que disponen de recursos para investigar las causas de los problemas educativos en el mundo y a su vez, sugerir soluciones. Adicionalmente, las instituciones públicas, por medio del discurso y puesta en marcha de determinadas acciones políticas, influyen en el concepto de la primera infancia.

La globalización es “un proceso histórico, económico, social y cultural en marcha que forma parte íntima de nuestra sociedad” (Castell, 2000:46). Se han reestructurado diversos aspectos de nuestras formas de vivir, afectando distintos espacios, como por ejemplo los sistemas de comunicación, se han creado vínculos sociales y transnacionales derivando en un aumento de la densidad de intercambio en el mercado financiero a nivel mundial, y de las redes de relaciones locales y globales a partir del achicamiento del espacio y el tiempo favorecido por la tecnología de la comunicación.

Pero tal como expresa Giddens (2000), la globalización abarca una serie compleja de procesos, que a su vez pueden desarrollarse de manera contradictoria o antitética. La consecuencia de estos procesos puede crear nuevas presiones para la autonomía local y un resurgimiento de identidades culturales locales en diferentes partes del mundo. El autor

sostiene que la globalización pueden entenderse desde la visión positiva, entendiendo que la misma no es sólo un fenómeno económico, sino que también es política, tecnológica y cultural, influyendo en los aspectos personales de cada individuo. Y su vez, Giddens (2000: 27) también sostiene que

Una visión pesimista de la globalización la tendría mayormente por un asunto del norte industrial, en el que las sociedades en desarrollo del sur tienen poco o ningún peso. La vería destrozando culturas locales, ampliando las desigualdades mundiales y empeorando la suerte de los marginados. La globalización, razonan algunos, crea un mundo de ganadores y perdedores, unos pocos en el camino rápido hacia la prosperidad, la mayoría condenada a una vida de miseria y desesperación.

Zimmermann (2017) analiza las perspectivas globales o transnacionales a partir de las particularidades de sus objetos de estudio y de la dimensión desde la que se los aborda. Estas perspectivas se centran en los movimientos, los flujos y la circulación de personas, saberes y bienes materiales y simbólicos a través de fronteras nacionales y culturales. Además, el autor hace un llamado a comprender la definición de nuevos conocimientos a través de la hibridación configurada en el tránsito entre contextos distintos, resaltando la necesidad del reconocimiento de las transformaciones en momentos de adaptación y generalización a un nuevo contexto.

De alguna manera, lo global rompe con lo local y al mismo tiempo lo local se desarma. Según Borja y Castells (1997: 14) lo que caracteriza la nueva economía global es su carácter extraordinariamente incluyente y excluyente a la vez. Incluyente de lo que crea valor y de lo que se valora, en cualquier país del mundo. Excluyente de lo que se devalúa o se minusvalora. “Es a la vez un sistema dinámico, expansivo, y un sistema segregante y excluyente de sectores sociales, territorios y países” (1997: 14).

En relación a esto, la teoría de la internacionalización (Schriewer, 2011) implica un conjunto de intercambios económicos, culturales y de poder desigual entre los Estados modernos, mientras que éstos son, al mismo tiempo, fruto de ese conjunto de relaciones y de transferencias, implica un conjunto de intercambios económicos, culturales y de poder desigual entre los Estados modernos, mientras que éstos son, al mismo tiempo, fruto de ese conjunto de relaciones y de transferencias, de tal forma que implican en sí mismo un discurso global. En consecuencia, el término de internacionalización hace alusión a las limitaciones de la soberanía de un Estado sobre la totalidad de su territorio.

La relación entre la internacionalización y la globalización es dinámica, en tanto surge el cuestionamiento sobre si la globalización es una especie de entidad abstracta que está "allá afuera", pero que además es parte constitutiva de la vida cotidiana (Beech,



2018). La internacionalización no es sólo un concepto basado en la geografía (ya sea fuera de las fronteras o entre los distintos países), ya que esto, al no incluir las causas que tiene una institución para internacionalizarse, constituiría una visión limitada (Knight, 1994).

Resulta importante establecer la relación con la teoría de Wallerstein (2001) del sistema-mundo moderno, la cual plantea que las relaciones económicas mundiales forman un sistema global en el cual las naciones más desarrolladas explotan tanto la mano de obra como los recursos naturales de aquellas naciones en vías de desarrollo.

Según Wallerstein (1979) en el sistema-mundo existe una división similar a la de las clases entre grupos de países: los centrales elaboran productos complejos con altos niveles de tecnología, dependiendo, a su vez, de los países periféricos, que serían los que entregan la materia prima y la mano de obra barata. En medio de ellos se encuentran los países semiperiféricos, que presentan características de las dos categorías anteriormente mencionadas.

En un contexto en que los Estado-Nación se los considera “muy pequeños para los grandes problemas de la vida y demasiado grandes para los pequeños problemas de la vida” (Bell citado en Giddens, 1990:294), determinados OOI se han convertido en una fuente significativa de autoridad capaz de legitimar una agenda de políticas, dado que se proponen operar más allá de los límites y bordes de los Estados-Naciones.

Focalizando en lo que respecta a educación, tal como enuncia Beech (2007), además de legitimar un modelo universal abstracto de educación como un modelo ideal para adaptar un sistema actualmente existente a la era de la información, los mencionados Organismos están definiendo y promoviendo una agenda de política educativa.

Y aunque se considere que las agencias internacionales como promotoras de las reformas educativas es una de las maneras en que se da la mayor internacionalización de las políticas educativas, ésta no es la única forma en que se da dicho proceso. Tal como se mencionó anteriormente, el achicamiento del espacio y el tiempo, permite que el intercambio y el contacto entre académicos, líderes políticos y tecnócratas sea más fluido, promoviendo espacios para facilitar la posibilidad de definir e implementar las políticas educativas en los distintos países.

De esta manera, los países tienen facilidad en el acceso para transferir soluciones de políticas de un contexto a otro, sobre todo cuando existe una sensación generalizada de que los procesos de globalización económica y cultural enfrentan a los países con

desafíos similares (Beech, 2009). Esta transferencia siempre implica un contexto emisor, que se erige en ejemplo, antecedente, y ofrece en préstamo su experiencia, y otro receptor, que toma prestadas las ideas previamente implementadas en el otro contexto.

Desde una postura culturalista, Steiner Khamsi (2012) sostiene que determinados estados usan las experiencias de otros sistemas educativos como fuentes con autoridad y credibilidad. Este proceso de “mirar hacia afuera” en busca de posibles soluciones lo denomina “externalización” (p. 70). Ahora bien, lo que se discute aquí es la legitimidad y pertinencia de determinados estándares. Pues desde la visión foucaultiana, la estrecha interrelación entre poder y saber, entre la verdad y las realidades políticas, económicas y sociales son constantemente re-creadas y re-establecidas a través del poder del discurso.

La transferencia educativa presenta dos dimensiones, la política y la económica. Desde el punto de vista político, la transferencia permite a grupos contrarios combinar estrategias y decidir una tercera opción, esto ayuda a construir coaliciones. En este sentido, la autora plantea que “los estándares internacionales se han convertido, cada vez más, en un punto común de referencia en ese tipo de decisiones” (2012:1).

Desde la dimensión económica, la transferencia es un fenómeno pasajero pues sólo existe mientras exista un financiamiento externo, el mismo varía de manera sustancial entre los países en desarrollo y los países desarrollados, pues para algunos esa transferencia es condición de ayuda y para los otros es unidireccional.

Resulta interesante poder entender las razones políticas y económicas de la transferencia, y Steiner-Khamsi (2012) propone hacerlo mediante una comparación contextual, por lo tanto, al comparar distintos casos, niveles y áreas, preguntarnos ¿qué representan los casos seleccionados?, y si efectivamente se pueden comparar dichos casos.

La teoría de Ball (1993) define a la política como un texto y como un discurso. Por un lado, la política como texto hace alusión a la idea de que la pluralidad de lectores es directamente proporcional a la pluralidad de lecturas. Por lo tanto, en el recorrido de la formulación a la práctica se encuentran diversos espacios para llevar a cabo ese texto. Las diferentes características sociales, institucionales y personales de los actores que deberán ponerlo en práctica, entrarán en juego a la hora de hacerlo (Beech, 2009).

Por otro lado, la política como discurso se puede observar en la distancia que existe entre los enunciados de las agencias internacionales y la efectiva transformación en políticas de diversos países. Como analizaremos posteriormente, resulta claro que las propuestas de las agencias internacionales necesariamente tienen que ser adaptables a contextos muy diferentes, por lo que suelen ser significativamente abstractas y no pueden tener en cuenta las culturas e instituciones políticas de cada país (Beech, 2009).

Ahora bien, retomando la idea de política como texto y adoptando la postura que determinadas ideas educativas transnacionales tendrían consecuencias diferentes de acuerdo a cada interpretación, se corre el riesgo de perder efectividad al aplicar las propuestas efectuadas por las agencias internacionales. Además de recontextualizarse, cada propuesta se resignifica según las condiciones que estén dadas en el lugar de aplicación.

El problema entre las políticas internacionales y la práctica local, incluye también el de la adaptación de las mismas que realizan los socios locales, que buscan transformar sus disposiciones en una propuesta más acorde al contexto en el que se van a aplicar. Burman (2013: 6) sostiene que cuando “los modelos del desarrollo del niño se conectan con las políticas públicas del desarrollo internacional, es donde el problema realmente arde”.

Para complementar la segunda lente de este marco teórico, resulta significativo analizar la necesidad de la recontextualización de lo global a lo local. Beech (2009) plantea que, desde hace tiempo en el campo teórico de la educación comparada se discute la posibilidad (o imposibilidad) de trasladar políticas o programas efectivos a otros sistemas educativos de características distintas. En este sentido, si se considera la idea de que los instrumentos elaborados por los OOII sean utilizados de la misma forma tanto en los países centrales, como en los semiperiféricos y periféricos. ¿Se puede suponer que en todas las regiones tendrán los mismos y excelentes resultados?

Una primera hipótesis sería sostener que cuando los países aplican modelos dados por OOII, deberían introducir aspectos propios teniendo en cuenta contexto histórico-cultural que los diferenciarán de la receta original. Beech (2007) sostiene que estas decisiones se basan en ciertas nociones del tiempo y del espacio, que a su vez dependen del momento histórico en que se ubican. A los fines de la presente investigación, resulta clave comprender entonces la naturaleza compleja, no lineal y polisémica de los procesos de recontextualización de los instrumentos internacionales en los contextos locales,

identificando las nociones de espacio y tiempo para que sea significativa la puesta en marcha de determinadas acciones. En este mismo sentido, Harvey (1989: 218) afirma que

La historia del cambio social puede ser entendida en parte a través de la historia de las concepciones del espacio y del tiempo y de los usos ideológicos que se les da a estas concepciones. Cualquier proyecto que se proponga transformar una sociedad debe captar la complejidad de la relación entre la transformación de las concepciones temporales y espaciales y las prácticas sociales.

Por lo tanto, si las agencias internacionales elaboran instrumentos aplicables a nivel mundial, sin especificaciones propias del terreno, entonces resultaría simplificado o poco adecuado aplicarlos en forma directa, sin adaptaciones al entorno local. Por lo tanto, resulta necesaria una recontextualización del discurso para que la puesta en acción local del instrumento diseñado por los OOI sea acertada y adecuada.

En términos de Educación Comparada, desde la posición culturalista, dicha recontextualización sucede mediada por un conjunto complejo de factores políticos, sociales y culturales.

Las posiciones, los agentes y las prácticas en el marco de la recontextualización se ocupan de los movimientos desde el contexto primario de producción discursiva al secundario de reproducción discursiva. El contexto primario es aquel en el que se produce el discurso de la educación global, mientras que el secundario es aquel en el que este discurso es reproducido (Bernstein, 1988).

Por lo tanto, las propuestas internacionales no son aplicadas, sino reconstruidas luego de un proceso de diseño e implementación contextualizado de políticas locales. Lo global y lo local se re-significan.

Tal como expresa Steiner Khamsi (2003), la economía global emergente ha afectado las posibles transferencias, ya que las mismas provocan asimetrías entre países ricos y países pobres. Desde un enfoque sistémico mundial, se considera que las transferencias intentan mantener a los países periféricos dependientes en términos económicos, culturales y políticos de los países centrales. Es decir que en este préstamo de políticas (*policy borrowing*) los contextos locales responden de manera diferente a los discursos globales.

Si las políticas son texto y son discurso, entendiendo el texto y el discurso de manera diferente pero complementaria, ambas construyen el significado. El discurso educativo global se des-territorializa para re-territorializarse, para transformarse en un conjunto de

decisiones locales, que deliberadamente e intencionalmente elegirán qué de todo lo posible decir y qué silenciar. Por lo tanto, desde la perspectiva foucaultiana, lo importante no sólo está en lo que se decidió decir, sino también en lo que se decidió silenciar, ya que ahí también hay decisiones que se tomaron por poderes e intereses que entraron en juego. Por lo tanto, el movimiento del discurso de lo global a lo local se debe entender de manera crítica, ya que si sólo alcanzara con comprar los discursos globales que vienen de afuera sería posible resolver localmente los problemas que atraviesa el mundo.

Entonces, en parte, es en el proceso de recontextualización que intervienen intereses locales, reinterpretaciones y conveniencias políticas y económicas, que dejan afuera ciertas cuestiones y priorizan otras. Ese proceso de recontextualización estará mediado por un conjunto complejo de factores como la mirada ideológica del gobierno de turno, que no siempre es compartida ni acatada por los equipos técnicos que trabajan en el campo de la implementación, y que todos estos factores se interrelacionan e influyen entre sí, afectando el proceso y deviniendo en alteraciones de significado del texto y discurso global al relocalizarse.. En ciertas ocasiones, es útil para ajustar las decisiones de manera conveniente y en otras oportunidades el inconveniente es que no necesariamente resuelve eficazmente el problema.

Retomando los conceptos teóricos de localización y globalización, se desprende que ambos son procesos simultáneos y no antagónicos (Popkewitz, 2005). Es decir que se puede entender al flujo de modelos de éxito educativo como un proceso de apropiación de ideas o lógicas internacionales donde aspectos del entorno económico, político y cultural del país influyen en la manera en que los especialistas y decisores de política educativa reconstruyen estos modelos. Por lo tanto, las nociones teóricas internacionales estarían orientando y de esta manera se reescribirían al incorporarse a diferentes contextos locales. Desde la idea de indigenización de Popkewitz (2005), la transmisión de lógicas e ideas internacionales y la recontextualización a una realidad con características histórico-culturales particulares y situaciones específicas, es entender a las tendencias globales y locales como procesos simultáneos. De este modo se produce un pasaje de la externalización a la internalización o de la des-territorialización a la re-territorialización, o de la internacionalización a la indigenización de modelos importados de reforma educativa.

Tal como presenta Alcalá (2016) desde esta perspectiva teórica, se considera al intercambio de ideas educativas como un proceso en el que el escenario de posibilidades

y estrategias de la política educativa, construido conceptualmente a nivel global, es redescrito en el contexto local a partir de características propias de este entorno y de las lógicas de pensamiento que en él se insertan.

A modo de conclusión, cabe destacar que diversos autores (Ball, 2014; Beech, 2011; Burman, 2013) sostienen que los instrumentos jurídicos emanados por los OOII pueden ser vistos como instrumentos potenciales, e incluso pueden tener efectos no intencionados en algunas ocasiones, de imposición de un modelo globalizado de infancia en caso de aplicarse sin considerar el contexto local. En este sentido, es importante entender que las propuestas de mejora no alcanzan con ser empaquetadas y consumidas linealmente desde el discurso global (Beech, 2009). Por lo tanto, pareciera fundamental adaptar las iniciativas al contexto local y a las culturas donde serán aplicadas, es decir requieren de una recontextualización de las políticas públicas a priori de su implementación en un nuevo lugar. Y a su vez lo fundamental está en lo que sucede y debe ser descrito, y no en lo que debería hacerse intencionalmente. Esta idea será uno de los pilares teóricos centrales para el presente trabajo, en el que se intentará arrojar luz sobre cómo las visiones de infancia subyacentes al trabajo de distintos OOII pueden devenir en modos divergentes de abordar las problemáticas locales vinculadas con la primera infancia.

En síntesis, En el presente Capítulo se han introducido el quehacer de los OOII ONU, Banco Mundial y OCDE a modo de contexto, para en el capítulo siguiente, intentar arrojar luz acerca de los potenciales modos en que, de acuerdo al perfil de cada OOII seleccionado, se propician diferentes abordajes de la primera infancia. El marco teórico hasta aquí delineado resulta necesario para, en el siguiente Capítulo, analizar los discursos de dichos organismos desde su lugar de legitimidad como productores de discurso global, que es luego reterritorializado y materializado en políticas públicas locales.

## CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LA INFLUENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA PRIMERA INFANCIA

A lo largo de este capítulo se analiza específicamente la concepción de la primera infancia que se expresa en cada uno de los documentos emanados, y se procura ilustrar mediante este análisis cómo estos organismos emanan una influencia mediante sus discursos globales, que luego se reterritorializa en políticas locales como la que se describe a modo de ejemplo en el capítulo 4. Si bien se han estudiado varios documentos elaborados por cada Organismo, se han seleccionado algunos instrumentos de cada organismo referidos a la primera infancia.

### 3.1 El discurso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

En el siguiente apartado se analizan diversos documentos tanto de la ONU, como de UNESCO y UNICEF ya que, como se ha expresado anteriormente, son Organismos que forman parte de las Naciones Unidas. Esta sección, por el grado de influencia global y la producción de discurso en materia de primera infancia, se subdivide en dos apartados diferentes, que tratarán específicamente los documentos seleccionados para este organismo. Por un lado, se identificarán las perspectivas de la concepción de la primera infancia que se infieren de la Convención de los Derechos del Niño y, por otro lado, se analizará la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible.

#### 3.1.1 Convención de los Derechos del Niño

Tal como se vio en los Capítulos anteriores de esta investigación, en función de considerar a los niños como sujeto de derechos, se produce un cambio fundamental en el rol que asume el Estado en relación a la infancia. A partir de la evolución histórica de la concepción del niño entendido como sujeto de derecho, plasmada por los OOII en los tratados internacionales que los Estados parte asumen como propios, los Estados deben asumir el rol de garantes de los derechos propuestos.

Del análisis del discurso de diversos documentos de UNESCO y UNICEF se puede inferir la concepción de la primera infancia desde la perspectiva jurídica y por lo tanto

histórica, ya que están entrelazadas al entender al niño como sujeto de derecho desde los instrumentos legales e históricamente deja de ser objeto de tutela.

Comenzando por la perspectiva jurídica, donde el niño deja de ser objeto de tutela para ser sujeto de derechos, diversos documentos de UNESCO (Allegre, *et al.*, 2014) permiten dar cuenta de algunos cambios sustanciales que el principio del interés superior del niño aporta desde diversos puntos. La visión ideológica, la adopción del interés superior desplaza la idea del niño como objeto de “compasión-represión” (García Méndez, 1999), propia del diagrama tutelar. Desde la afirmación de los derechos del niño como derechos humanos, los niños dejan de ser objeto de la tutela de los adultos para convertirse en sujetos de derechos.

El principio del interés superior del niño además de promover cambios desde el punto de vista ideológico, también ha generado implicancias fundamentales desde el ámbito jurídico. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002: 61) enuncia que el interés superior del niño es un “principio regulador de la normativa de los derechos del niño fundamentada en la dignidad del ser humano”. Por tanto, cumple una función hermenéutica, pues requiere de una interpretación sistémica y predominando los derechos de la infancia.

Además, su cumplimiento se impone como obligación tanto en el ámbito público como privado, y el conjunto de derechos del niño debe elaborarse tanto con instrumentos jurídicos internacionales como nacionales.

En su art. 2, la CDN dispone que

Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

En este caso la perspectiva jurídica se evidencia al responsabilizar a los Estados Partes a garantizar y asegurar la aplicación de los derechos del niño. Resulta importante este artículo pues define de manera específica el rol de los Estados Partes para con los niños.

La concepción de la infancia según UNICEF emerge como el mecanismo de control de un nuevo orden político y cultural que se refleja en la doctrina de la protección integral. Al respecto, UNICEF (2005: 3) sostiene que



La infancia, que significa mucho más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la edad adulta, se refiere al estado y la condición de la vida de un niño: a la calidad de esos años. Un niño secuestrado por un grupo paramilitar y obligado a portar armas o a someterse a la esclavitud sexual no puede disfrutar de su infancia, ni tampoco un niño que tiene que trabajar duramente en un taller de costura de la capital, lejos de su familia y de su comunidad natal. Tampoco disfrutaban de la infancia los niños y las niñas que viven en la mayor miseria, sin alimentos adecuados, sin acceso a la educación, al agua potable, a instalaciones de saneamiento y a un lugar donde vivir. (...) La infancia implica un espacio delimitado y seguro, separado de la edad adulta, en el cual los niños y las niñas pueden crecer, jugar y desarrollarse.

En este caso, UNICEF afirma la importancia de entender la infancia como una etapa diferenciada a la del adulto, pues no corresponde que un niño trabaje, ni sea secuestrado por un grupo paramilitar. La infancia implica crecer y jugar, alejados de las responsabilidades que le son propias de un adulto.

Continuado con el lente teórico jurídico, tal como afirma García Méndez (1990), la nueva doctrina se diferencia de la vieja doctrina de la situación irregular. Por un lado, la vieja doctrina considera a los niños y niñas como objeto de protección, y no como sujeto de derechos. Por otro lado, en referencia a la nueva doctrina, “la Convención y las legislaciones que la implementan han permitido que el niño deje de ser un objeto de protección y se constituya en sujeto de derecho” (Cillero, 1999: 21).

Esta nueva perspectiva teórica posibilita repensar en profundidad el sentido de las legislaciones para la infancia, facilitándolas como instrumentos eficaces de defensa y promoción de los derechos de los niños y niñas. Una nueva mirada evolucionista y progresista del concepto de infancia, dejando de relacionarse con la compleja relación de fuerzas, enunciados, intereses y debates que en diversos momentos del siglo XX se dieron.

En el planteamiento de UNICEF, una persona es sujeto de derechos cuando es titular de los mismos, los ejercita, y cuando los puede exigir si han sido violados sin justa causa; de esa manera, considera que niñas, niños y adolescentes tienen la capacidad, y así deben hacerlo, de ejercer sus derechos directamente (UNICEF-INNFA, 1996: 16).

En el análisis podemos identificar, en línea con lo planteado por Acosta Jimenez (2013), que esta concepción de niñez es agenciada por UNICEF, como se ha señalado, y viene circulando a través de diversos medios masivos de comunicación, para dar la apariencia de ruptura con la visión jurídica de menores fundamentada en el principio de incapacidad del infante y en la tradición proteccionista. En la nueva lógica se presenta a la infancia como poseedora de un carácter de sujeto de derecho que se desprende de su carácter de persona humana.

Continuando desde la perspectiva jurídica, los supuestos de UNICEF expresados en la CDN y en quienes lo han asumido como bandera política y cultural, reiteran la legitimidad, coherencia y práctica de los derechos humanos de los niños. Así, aunque dicha afirmación suene redundante, el enunciado para sostener y validar los derechos es, según lo presentado en el capítulo 1, el reconocimiento de la infancia como sujeto con igual dignidad que los adultos.

El principal mecanismo de UNICEF para garantizar el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, es insistir en que los Estados partes de la Convención pongan en práctica todas las medidas y políticas de conformidad con la prioridad del niño como sujeto de derecho, recontextualizando las disposiciones internacionales para su aplicación local, tal como se planteó en el capítulo 2.

A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños. (CDN, art. 18)

A modo de ejemplo se infiere del art. 18, el deber de asistencia de los Estados Partes para tornar operativos los derechos contenidos en la Convención.

Asimismo se incluyen los elementos vinculados con el cuidado, la protección y seguridad de los niños, considerando tanto los aspectos materiales, físicos, educativos y emocionales. En su art. 16, la CDN establece que

Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

En línea con la perspectiva jurídica, del discurso de UNICEF se infiere, que la CDN es un instrumento legal y jurídico que establece cómo se deben incluir las disposiciones relativas a los derechos de los niños, en el ámbito civil, económico, social y cultural. Por lo tanto, UNICEF (1996: 11) afirma que la CDN se podría considerar como

(...) el tratado de derechos humanos más progresista, detallado y específico adoptado por los estados miembros de las Naciones Unidas. Con la incorporación del derecho de todo niño o niña a la supervivencia y a un normal desarrollo, el acceso a la atención básica de salud y a la enseñanza primaria como mínimo, la convención cubre, por primera vez, la brecha que siempre ha mediado entre los derechos económicos y sociales y los derechos civiles y políticos.

Por intermedio de UNICEF, se propone a los Estados asegurar habilitar a los niños para la vida y la debida protección integral de su persona. Es por ello que aborda de manera integral diversos ámbitos para identificar de manera sistemática sus derechos.

En el ámbito de la supervivencia se mencionan derechos vinculados a la vida, a la salud y a la seguridad social; en cuanto el desarrollo integral del niño hace referencia al derecho a la educación, a una identidad, a la libertad de pensamiento y de una cultura. Desde el ámbito de la convivencia familiar se observa la función primordial que ejerce la familia como garante del cumplimiento de los derechos en la vida del niño y, por lo tanto, la obligación de proveerle un nivel de vida adecuado, asegurarse de ofrecerle la protección necesaria contra situaciones de violencia, de explotación económica y de trabajo.

Tal como se ha mencionado anteriormente, en la CDN los principios de interdependencia e indivisibilidad no permiten una supuesta jerarquía de derechos, sino que rige el mismo criterio de importancia para todos los derechos por igual.

Según UNICEF, en la Tercera Reunión Ministerial Americana de Infancia y Política Social se manifiesta de forma explícita el reconocimiento “a los niños, niñas y adolescentes, como sujetos activos y protagonistas de derechos, lo cual se expresa en nuevas formas de formulación, aplicación y evaluación de las políticas sociales” (UNICEF, 1996).

Por tanto, en el Informe correspondiente a la Reunión se hace explícita una postura histórica en la cual es la humanidad la que ha ido evolucionado en el reconocimiento de la condición de sujeto de derechos para la infancia.

Es importante destacar que la aplicación de algunos de los derechos planteados por la CDN comienza a cumplirse en tiempos diferentes. Es decir, se inicia con el cumplimiento de los derechos civiles y políticos, entre ellos el derecho al nombre, la libertad de expresión, libertad de culto; y luego hacia el reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales, entre ellos derecho a la salud, vivienda digna, acceso al trabajo, a la seguridad social, a la educación de calidad.

Desde este nuevo paradigma, se instala una consideración holística en el desarrollo del niño, se aspira al desarrollo integral y a garantizar un nivel de bienestar adecuado, considerando las condiciones tanto materiales como afectivas. Por tanto, los derechos del

niño poseen el carácter de indivisibles e interdependientes propio de los derechos humanos. Del texto de la CDN (1990: 11) se infiere que

todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo. Corresponde al Estado, entonces, asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables no tienen capacidad para hacerlo.

En conclusión, estableciendo una relación con las perspectivas de la primera infancia analizadas en el Capítulo 1, se trasluce aquí la perspectiva jurídica, en tanto considera al niño como sujeto de derecho, y la obligación del Estado de brindarles oportunidades a las familias para que cumplan con los derechos de los niños.

Para finalizar, en líneas generales este trabajo sugiere que la Convención de los Derechos del Niño es el marco general en el que se encuadran futuros instrumentos internacionales que a continuación analizaremos. En este sentido, los organismos descritos en el capítulo anterior se encuentran alineados con esta concepción, en tanto su discurso prioriza y resignifica la importancia de repensar y atender a la primera infancia.

### 3.1.2 Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible

Tal como se ha presentado anteriormente en el apartado metodológico, la ONU es una organización de alcance mundial, constituye uno de los OOH de mayor antigüedad, ya que fue creada en el año 1945, y cuenta con una gran cantidad de Estados miembro (193 en la actualidad). Su poder discursivo incide a todos los organismos externos ya que tanto Estados como ONG se alinean o refieren en mayor o menor medida. Debido al alcance de la ONU, se ha decidido realizar un breve análisis de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible.

Para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los 193 Estados Miembro de las Naciones Unidas aprobaron, en una cumbre celebrada en Nueva York en reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General (25 de septiembre de 2015), una Agenda llamada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*<sup>34</sup> (ODS, por sus siglas en inglés). La misma entró en

---

<sup>34</sup> ONU, *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (2015), Estados Unidos: ONU.

vigor el 1 de enero del 2016 y proclama la importancia de que su alcance sea para todas las personas de manera sostenible y con equidad.

Los ODS promueven los derechos de la infancia y suponen una oportunidad para proteger a todos los niños y niñas, garantizando el bienestar de la infancia como condición esencial para cumplir la Agenda 2030. La misma tiene un conjunto de 17 objetivos interrelacionados y que se refuerzan entre sí, y una serie de 169 metas interconexas. Es importante destacar que por primera vez se aprueba una meta específica (16.2) centrada en poner fin a todas las formas de violencia contra los niños.

Dentro de la Agenda 2030 determinados objetivos abordan la cuestión de la primera infancia. Comenzaremos por el Objetivo 4 que encara de manera global la importancia de la educación en la vida de toda persona:

La educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible. Además de mejorar la calidad de vida de las personas, el acceso a la educación inclusiva y equitativa puede ayudar abastecer a la población local con las herramientas necesarias para desarrollar soluciones innovadoras a los problemas más grandes del mundo.

Asimismo, el Objetivo se desglosa en metas que abarcan distintas cuestiones del desarrollo integral del niño, entre ellas, la importancia de brindarles una educación de calidad y equitativa, de eliminar disparidades de género en educación y de asegurar el acceso gratuito al sistema educativo, ofreciendo docentes calificados.

Y fundamentalmente, la que más compete a esta investigación es la meta 4.2, la cual dispone: “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria” (Agenda 2030, 2015). Cumplir con este objetivo es uno de los mayores desafíos, en tanto la ONU reconoce que:

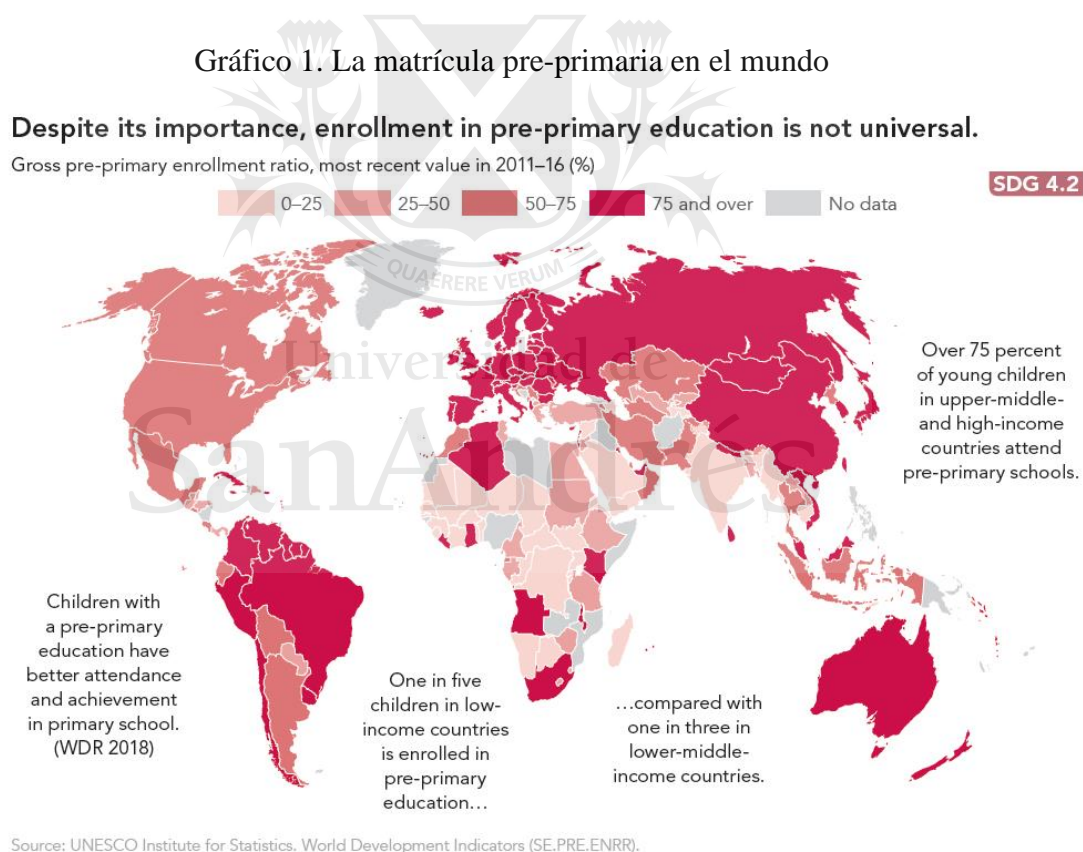
La educación permite la movilidad socioeconómica ascendente y es clave para salir de la pobreza. Durante la última década, se consiguieron grandes avances a la hora de ampliar el acceso a la educación y las tasas de matriculación en las escuelas en todos los niveles, especialmente para las niñas. No obstante, alrededor de 260 millones de niños aún estaban fuera de la escuela en 2018; cerca de una quinta parte de la población mundial de ese grupo de edad. Además, más de la mitad de todos los niños y adolescentes de todo el mundo no están alcanzando los estándares mínimos de competencia en lectura y matemáticas (...) Es necesario redoblar los esfuerzos para conseguir mayores avances para alcanzar los objetivos de la educación universal. Por ejemplo, el mundo ha alcanzado la igualdad entre niños y niñas en la educación primaria, pero pocos países han logrado sus objetivos en todos los niveles educativos.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>, consultado al 27 de mayo de 2020.

En este caso la ONU argumenta y demuestra la importancia y necesidad de lograr avances en materia de acceso a la educación, pues la misma es una salida socioeconómica ascendente, necesaria para acceder a oportunidades equitativas en la sociedad.

Si bien desde los documentos de UNESCO y UNICEF (ambas organizaciones partes de la ONU, tal lo analizado en el capítulo 2) queda explícita la necesidad de que niños reciban educación durante la primera infancia, en la realidad existen muy pocos países donde la educación preescolar es obligatoria y/o gratuita. En 2017, sólo en 50 de 207 países y territorios del mundo era obligatorio que los niños y niñas reciban educación antes de la primaria, y de ellos sólo era gratuita (además de obligatoria) en 38. Así pues, la tasa de matriculación en la educación preescolar a nivel mundial era del 44%, con los índices más bajos en las regiones del sur de Asia, África Subsahariana y norte de África.<sup>36</sup> A continuación se puede apreciar un mapa mundial con la matrícula pre-primaria.



Fuente: UNESCO Institute for Statistics. World Development Indicators (SE. PRE. ENRR.)

<sup>36</sup> <https://cme-espana.org/blog/meta-2-del-ODS-4-que-todos-los-ninos-y-ninas-vayan-la-guarderia/>, consultado al 27 de mayo de 2020

En la nueva Agenda se ha propuesto cambiar esta realidad, y para ello se expresa allí que es necesario que la comunidad internacional se focalice en esforzarse por facilitar el acceso de todos los niños y niñas a la educación, invirtiendo en recursos necesarios para financiar una educación preescolar gratuita, a través de infraestructuras adecuadas y un profesorado cualificado.

En función del análisis efectuado en el Capítulo 1 respecto a las perspectivas histórica y jurídica, ante el cambio cultural que implica dejar de considerar al niño como objeto de tutela, vigilancia y protección, para pasar a considerarlo como sujeto de derecho, desarrollo, participación, y ciudadanía, se produce una transformación fundamental en el rol que asume el Estado en relación a la infancia. Por lo tanto, tal como lo hemos descrito en el apartado anterior, los Estados deben asumir el rol de garantes de los derechos propuestos por los OOII en los tratados internacionales.

Asimismo, también se puede observar que la Agenda 2030 considera fundamental los primeros años de vida para el desarrollo integral del niño, en concordancia con la perspectiva biologicista. En tanto, tal como se enunciará a continuación, el documento expresa una meta distinta para cada una de las diversas dimensiones que desde la perspectiva neurocientífica son fundamentales para el desarrollo de la primera infancia. Se busca garantizar la protección social de los niños (Meta 1); satisfacer las necesidades alimentarias de las poblaciones vulnerables (Meta 2); promover una vida sana y el bienestar (Meta 3); lograr una educación inclusiva, equitativa y de calidad (Meta 4); mejorar la disponibilidad de agua limpia, saneamiento y energía asequible y segura (Meta 6 y 7) y poner fin al maltrato, explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños (Meta 16). Por lo tanto, se infiere de las metas mencionadas, que promueven el efecto de los estímulos positivos analizados en el Capítulo 1, los cuales marcarán y favorecerán al desarrollo integral de la primera infancia..

A modo de conclusión, la UNESCO sostiene que:

Mientras los gobiernos tienen la responsabilidad principal en garantizar el derecho a una educación de calidad, la Agenda 2030 significa un compromiso universal y colectivo que requiere de la voluntad política, la colaboración mundial y regional, así como del compromiso de todos los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, la juventud, las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales para hacer frente a los desafíos educativos y construir sistemas inclusivos, equitativos y pertinentes para todos los educandos<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> <https://es.unesco.org/themes/liderar-ods-4-educacion-2030>, consultado el 22 de mayo de 2020

Cabe destacar que la ONU, en consonancia con las investigaciones citadas en el inicio del presente trabajo, considera que invertir en materia educativa desde la infancia supone garantizar un futuro mejor para millones de niños y niñas, para sus familias y comunidades, y para la sociedad en su conjunto. Es por ello que nos hemos focalizado en la importancia del ODS 4, en relación a la necesidad de brindar servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, en tanto derecho humano y una fuerza del desarrollo sostenible y de la paz.

Para concluir, en el presente apartado se puso de manifiesto que tanto UNICEF y UNESCO insisten que los derechos de la infancia no pueden ser vistos como una opción, o una expresión de amabilidad o caridad. Son el requisito para que las sociedades y los Estados contemporáneos cumplan con las obligaciones, actitudes y responsabilidades generadas por la nueva condición de la niñez, “expresión de solidaridad e igualdad con la cual se empodera a los niños y los adolescentes para que puedan participar activamente en el mejoramiento de su situación y procesos más amplios de cambio social” (UNESCO-UNICEF, 1987).

### 3.2 El discurso del Banco Mundial

A la luz de la presente investigación intentaremos describir el discurso del Banco Mundial en la primera infancia. En términos propios del Banco Mundial (2014: 1), para que los niños puedan “beneficiarse plenamente de las futuras oportunidades que ofrezca la vida y llegar a ser miembros productivos de la sociedad, durante su primera infancia los niños deben estar sanos y bien nutridos”. Esto incluye una buena nutrición, lazos sólidos con sus cuidadores, ser capaces de interactuar positivamente con sus familias, profesores y compañeros, poder comunicarse en su idioma materno, y estar preparados para aprender a lo largo del ciclo de escuela primaria. Asimismo, el BM considera que el “desarrollo en la primera infancia es un proceso multidimensional que comienza en los primeros años del niño” (2015: 12).

En el año 2016, el Banco Mundial elaboró uno de los documentos más relevantes en cuestión de primera infancia denominado *Stepping up Early Childhood*



*Development*<sup>38</sup>, el cual constituye una guía sencilla para responsables políticos y profesionales sobre cómo invertir en los niños de la primera infancia. Identifica 25 intervenciones básicas que pueden llevarse a cabo en diferentes etapas de la vida de un niño a través de cinco paquetes integrados, que abarcan los aspectos de la educación, la salud, la nutrición, el agua y saneamiento, y la protección social. Estos cinco paquetes de intervenciones son: el paquete de apoyo a la familia, el paquete de embarazo, el paquete de nacimiento, el paquete de salud y desarrollo infantil, y el paquete de educación preescolar.

El mismo está destinado especialmente a los responsables políticos de garantizar los derechos de los niños, por ello cuenta con cuatro principios sencillos que se pueden seguir para diseñar e implementar estrategias sobre DPI exitosas: elaborar un diagnóstico y una estrategia sobre DPI, poner ésta ampliamente en práctica mediante coordinación; crear sinergias y ahorrar costes mediante intervenciones integradas y efectuar un seguimiento, evaluar y aplicar a mayor escala las intervenciones que han tenido éxito.

Analizando el mencionado documento en relación a las perspectivas abordadas en el Capítulo 1, cabe destacar que en el discurso de este organismo prima la perspectiva economicista. A modo de ejemplo puede considerarse este fragmento (2014: 17):

las intervenciones en Desarrollo de la primera Infancia (DPI) se hallan entre las inversiones más rentables que puede hacer un país en su población. La experiencia sugiere que muchas de estas intervenciones tienen elevadas tasas de rendimiento anual, a menudo del orden del 7% al 16%. Las inversiones en DPI de calidad no solo tienen una elevada relación costo-beneficio, sino que también tienen una tasa de rendimiento mayor que las intervenciones dirigidas a niños de más edad y adultos.

El Banco Mundial sostiene que ocuparse de la primera infancia es necesario para evitar costos mayores en un futuro, desde cuestiones económicas, un niño mal nutrido, no escolarizado o con crónicos problemas de salud será un gasto innecesario y posible de haberse evitado para el Estado. Por lo tanto, focaliza la atención en la primera infancia para abaratar costos a futuro, ya que atendiendo tempranamente podrían evitarse altas pérdidas económicas.

A su vez, sostiene que una persona que haya vivido una primera infancia de calidad puede tener resultados positivos en materia económica, por ejemplo, podrá acceder a ingresos mejor remunerados. El BM (2009: 21) enfatiza que:

---

<sup>38</sup> <https://documentos.bancomundial.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/752621468125700582/intensificar-el-desarrollo-en-la-primer-infancia-invertir-en-los-ninos-de-corta-edad-reporta-grandes-beneficios> visitado por última vez enero de 2021

los resultados del desarrollo en la primera infancia desempeñan un papel muy importante a lo largo de la vida, afectando la productividad y capacidad de una persona para sus ingresos futuros, longevidad, salud y capacidad cognitiva. Más importante aún es que los efectos nocivos de bajos resultados en DPI pueden durar mucho tiempo, afectando los logros escolares, empleo, salarios, criminalidad e integración social en la edad adulta. De hecho, se ha demostrado que las diferencias en el desarrollo en la primera infancia en los niños y niñas de hogares pobres y no pobres están relacionadas con resultados importantes en la adultez.

En este caso, desde una perspectiva económica el BM también sostiene que un desarrollo integral de la primera infancia tendrá efectos significativos en la reducción de pobreza y condiciones de vida a futuro. El documento *Stepping up Early Childhood Development* (2014: 20), sostiene que:

los primeros años de la vida de un niño constituyen una oportunidad única para mejorar sus resultados individuales y sociales en el futuro. Para reducir la pobreza extrema y disfrutar de prosperidad compartida, las inversiones en DPI son una de las mejores inversiones que pueden hacer los países. Cuando los niños de corta edad y sus familias tienen acceso a servicios esenciales de salud, nutrición, educación y protección, se les da la oportunidad de aprender y de llevar vidas sanas y productivas.

Si bien las argumentaciones de la importancia de la primera infancia son explícitas y reiterativas desde una perspectiva economicista, también se puede inferir de los documentos del BM, otra perspectiva. En este sentido, el informe *Stepping up Early Childhood Development* (2014: 1) también se relaciona con la perspectiva biologicista desarrollada al comienzo de la presente investigación, ya que sostiene:

las últimas investigaciones en biología y ciencias sociales ofrecen abundantes recursos sobre los que basar estrategias innovadoras que promuevan el crecimiento y desarrollo óptimo de los niños ya que las lagunas tempranas en el desarrollo infantil ponen en peligro la capacidad del niño de lograr estos hitos importantes y desarrollar todo su potencial en la vida. Las intervenciones en los primeros años tienen el potencial de compensar las tendencias negativas y ofrecen a los niños más oportunidades de gozar de un aprendizaje de calidad, crecimiento físico y salud óptimos, y a la larga de una mayor productividad en la vida.

Es importante aclarar que las observaciones del BM en términos biologicistas no se desprenden de estudios propios, es decir de investigaciones financiadas por el BM. Sino que toman dichos argumentos de investigaciones externas al Organismo para fundamentar sus inversiones o argumentos de por qué invertir en la primera infancia. Estas afirmaciones suelen estar presentes en las introducciones de sus documentos, para luego dar presentación a las argumentaciones económicas antes descriptas.

Asimismo, las argumentaciones desde la perspectiva biologicista no suelen presentarse exclusivamente en términos de la salud, sino que se acompañan de fundamentos económicos. Por ejemplo, en el siguiente fragmento si bien aclara la importancia del desarrollo del cerebro, también sostiene que con una primera infancia de

calidad el niño podrá salir de la pobreza. El Banco Mundial (2014: 14) sugiere a los países priorizar sus acciones en primera infancia ya que

las necesidades de los muy jóvenes tienen una importancia clave, especialmente durante los 1.000 días que transcurren desde la concepción hasta los 24 meses. Las intervenciones durante ese período tienen efectos a lo largo de toda la vida sobre la capacidad del niño de crecer, aprender y salir de la pobreza.

Otro ejemplo en el que se puede inferir que los fundamentos biologicista conviven con los argumentos económicos es el siguiente, en el mismo se argumenta la importancia de un acompañamiento familiar debido a la dependencia de los niños, pero a su vez acompaña los argumentos económicos, en tanto brindarles asistencia para que las familias logren cubrir las necesidades.

El sistema de apoyo primordial y más efectivo para garantizar el crecimiento y desarrollo saludables del niño. El bienestar y la implicación de las familias desempeñan un papel fundamental a la hora de abordar las necesidades de desarrollo holístico de los niños ya que los niños de corta edad dependen enteramente de sus familias (...) los programas de transferencia de asistencia social pueden ayudar a los padres a cubrir las necesidades de sus hijos e invertir en su nutrición, salud y educación. Banco Mundial (2014: 4)

Por todo esto, el Banco Mundial promueve que el desarrollo en la primera infancia se convierta en una prioridad mundial en materia de políticas, programación y gasto público. Para ello ha llevado a cabo diversas líneas de acción, con el objetivo de ampliar el acceso a una educación de calidad en la primera infancia y satisfacer las necesidades de desarrollo de todos los niños.

A la luz del marco teórico del capítulo 2, el El Banco Mundial ha elaborado en 2018 el Atlas<sup>39</sup> de los ODS de la ONU, el mismo incluye más de 180 mapas y gráficos, el mismo muestra el nivel de progreso de las sociedades en la consecución de los 17 ODS, que representan el plan más ambicioso del mundo para promover el desarrollo sostenible de nuestra gente y nuestro planeta.

Entre los datos significativos se destaca que la pobreza es la madre de todas las inequidades. Entre sus distintas manifestaciones figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud. Entre 1990 y 2013 el número de personas que vivían con menos de USD1,90 por día (lo que se considera extrema pobreza) cayó en mil millones. Sin embargo, la extrema pobreza se enquistó en las zonas más difíciles de erradicarla: en África subsahariana, el número de persona en esta situación ha ido en aumento.

<sup>39</sup> <https://datatopics.worldbank.org/sdgateas/> visitado última vez en enero de 2020

A modo de conclusión, resaltamos de la concepción de primera infancia de los documentos del Banco Mundial, se infieren dos perspectivas, la economicista y biologicista. Es importante aclarar que la perspectiva económica se visualiza en mayor medida y que la perspectiva biologicista suele estar acompañada de algún fundamento económico.

### 3.3 El discurso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Para analizar las influencias que moldean el discurso de la OCDE en relación a la primera infancia, debe considerarse cuál es su objetivo general, el cual se propone promover, a través de acciones económicas e innovación tecnológica, políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. En palabras de la propia OCDE, este organismo

ayuda a los gobiernos a promover la prosperidad y a combatir la pobreza a través del crecimiento económico, la estabilidad financiera, el comercio y la inversión, la tecnología, la innovación, el estímulo empresarial y la cooperación para el desarrollo. Procura que se tomen en cuenta las implicaciones ambientales del desarrollo social y económico. Otros objetivos incluyen la creación de empleos para todos y la equidad social, así como lograr una gobernanza transparente y efectiva<sup>40</sup>.

Para la presente investigación hemos analizado el documento de la OCDE vinculado a la primera infancia, *Starting Strong. Indicadores claves de la OCDE sobre educación y cuidado de la primera infancia* (2017). El mismo engloba un extenso recorrido de más de 15 años, en el que se han ido recabando nuevos datos sobre educación y cuidado de la primera infancia. En el mencionado informe se estudian cuestiones relacionadas al acceso y la gobernanza, la equidad, la financiación, el plan de estudios, la fuerza laboral docente y la participación de los padres. Se destacan enfoques innovadores y proponen opciones de política que pueden adaptarse a diversos contextos locales.

Haciendo un análisis con lo visto en el Capítulo 1 del presente trabajo, el discurso planteado por la OCDE respecto a la primera infancia, se encuentra moldeado a partir de las perspectivas economicista y jurídica, tal como se desarrolla a continuación.

---

<sup>40</sup> Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/44358788.pdf>, consultado el 10/01/2021

Del discurso de la OCDE se puede inferir una perspectiva economicista predominante en la concepción de primera infancia, es decir que en términos económicos, si se invierte en educación en la primera infancia las personas alcanzarán mayores estándares en la calidad de vida. A modo de ejemplo se destaca el siguiente fragmento (2017: 13)

los primeros años de vida sientan la base para el desarrollo futuro de las habilidades, el bienestar y el aprendizaje. La educación y el cuidado de la primera infancia pueden mejorar las capacidades cognitivas de los niños y el desarrollo socioemocional, crear una base para el aprendizaje de por vida y hacer que los resultados del aprendizaje de los niños sean más equitativos, reduzcan la pobreza y mejoren la movilidad social de generación a generación.

En este caso se puede visualizar que la atención a la primera infancia puede resultar un factor clave para favorecer a la movilidad social. En términos de educación, también se infiere una predominante perspectiva económica. A modo de ejemplo puede considerarse este fragmento

El número de años invertidos en el cuidado y educación durante la primera infancia es un fuerte predictor del nivel de desempeño dentro y fuera de las escuelas alcanzado en etapas posteriores<sup>41</sup>. (OCDE, 2017:9)

En este caso, desde los argumentos económicos, pensar en invertir en educación en la primera infancia es redituable y productivo para el futuro. Asimismo, la OCDE sostiene (OCDE, 2017: 12)

la importancia de acceso a la misma y al cuidado de la primera infancia de alta calidad ya que puede resultar en mejores resultados en las etapas posteriores de la vida, pues los niños aprenden más rápidamente en sus primeros años que en cualquier otro momento de la vida. En consecuencia, los niños que durante sus primeros años no acceden a educación de calidad, enfrentan grandes obstáculos para alcanzar ciertos estándares y niveles educativos posteriormente.<sup>42</sup>

Desde el discurso de la OCDE se infiere que la perspectiva económica está presente en sus documentos, pues expresan reiteradas veces la importancia de la educación para acceder a una movilidad social. Según el Informe *Starting Strong* (2017) es fundamental invertir en el desarrollo de la primera infancia para mejorar las condiciones de vida, fomentando a todos los niños a alcanzar su potencial y fomentar la movilidad social. Asimismo, la OCDE ha motivado a los países a que redoblen sus inversiones en materia de educación y atención de la primera infancia.

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA) realizado en 2015, sugiere que la calidad informada de la prestación y la duración de la asistencia en un entorno de la primera infancia está asociada a la infancia con el éxito

---

<sup>41</sup> Traducción propia.

<sup>42</sup> Traducción propia

educativo a largo plazo. El informe encontró que acceder a una primera infancia de calidad se relaciona directamente con el desarrollo de habilidades tanto cognitivas como no cognitivas, ofreciendo resultados positivos en la vida adulta. Se concluye que, durante la primera infancia, la duración mínima requerida para alcanzar un buen nivel de desempeño a los 15 años es de dos años de educación. Esto se debe a que, entre los estudiantes que tuvieron un año de educación en sus primeros años de vida, el 22% no obtuvo resultados satisfactorios, mientras que entre quienes tuvieron dos años de educación, este número se reduce a menos de la mitad, para alcanzar solo el 10%.

Según informes recientes de la OCDE, se recomienda duplicar los esfuerzos para ofrecer Educación y Atención de la primera infancia (EAPI) asequibles y de alta calidad, fomentando de esta manera mejorar la movilidad social, “los niños desfavorecidos son los que más se benefician y focalizarse en ellos aportaría los mejores rendimientos.” (2017:12)

Continuando con el análisis del discurso de la OCDE, si bien se evidencia con preponderancia la perspectiva economicista en sus documentos, también se visualiza, aunque en menor medida, la perspectiva jurídica. Entendiendo al Estado como garante de derechos, y ofreciendo apoyo para mejorar sus políticas destinadas a la primera infancia. En *Starting Strong. Indicadores claves de la OCDE sobre educación y cuidado de la primera infancia* (2017: 17) sostiene que

la educación y el cuidado de la primera infancia ha experimentado un aumento en las políticas a nivel mundial durante las dos últimas décadas con importantes iniciativas lanzadas en el nivel internacional. La OCDE ha realizado análisis y desarrollado nuevos datos sobre primera infancia para proporcionar información internacional válida oportuna y comparable para ayudar a los países de apoyo a revisar y diseñar políticas para mejorar sus servicios y sistemas para la primera infancia.

En este sentido se entiende que la OCDE aportó información, con la intención de ayudar a que los responsables políticos comprendan la importancia del acceso equitativo a la calidad del desarrollo de la primera infancia y cómo la misma puede fortalecer las bases del aprendizaje a lo largo de toda la vida para los niños.

Por lo tanto, el discurso de primera infancia moldeado por la OCDE, además de enfatizar cuestiones cuantitativas y de gasto público, focaliza el esfuerzo en orientar, guiar y asesorar en materia de políticas públicas para que se pueda ofrecer servicios y programas de calidad para las familias que tengan al cuidado niños en primera infancia.

El gasto en EAPI representa un promedio de 0.8% del PIB en los países de la OCDE y el 80% o más proviene de fondos públicos. En promedio en los países de la OCDE,

alrededor de un tercio de los niños menores de tres años están matriculados en servicios formales de atención de la primera infancia. Las tasas varían mucho, de menos de 10% de los niños en México, la República Checa y la República Eslovaca, a más de 50% en todos los países nórdicos —excepto Suecia—, así como Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos. (OCDE, *Starting Strong*, 2017)

El acceso universal o casi universal a por lo menos un año de EAPI es ahora una realidad en la mayoría de los países de la OCDE, lo cual representa un avance significativo hacia las metas en materia de educación incluidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Si bien la siguiente perspectiva no se ha visualizado en diversos documentos, es importante destacar la pequeña mención que desde, el lente teórico de una perspectiva sociológica, el discurso de la OCDE se infiere.

El Organismo (2001) expresa que se debe considerar la influencia del contexto para diseñar las políticas de educación y cuidado de primera infancia. Teniendo presente, por ejemplo, el cambio del panorama demográfico actual en el que las sociedades se están volviendo más étnica, cultural y lingüísticamente diversas. Algunos aspectos del paisaje cambiante que están sucediendo son, por ejemplo:

un número mayor de niños que viven en familias monoparentales deben quedar al cuidado de personas externas a la familia (...) El aumento del número de familias con dos ingresos, generado por el creciente empleo femenino, hace que las políticas de educación y cuidado infantil y de bajas por maternidad cobren más importancia para el bienestar de las familias (...) La educación y el cuidado de los niños pequeños está pasando del dominio privado al público, prestando mucha atención a los papeles complementarios de las familias y las instituciones de ECIT (Educación y Cuidado de la Infancia Temprana) en el desarrollo y aprendizaje temprano de los niños pequeños (...). (OCDE, 2001: 6).

Ahora bien, ante estos cambios, el documento no propone determinadas líneas de acción concretas, pues el Informe *Starting Strong* (2017) sólo sugiere que los Estados deben adoptar medidas orientadas a la primera infancia que contemplen dichos cambios, considerando los aspectos socioeconómicos y demás factores vigentes.

En relación con lo analizado en el primero de los apartados del presente Capítulo, cabe destacar que los resultados de investigaciones de la OCDE arrojan un avance significativo hacia las metas en materia de educación incluidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mencionados en el apartado anterior del presente trabajo. El acceso

universal o casi universal a por lo menos un año del Programa de Educación y Atención a primera infancia, es ahora una realidad en la mayoría de los países de la OCDE.

Entre 2005 y 2014, los aumentos en las tasas de matrícula de niños de tres años en la educación preescolar rebasaron los 15 puntos porcentuales en diversos países, incluidos Austria, Chile, Eslovenia, Federación de Rusia, Israel, Letonia, México, Polonia y Portugal. En los países de la OCDE, un promedio de 70% de los niños de tres años de edad están registrados en educación preescolar, en un rango entre 20% o menos en Australia, Grecia, Suiza y Turquía, y 95% o más en Bélgica, España, Francia, Islandia y Noruega.<sup>43</sup>

A modo de conclusión, cabe destacar que la OCDE (2017:26) sostiene que “permitir que todos los niños tengan acceso a educación y atención de la primera infancia de primera calidad sentará las bases para el desarrollo futuro de habilidades y destrezas, e impulsará la movilidad social y el crecimiento incluyente”.

Por lo tanto, en su discurso se permean las perspectivas economicista y jurídica como base de fundamento para accionar en favor de una primera infancia de calidad.

### 3.4 Las reconfiguraciones durante la Pandemia por Coronavirus SARS-CoV-2-COVID-19

Al momento en que esta tesis fue planteada todavía no habían sucedido las significativas reconfiguraciones de las alianzas y posicionamientos de cada una de las agencias internacionales frente a los desafíos para el cumplimiento de los derechos del niño que implicó la pandemia por Coronavirus SARS-CoV-2-COVID-19. Se han presentado reconfiguraciones entre determinados OOII, en donde se han aunado recursos y esfuerzos para invertir en mejorar las condiciones de vida de los niños.

Tal es el caso de la reconfiguración entre Banco Mundial, UNICEF y UNESCO, como parte de la respuesta educativa global coordinada a la pandemia de COVID-19. Estos tres Organismos han realizado dos rondas de encuestas con Ministerios de Educación, para comprender mejor sus respuestas al cierre de escuelas y reaperturas posteriores. Las respuestas obtenidas fueron utilizadas para comprender mejor las

---

<sup>43</sup> OCDE, *Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education* (2017), Francia, OCDE.



posibles pérdidas de aprendizaje que implican los cierres de escuelas, así como políticas para evaluarlos y remediarlos. También sirvió para abordar las diversas modalidades de aprendizaje a distancia implementadas y las políticas y estrategias implementadas para asegurar su efectividad, incluyendo políticas para apoyar a los maestros y padres y para impulsar el acceso y la efectividad del aprendizaje en línea. Por último, las respuestas obtenidas ayudaron a comprender mejor las estrategias emprendidas para garantizar la reapertura segura de las escuelas para todos. A partir de esta información y de las acciones posteriores que UNESCO, UNICEF y el Banco Mundial están tomando en forma conjunta, emitirán un *Marco para la reapertura de escuelas*<sup>44</sup>. El mismo tendrá como objetivo apoyar a los gobiernos nacionales para que, luego de superada la pandemia, la reapertura de escuelas se realice en forma segura. La guía incluirá consideraciones académicas y pedagógicas tales como readecuamiento curricular y evaluación remota; liderazgo y gestión escolar; aprendizaje combinado; manejar comportamientos cambiantes; y plataformas tecnológicas para reinventar el aprendizaje.

Analizando los discursos de primera infancia de las agencias internacionales durante la pandemia, se podría inferir cierto cambio en las perspectivas que predominan en los mismos. En el siguiente fragmento, por ejemplo, se resalta la importancia de atender a la primera infancia en sectores vulnerables, pues bien es sabido que no ha sido lo mismo vivir aislado en un lugar seguro, con recursos suficientes para alcanzar las mínimas condiciones de vida, que vivir en un lugar de violencia, o en condiciones sanitarias indeseables.

Las interrupciones en el tiempo de instrucción en el aula pueden tener un impacto severo en la capacidad de aprendizaje de un niño. Cuanto más tiempo estén los niños marginados fuera de la escuela, menos probable es que regresen. Los niños de los hogares más pobres ya tienen casi cinco veces más probabilidades de no asistir a la escuela primaria que los de los más ricos. (...) Esos efectos negativos serán considerablemente mayores para los niños más vulnerables, como los que viven en países afectados por conflictos y otras crisis prolongadas, los migrantes, los desplazados forzosos, las minorías, los niños que viven con discapacidades y los niños internados en instituciones. (UNICEF, UNESCO; Banco Mundial, 2020: 3)

Por lo tanto, se podría entender que las perspectivas psicológica y sociológica de la primera infancia ganan terreno en el discurso de estas agencias internacionales, considerando que las consecuencias derivadas de las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia podrían afectar la salud mental y el bienestar infantil. “Las dificultades emocionales que sufren los niños y los adolescentes se ven exacerbadas por el estrés en el ámbito familiar, el aislamiento social, la interrupción de la educación y la inseguridad

---

<sup>44</sup> Disponible en: <https://www.unicef.org/media/68871/file/SPANISH-Framework-for-reopening-schools-2020.pdf>. Consultado en enero de 2020

sobre el futuro; todo esto ocurre en momentos críticos de su desarrollo emocional y, en algunos casos, se suma a un aumento de los abusos que padecen” (ONU, 2020:3).

En este sentido, el discurso global de los OOI visualiza la necesidad urgente de la participación activa del Estado como garante de los derechos de los niños. A modo de ejemplo, puede considerarse la siguiente cita (UNICEF, 2020:7)

En tiempos de COVID-19, el bienestar de los niños y niñas debe ser una prioridad, por lo que se recomienda fortalecer la articulación multisectorial a fin de proveer servicios de asistencia sanitaria, entrega de alimentos, transferencias monetarias (como parte de estrategias de protección social) y estrategias para apoyar la continuidad del aprendizaje en el hogar. Lo anterior, se debe complementar con programas dirigidos a fomentar el bienestar de los cuidadores, su salud mental y reforzar sus capacidades para brindar un cuidado cariñoso y sensible (...) Además, los cierres prolongados perturban los servicios esenciales de las escuelas, como la inmunización, la alimentación escolar y el apoyo psicosocial y de salud mental, y pueden causar estrés y ansiedad debido a la pérdida de la interacción con los compañeros y a la alteración de las rutinas.

En consecuencia, el desafío de los Estados consiste en diseñar e implementar medidas específicas que consideren el contexto actual y las consecuencias derivadas de la pandemia, considerando el impacto de las mismas en la salud mental de los niños y las niñas. En este sentido, se afirma que “es probable que el estrés, el aislamiento social y la violencia en el ámbito familiar afecten a la salud cerebral y al desarrollo de los niños y los adolescentes” (ONU, 2020:11). Es en estas situaciones de vulnerabilidad donde la consideración actual del niño como sujeto de derecho permite a los Estados destinar recursos hacia la protección de la primera infancia.

## CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PRIMERA INFANCIA PRIMERO

Ahora bien, luego de haber analizado los Organismos seleccionados y la producción de discurso global acerca de primera infancia en los Capítulos anteriores, avanzaremos en analizar una política nacional denominada Estrategia Nacional *Primera Infancia Primero* (ENPIP). Luego intentaremos describir las perspectivas de análisis sobre la primera infancia que se infieren de dicha Estrategia, e identificar cómo el discurso de UNICEF permea la Estrategia Nacional.

A los fines de este trabajo se debe considerar que los discursos globales de los documentos y tratados de los OOII requieren de políticas sociales que mantengan como eje el desarrollo integral del niño como sujeto de derecho y se encuentren adaptadas a las particularidades del país en el que se aplicarán, incluyendo sus características geográficas, socioeconómicas y/o culturales, entre otras.

### 4.1 Primera Infancia Primero

#### 4.1.1 Características, objetivos y líneas de acción

La Estrategia Nacional Primera Infancia Primero (ENPIP) es una regulación aprobada a través del Decreto 750/19, que se dirige a garantizar los derechos de las niñas y los niños desde la etapa prenatal hasta los 6 años de edad, y define las prioridades que nuestro país tendrá en relación con la primera infancia en el futuro.

Cabe destacar que, si bien en el ámbito legislativo la ENPIP continúa vigente, su aplicación a nivel nacional se encuentra en suspenso ya que, en diciembre del año 2019, en Argentina asumieron nuevas autoridades nacionales, de signo político opuesto. Si bien, tal como se explica a continuación, la estrategia ha comenzado a aplicarse localmente en algunas jurisdicciones provinciales y municipales, su análisis interesa como elemento de discurso para ejemplificar la influencia de un OI (UNICEF) en el diseño de las políticas locales, en tanto esta política nacional determina prioridades de forma articulada e integral, focalizando las intervenciones en las distintas dimensiones del desarrollo de la vida de los niños y niñas.

La ENPIP se define como una propuesta intersectorial y federal diseñada para consolidar una política nacional integral de primera infancia que genere más y mejores oportunidades para el desarrollo infantil. La ENPIP determina prioridades de forma articulada y, con el objetivo de garantizar una primera infancia plena de derechos, focaliza las intervenciones en las distintas dimensiones del desarrollo de la vida de los niños y niñas.

La Estrategia propone potenciar el desarrollo de las niñas y niños, mejorando las condiciones de acceso a los bienes y servicios sociales, otorgando equidad de oportunidades y acortando las brechas sociales y territoriales. Su objetivo general, en los términos del Anexo al Decreto 750/19, es “reducir las brechas sociales y territoriales que inciden en el desarrollo integral de la primera infancia, a efectos de posibilitar su plena ciudadanía”.

Que a fin de consolidar una política nacional integral dirigida a la primera infancia que genere más y mejores oportunidades para el desarrollo infantil, se promueve una Estrategia Nacional de la primera infancia denominada PRIMERA INFANCIA PRIMERO, desde un abordaje interministerial, determinando prioridades asumidas de forma articulada, y focalizando las intervenciones desde la etapa pre natal hasta los SEIS (6) años de edad, a través de las múltiples dimensiones que componen las trayectorias de vida de niños y niñas, garantizando una primera infancia plena de derechos. (Decreto 750/2019)

Los lineamientos de la ENPIP fueron elaborados por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), dependiente del entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, la Secretaría de Gobierno de Salud y el anteriormente denominado Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Además, “UNICEF tendrá un rol de carácter permanente en materia de acompañamiento técnico” (ENPIP, 2019: 68).

La Estrategia Nacional Primera Infancia Primero (ENPIP) plantea, como principio fundamental, mejorar las oportunidades para el pleno desarrollo infantil en las diferentes etapas de la vida de las niñas y los niños, desde el período prenatal hasta los seis años, a la vez que atiende a las personas en edad fértil en lo que respecta a su potencial paternidad/maternidad. Según dispone el Anexo del Decreto 750/2019, “a medida que la Estrategia progrese, se podrá ampliar dicho límite hasta los 8 años de edad, de acuerdo con lo que a nivel internacional se postula como momento de culminación de la primera infancia”.

Para garantizar una primera infancia plena de derechos, la ENPIP “busca introducir transformaciones de corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de optimizar las políticas públicas, los procedimientos y las prácticas gubernamentales y de la sociedad civil, desde un enfoque de derechos, en función de lo establecido en la ley nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes -26.061-; y en la ley nacional de Centros de Desarrollo Infantil: Promoción y Regulación -26.233-” (ENPIP 2019: 3).

En el documento previamente mencionado, se destacan dos ideas centrales de esta Estrategia: la intersectorialidad y la integralidad. La intersectorialidad resulta necesaria porque se requiere que todos los actores gubernamentales y de la sociedad civil trabajen de forma articulada, como se desarrolla a continuación, considerando a las niñas y los niños como sujetos plenos de derecho. Por el otro, la integralidad es requerida “porque no hay modo de pensar cualquier factor de desarrollo infantil si no tienen en cuenta todas las dimensiones que lo atraviesan, incluyendo claramente un componente alimentario y nutricional; un componente de salud integral; la generación de espacios de contención familiar, acompañamiento y crianza; espacios de educación y cuidados de calidad y la generación de un ambiente de promoción y protección de sus derechos, para resolver las problemáticas ligadas a la primera infancia en la Argentina” (ENPIP 2019: 3). En este sentido, la ENPIP plantea la intervención en el siguiente grupo de dimensiones y subdimensiones:

Tabla 1: Dimensiones y subdimensiones de la ENPIP

Dimensiones	Subdimensiones
1. Vida y salud	1.1 Salud 1.2 Nutrición
2. Identidad	2.1 Registro 2.2 Cultura
3. Condiciones para garantizar la crianza	3.1 Ingreso 3.2 Tiempo 3.3 Acompañamiento
4. Educación y cuidado para el desarrollo	4.1 Cobertura con calidad 4.2 Fortalecimiento de competencias y capacidades 4.3 Equipamiento

5. Promoción de derechos y actuación ante situaciones de riesgo y/o vulneración	5.1 Promoción de derechos 5.2 Protección y restitución de derechos
---	---

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo del Decreto 750/2019

A su vez, cada una de las dimensiones contenidas en el concepto de desarrollo integral, se corresponde con un objetivo estratégico dentro de la Estrategia, mientras que las subdimensiones están asociadas a los objetivos específicos.

Tal como se ha desarrollado en el presente apartado, los desafíos de la primera infancia demandan la intervención coordinada y articulada de distintos organismos estatales y niveles de gobierno, ya que el concepto de desarrollo integral refiere a las diferentes dimensiones y subdimensiones que deben ser adecuadamente atendidas. Es por ello que la metodología de trabajo incluye a los niveles nacional, provincial y local, tal como se describirá a continuación.

#### 4.2 Análisis del discurso de la ENPIP

Como se ha explicado, la Estrategia ha recibido una fuerte influencia de UNICEF, quien brindó apoyo técnico en el proceso de diseño de la política analizada. Es por esa razón que, a lo largo de la Estrategia, se puede inferir cuál es la concepción que dicho Organismo asume de la primera infancia. En el presente apartado se analizará cómo emana el discurso de UNICEF en la ENPIP, y se intenta identificar cuáles de las perspectivas de análisis de la concepción de la primera infancia que se han estudiado en el Capítulo 1 se encuentran presentes en *Primera Infancia Primero*.

Para comenzar, cabe destacar que el objetivo primordial de la Estrategia se enfoca en la equidad de oportunidades, en tanto y en cuanto la mejora en el acceso a los bienes y servicios sociales es una condición que incidirá en el desarrollo futuro de los niños:

Que tal Estrategia propone potenciar el desarrollo de las nuevas generaciones de niñas y niños pequeños, mejorando las condiciones de acceso a los bienes y servicios sociales, otorgando equidad de oportunidades y acortando las brechas sociales y territoriales que atentan contra la justicia social en nuestro país (Anexo del Decreto 750/2019)

Partiendo de este objetivo principal se pueden inferir las cuatro perspectivas que a lo largo de la ENPIP se analizan con mayor profundidad. A continuación, ahondaremos

en las perspectivas jurídica, economicista y biologicista, que entendemos, además, están relacionadas con el discurso de UNICEF y Banco Mundial.

La primera perspectiva que inferimos de la ENPIP es la jurídica, la cual fundamentalmente, tal como se mencionó en el primer Capítulo, se considera al niño como sujeto de derechos. Si bien a lo largo de todo el texto de la ENPIP se puede inferir dicha perspectiva, en dos de sus cinco dimensiones se observan con mayor claridad. La segunda dimensión que propone “fortalecer políticas tendientes a asegurar, respetar y promover la identidad de las niñas y los niños en sus primeros años de vida”, con acciones específicas vinculadas al acceso al Documento Nacional de Identidad (D.N.I.) y el respeto por la identidad cultural de las niñas, los niños y sus familias.

Y la quinta dimensión que propone “promover, proteger y restituir derechos en la primera infancia”, con acciones orientadas a campañas comunicacionales de sensibilización, fortalecimiento de los organismos de protección, y mejoras en el acceso a derechos en situaciones de emergencia.

Es decir que en las mencionadas dos dimensiones se puede inferir la perspectiva jurídica en tanto deja de considerar al niño como objeto de tutela y se convierte en sujeto de derechos, con un Estado que lleva implícita la garantía de una serie de derechos al niño como sujeto que los recibe y los exige, a partir de su nueva condición.

En relación a esto y según lo analizando durante esta investigación, UNICEF sostiene que el principio que define a la CDN es “el interés superior del niño, el cual se entiende como la existencia de garantías en cualquier decisión pública que considere, necesariamente, los derechos de la infancia” (1999: 4). El interés superior del niño se constituye en el deber ser y en la consideración central en relación con la promulgación de leyes destinadas a la protección y bienestar de la infancia.

En la Estrategia analizada, ello se infiere a partir de la dimensión “Promoción de derechos y actuación ante situaciones de riesgo y/o vulneración”, cuyo objetivo consiste en promover, proteger y restituir derechos en la primera infancia. En este sentido, la ENPIP plantea que

el enfoque de derechos como eje central de la primera infancia demanda un cambio fundamental en la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas. Es necesario pensar las problemáticas que afectan a la primera infancia (y las brechas sociales y territoriales asociadas a aquellas) desde una perspectiva de sujetos con derechos a determinadas prestaciones y conductas (...). Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas sólo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados internacionales y nacionales de

derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones, y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento (ENPIP, 2019,:9).

Estas obligaciones quedan en cabeza del Estado y de las familias, tal como hemos visto que se infiere en el discurso global de ONU. Con relación al rol del Estado como garante de derechos, el documento analizado expresa que

las normas y los principios de derechos humanos nacionales e internacionales reconocen y garantizan los derechos de las niñas y los niños, y el rol del Estado como garante para la generación de las condiciones de su ejercicio pleno y su cumplimiento. (...) Los organismos gubernamentales tienen un rol indelegable en la implementación de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia (y la necesidad de garantizar su cumplimiento) (ENPIP, 2019:8).

Es por ello que, al otorgarse el reconocimiento del derecho a los padres de la crianza y educación de sus hijos y la obligación del Estado de propiciarle a las familias las posibilidades de hacerlo, se debe tener presente que los niños son sujetos de derechos. En este punto es donde se vincula la dimensión de la ENPIP (2019:11), en tanto se deben diseñar políticas públicas que promuevan “las condiciones para la crianza de las niñas y los niños en los primeros años, que favorezcan su desarrollo integral”. De esta manera se focaliza en asegurar que los ingresos económicos de las familias con niñas y niños en su primera infancia les permitan un desarrollo integral, contribuir a que los adultos responsables de la crianza de las niñas y los niños en su primera infancia cuenten con tiempo disponible para su cuidado, fortalecer las prácticas de crianza de los adultos referentes y ampliar la oferta y mejorar la calidad de servicios educativos y de cuidados para la primera infancia.

Desde la lente de la perspectiva jurídica y permeando el discurso de la UNESCO, con la Agenda 2030, y el ODS 4 “acceso a una educación de calidad”, es importante destacar la relación con el cuarto objetivo de la ENPIP. El mismo propone “ampliar la oferta y mejorar la calidad de servicios educativos y de cuidados para la primera infancia”, determinando objetivos específicos tales como, “ampliar la cobertura de la oferta educativa y de cuidados para la primera infancia”, “mejorar la calidad de los servicios que brindan los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), los jardines maternos y los jardines de infantes”, “fortalecer las competencias específicas para el cuidado y la educación orientada al desarrollo integral de las niñas y los niños en su primera infancia” y “equipar a los establecimientos que reciben a niñas y niños con los recursos necesarios para un servicio de calidad”.(ENPIP, 2019)



La ENPIP responde con propósitos claros y destacando una importancia con varios objetivos específicos a la meta 4.2 del ODS 4. La misma dispone “de aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria” (Agenda 2030, 2015).

Por lo tanto, se observa que el discurso de UNICEF se permea en la ENPIP, de un modo claro y central, pues uno de los cinco objetivos se basa en la necesidad de brindar una educación de calidad a los niños de la primera infancia, entendiéndola como un derecho garantizado por el Estado.

La segunda perspectiva que se infiere de la ENPIP y a su vez emana del análisis del discurso global de UNICEF es la biologicista. En este mismo sentido, la ENPIP (2019:1) expresa la importancia de la primera infancia, fundamentando que “es una etapa fundacional en la vida de las personas.” Tanto UNICEF como esta Estrategia consideran a la primera infancia como el momento de mayor desarrollo y de incorporación de aprendizajes, resultando un elemento determinante para la constitución de la subjetividad individual y social. “La primera infancia es un período crucial en el crecimiento y el desarrollo del ser humano, ya que las experiencias en los primeros años tienen una gran influencia en años posteriores.” (ENPIP, 2019: 5).

Tal como se ha mencionado en el Capítulo 1, la misma asume que las experiencias del contexto influyen en el desarrollo de un niño. Los estímulos a los que están expuestos los niños resultan fundamentales para el desarrollo neurológico de su sistema nervioso y el desarrollo emocional, motriz y cognitivo de los niños. En este sentido, destacamos la importancia que la Estrategia analizada da a la dimensión Vida y Salud, la cual se relaciona directamente con la perspectiva aquí mencionada. Ésta “consiste en favorecer un adecuado crecimiento y desarrollo de las niñas y los niños durante la primera infancia”, focalizando en controles prenatales, destacando la importancia de la vacunación, acceso vinculadas a la Educación Sexual Integral, promoviendo la lactancia materna y una nutrición adecuada.

La primera infancia es una etapa fundacional en la vida de las personas. Es el momento de mayor desarrollo y de incorporación de aprendizajes que se aplicarán en el resto de la vida. Es un período clave para la constitución de la subjetividad y nuestra construcción como sujetos. Se trata del momento en el que se sientan las bases del desarrollo integral, en sus aspectos físicos, psicológico y social. Durante la primera infancia, se construyen los cimientos del desarrollo; por ello se requieren intervenciones tempranas y oportunas, desde los ejes de salud, educación, cuidado y crianza. La primera infancia es una etapa llena de oportunidades, pero también altamente vulnerable a los desafíos del entorno. Es necesario que todas las niñas y todos los niños reciban oportunidades que permitan el ejercicio de sus derechos y el desarrollo pleno (UNICEF, 2019: 4).

A modo de ejemplo se ha seleccionado el anterior fragmento para identificar la importancia que UNICEF le asigna a la primera infancia, en tanto base primordial para un desarrollo integral.

En este mismo sentido, el documento realizado por UNICEF *Políticas públicas de Primera Infancia: un camino prioritario*, que analiza la conformación de Mesas Locales de Primera Infancia, sostiene que

las niñas y niños que tienen un mejor comienzo de vida pueden encontrar mayores posibilidades de lograr un desarrollo pleno. En este periodo hay más facilidades para incentivar habilidades cognitivas, emocionales y sociales —atención, motivación, autocontrol y sociabilidad—, que son necesarias para el desarrollo en la escuela, la salud, la profesión y la vida en general. (UNICEF, 2019:9)

La selección de dicho fragmento profundiza no sólo en la importancia de atender a la primera infancia, sino también destacar lo oportuno de incentivar las diversas habilidades posibles en esta etapa.

Y la tercera y última perspectiva que se infiere de la ENPIP es la economicista. Por ejemplo, considerando el objetivo que plantea la ENPIP (2019:4) de “reducir las brechas sociales y territoriales”, pues invertir en primera infancia resulta una estrategia costo-efectiva. Esto se ha analizado en el desarrollo del presente trabajo, en tanto la mencionada inversión tiene impacto positivo en reducir la desigualdad de género, a la vez que contribuye a transformar normas sociales a favor de distribución equitativa de las tareas y responsabilidades de cuidado al interior de los hogares.

Invertir en primera infancia puede ayudar a disminuir las brechas de desigualdad, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover mayor equidad en la distribución de tareas entre varones y mujeres. Existe una sólida razón adicional que justifica, además, la importancia de la inversión en primera infancia” (ENPIP, 2019: 13).

Esto se relaciona estrechamente con la perspectiva economicista, desde la cual se señala que invertir en la primera infancia es una de las inversiones con más alta tasa de retorno. En relación a ello, el documento de la ENPIP expresa que

invertir en primera infancia es clave para disminuir la desigualdad, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y promover una mayor equidad de géneros. (...) Y precisamente si hay una razón económica que justifica priorizar políticas públicas hacia la primera infancia, es la evidencia acerca de las altas tasas de retorno que tiene la inversión de recursos en este sector de la población. Sin pretender agotar el listado de fundamentos, sí es menester mencionar la abrumadora cantidad de evidencia que la psicología, la medicina, la pedagogía y las neurociencias han aportado en tiempos recientes para justificar intervenciones muy tempranas en la primera infancia, desde el momento mismo del embarazo (ENPIP, 2019:3).

Tal como se ha desarrollado en el Capítulo 1, las inversiones públicas en la alimentación y la educación de los niños pequeños podría marcar una diferencia y

producir ganancias económicas, ya que los niños malnutridos de hoy serán adultos del mañana que no tendrán las capacidades necesarias para potenciar mejoras económicas ni sociales. En este mismo sentido, el mismo documento expresa que

desde la economía se plantea que invertir en el desarrollo de la primera infancia resulta una estrategia costo-efectiva ya que los retornos son sustanciales, en particular cuando son comparados con los retornos de invertir en etapas posteriores de la vida (...) Invertir en esta etapa dentro del ciclo de vida constituye una inversión de alto retorno, la cual es mayor cuando los esfuerzos se focalizan en los grupos más vulnerables. Algunos reconocidos estudios sostienen que la inversión en políticas 14 de desarrollo infantil temprano de calidad posee tasas de retorno de hasta 17 veces lo invertido. Otros análisis realizados por el Grupo de Trabajo Mundial sobre Capital Humano y Oportunidades Económicas indican que la tasa de rentabilidad que supone la inversión en programas en la primera infancia puede llegar al 13,7% (ENPIP, 2019:14).

Es importante aclarar que, si bien la ENPIP fue elaborada con asesoramiento específico de UNICEF, también se pueden identificar discursos vinculados con el Banco Mundial, no de manera notable y clara ya que no hace alusión específica a cuáles serían los beneficios en términos económicos. Pero se puede relacionar el discurso del BM con la ENPIP, en tanto que la perspectiva fundamental del discurso del BM es la economicista

los primeros años de la vida de un niño constituyen una oportunidad única para mejorar sus resultados individuales y sociales en el futuro. Para reducir la pobreza extrema y disfrutar de prosperidad compartida, las inversiones en DPI son una de las mejores inversiones que pueden hacer los países. Cuando los niños de corta edad y sus familias tienen acceso a servicios esenciales de salud, nutrición, educación y protección, se les da la oportunidad de aprender y de llevar vidas sanas y productivas. (2014: 20)

Se puede emanar de la ENPIP la necesidad de invertir en primera infancia, además de lo referido anteriormente, la importancia de la presencia de la familia a los fines del desarrollo integral del niño, lo cual se vincula con el discurso del BM. Por ejemplo, se puede interpretar en el cuarto objetivo de la Estrategia, que propone “promover las condiciones para la crianza de las niñas y los niños en los primeros años, que favorezcan su desarrollo integral” (2019:11). Y los objetivos específicos son de índole económicos pues se proponen asegurar que los ingresos económicos de las familias con niñas y niños en su primera infancia les permitan un desarrollo integral, mediante “transferencias monetarias y no monetarias destinadas a la niñez.” (2019:23), a su vez, vincula la necesidad de las licencias para que se pueda “contribuir a que los adultos responsables de la crianza de las niñas y los niños en su primera infancia cuenten con tiempo disponible para su cuidado” (2019:11).

Por lo tanto, se puede emanar del discurso del BM la importancia de la presencia de la familia en el desarrollo de la primera infancia, en tanto la familia es

el sistema de apoyo primordial y más efectivo para garantizar el crecimiento y desarrollo saludables del niño. El bienestar y la implicación de las familias desempeñan un papel fundamental a la hora de abordar las necesidades de desarrollo holístico de los niños ya que los niños de corta edad

dependen enteramente de sus familias (...) los programas de transferencia de asistencia social pueden ayudar a los padres a cubrir las necesidades de sus hijos e invertir en su nutrición, salud y educación. Banco Mundial (2014: 4)

Luego de haber inferido las perspectivas jurídica, biologicista y economicista en las consideraciones y disposiciones de *Primera Infancia Primero*, cabe destacar que la integralidad constituye una de las principales características de la Estrategia, en tanto y en cuanto se propone abordar la problemática de la primera infancia en diferentes dimensiones. Dicho abordaje se encuentra influenciado por la concepción mencionada anteriormente que plantea UNICEF respecto a “que, con la incorporación del derecho de todo niño o niña a la supervivencia y a un normal desarrollo, el acceso a la atención básica de salud y a la enseñanza primaria como mínimo, la Convención cubre, por primera vez, la brecha que siempre ha mediado entre los derechos económicos y sociales y los derechos civiles y políticos” (UNICEF, 1996: 11). Como se ha expresado en el Capítulo 2, UNICEF considera que la concepción de la infancia emerge como un mecanismo de control de un nuevo orden político y cultural, que se refleja en la doctrina de la protección integral.

Para concluir, la Estrategia Nacional *Primera Infancia Primero* promete un abordaje integral a través de las dimensiones de identidad (registro), salud y nutrición, educación y cuidado, promoción de derechos y reparación de vulneración y condiciones para garantizar la crianza. Esto, junto con el mencionado objetivo general de reducir las brechas sociales y territoriales, demostraría que hubo una adecuada recontextualización de las disposiciones internacionales a las realidades de nuestro país, ya que no contemplar la extensión territorial y las marcadas brechas sociales existentes, hubiera afectado considerablemente el resultado pretendido.

En este sentido, pensar en políticas sociales que involucren la tríada de cuidado, enseñanza y crianza se traduciría en un desarrollo integral y un entendimiento amplio de los derechos de los niños. El desarrollo de políticas sociales dirigidas a la primera infancia puede apoyarse en diferentes argumentos ya estudiados, entre ellos, el de la justicia social, el del desarrollo humano y el argumento económico.

Asimismo, la estrategia de implementar las medidas en distintas fases (validación, construcción de consensos e instalación -2019-, implementación gradual -2020 a 2023- y consolidación -2024 a 2030-) también demuestra que se consideraron situaciones particulares de la región y del país, ya que generar cambios profundos suele llevar una

considerable cantidad de tiempo, y muchas veces se presentan marchas y contramarchas que afectan los resultados.

La ENPIP, al plantear una etapa de consolidación que duplica el tiempo de la etapa de implementación, parece adaptarse a dicha situación, buscando que aquellas acciones que se lleven a cabo, sienten las bases suficientes para dificultar que la cambiante coyuntura local retrotraiga las mejoras buscadas.

Y si bien esta Estrategia es muy reciente para analizar la recontextualización de sus disposiciones a partir de los resultados en su implementación, se espera que se generen las condiciones políticas, técnicas y presupuestarias para lograr estos objetivos. Es en este punto donde la recontextualización encuentra una oportunidad de mejora, en tanto sería útil que los OOII utilicen la influencia de su discurso para buscar la forma de garantizar que las medidas se implementen a pesar de cambios en la coyuntura local.

Esta es una de las grandes incógnitas de *Primera Infancia Primero*, ya que en diciembre del año 2019, en el transcurso de la primera de las fases de esta estrategia y durante la elaboración de la presente investigación, en Argentina asumieron nuevas autoridades nacionales, pertenecientes a un signo político diferente al de las autoridades que dictaron el programa analizado. Y si bien, tal como se ha explicado anteriormente, la estrategia ha comenzado a aplicarse en algunas jurisdicciones provinciales y municipales, actualmente su aplicación a nivel nacional se encuentra suspendida debido a que se estaría relanzando en el transcurso del año 2021, con algunas modificaciones propuestas por las actuales autoridades de gobierno. La voluntad política de las actuales autoridades nacionales, junto con la decisión de UNICEF de adoptar medidas para que sus discursos se tornen operativos, es lo que finalmente determinará el éxito o fracaso de la estrategia analizada.

## CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES

El propósito de la presente investigación ha sido identificar las concepciones de la primera infancia que se infieren desde los documentos de los OOII seleccionados (ONU, UNICEF, UNESCO, Banco Mundial y OCDE), los cuales son productores de discursos educativos globales de primera infancia. Debido a su poder legitimado a nivel supranacional, en tanto espacios de producción y reproducción de discursos globales, hemos analizado la influencia que generan en los contextos receptores, sobre los cuales impactan de diversos modos según las características locales y particulares.

En primera instancia se han estudiado las distintas perspectivas de primera infancia. Como pudimos observar en el breve recorrido histórico del concepto de primera infancia, éste ha cambiado considerablemente en función de aquello que se expresa o considera como la infancia en diversos momentos históricos y en distintos lugares. Debido al dinamismo del concepto de infancia, para analizar su representación social vigente, se ha partido de las concepciones que se infieren del discurso global de los OOII seleccionados.

Desde el punto de vista sociológico, se avanzó en el análisis de las consecuencias de los cambios producidos a partir del avance científico-tecnológico, la globalización económica y la mundialización de la cultura. Estos cambios, junto con el avance de la influencia de los OOII suscitado a partir de la segunda mitad del siglo XX, desembocaron en el reconocimiento de los derechos del niño y en su reconocimiento en tanto sujeto de derechos.

Esto último se dio a partir de la Convención de los Derechos del Niño, cuando desde una perspectiva jurídica, se establece el derecho de todos los niños al desarrollo pleno de sus potenciales. Es en este sentido que, para tornar operativos los principios y las disposiciones, los Estados deberán realizar una correcta adecuación del discurso global al contexto local, específicamente en la toma de decisiones de acciones concretas que den cumplimiento a los derechos de los niños.

Desde la lente teórica biologicista, se ha evidenciado la importancia de los estímulos externos, cómo las conexiones neuronales se van formando y modificando en respuesta a las influencias y estímulos que provengan de su entorno tanto familiar, socioeconómico y cultural tienen efectos significativamente positivos en el desarrollo cerebral de un niño. Algunos factores, como cuidado parental, la estimulación, el estrés, la nutrición y las

toxinas ambientales pueden tener efectos duraderos en el desarrollo y el funcionamiento del cerebro.

La concepción de la primera infancia desde la perspectiva economicista señala la importancia de invertir en la primera infancia, fundamentalmente porque es una inversión con mayor tasa de retorno. Se entiende que no atender a la primera infancia provoca pérdidas económicas altas y cubrir las consecuencias futuras tienen un costo aún peor. Por ejemplo, niños desnutridos posiblemente deriven en la necesidad de recurrir a atención médica con graves de problema de salud, posiblemente niños sin educación dispongan de menos aptitudes de aprendizaje, lo que conlleve incluso a reducir la futura capacidad de obtener ingresos.

Desde la perspectiva filosófica se han analizado la concepción del niño de diversos pensadores antiguos. Entre ellos, Comenio (1657) entendía la infancia como el punto inicial incompleto y básico para la formación del hombre, Rousseau (1762) señalaba que era necesario otorgarle el nuevo espacio social a la infancia, Kant (1803) consideraba que al niño debía dársele libertad en todo desde su temprana edad, exceptuando lo que pueda provocarle daño.

Por otro lado, desde el punto de vista psicológico, se ha visto cómo la infancia es una realidad observable y objetivable, pero también es una realidad representada no sólo por cada uno de nosotros individualmente, sino también colectivamente. Desde esta perspectiva, la infancia no resulta ser un fenómeno social configurado sólo por un conjunto de personas de unas características determinadas, sino que resulta también inseparable de la idea o conjunto de ideas más o menos ampliamente compartidas sobre qué es la infancia.

Por lo tanto, la infancia, en última instancia, es lo que cada sociedad, en un momento histórico dado, concibe y dice que es la infancia. Y a su vez, es lo que transmite desde sus espacios de saber-poder legitimados, como el espacio del discurso global que emana de las agencias internacionales. Así, cada sociedad construye ese concepto temporal y situado mediante proceso de retraducción, reconceptualización del discurso global al localizarlo. Esta construcción de sentidos, entonces, está mediada por una complejidad que merece ser reconocida, y al menos parcialmente, desentrañada para favorecer una comprensión más crítica de las implicancias de atender a la primera infancia. En este sentido, este trabajo se ha pretendido como un aporte a esa dilucidación.

De acuerdo con Bujes (2002) a partir de un proceso de construcción social se atribuyen significados a la infancia, los cuales también dependen de un conjunto de posibilidades que se conjugan en determinado momento de la historia. Los mencionados significados son moldeados en el interior de relaciones de poder y no resultan de un proceso de evolución, sino que son organizados socialmente y sustentados por discursos que están en transformación constante.

Los conceptos analizados serán necesarios para comprender el problema desde las múltiples perspectivas aquí desarrolladas -y no desde sólo alguna de ellas-, y de esta manera vincularlo con el recorte empírico seleccionado. De esta manera se ha intentado comprender la infancia como un concepto histórico, polisémico y adeudado históricamente en tanto sujeto de derecho.

Ahora bien, entendiendo las distintas perspectivas de primera infancia, partimos de la premisa de que las políticas sociales son la principal herramienta para materializar en acciones concretas la protección jurídica hacia la infancia. Dichas políticas deben orientarse a la búsqueda de mejorar el bienestar y el aprendizaje de los niños, apoyar a los padres, y ayudar a las sociedades a alcanzar metas colectivas. A partir de ello, podrán ofrecer igualdad de oportunidades de vida y brindar un nivel básico de bienestar para todos.

Con esta premisa como punto de partida, se ha investigado acerca de las influencias del discurso global que han dado forma significativa a las políticas sociales orientadas a la primera infancia. Para ello, las lentes teóricas utilizadas consistieron tanto en las ya mencionadas perspectivas, como en el discurso global de la primera infancia y sus movimientos al reterritorializarse. Por lo tanto, nos propusimos arrojar luz acerca de las concepciones de primera infancia que subyacen en el diseño de las políticas sociales que se construyen a partir de procesos de recontextualización y resignificación de discursos globales.

Para esto, en un segundo apartado hemos intentado entender la concepción de la primera infancia de una selección intencional de OOII (ONU, UNICEF, UNESCO, Banco Mundial y OCDE). Para ello, se ha destacado a la Convención de los Derechos del Niño (CDN) como documento que asume el carácter de síntesis de los contenidos programáticos a la hora de superar las anteriores declaraciones internacionales (UNICEF, 1990). La CDN se convierte hacia fines del siglo XX en el principal referente en lo que



respecta a la protección de la infancia, incluyendo el cuerpo jurídico más completo relativo a las características y elementos del otorgamiento de posibilidades de desarrollo individual y colectivo a los infantes.

El primer organismo seleccionado fue la ONU, es la agencia internacional con mayor alcance respecto al cumplimiento de los derechos del niño, a su vez busca mantener la paz y la seguridad internacionales, proteger los Derechos Humanos, prestar ayuda humanitaria, promover el desarrollo sostenible y defender el Derecho Internacional.

En el marco de la presente investigación, fueron seleccionados específicamente dos organismos. Por un lado, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en tanto formula y analiza el objetivo de las legislaciones para la infancia, transformándolas en herramientas de defensa y promoción de los derechos humanos vinculados a los niños. Por el otro, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), su labor incluye garantizar que todos los niños y niñas disfruten de su derecho a la educación y alcancen su máximo potencial.

Por otro lado, estudiamos el Banco Mundial identificándolo como una entidad que presta asistencia técnica y ayuda financiera a los países en desarrollo en pos de mejorar y reducir la pobreza en el mundo. El BM entiende que los primeros años de la vida de un niño constituyen una oportunidad única para mejorar sus resultados individuales y sociales en el futuro. Para reducir la pobreza extrema y disfrutar de prosperidad compartida, las inversiones en primera infancia son una de las mejores inversiones que pueden hacer los países. Este organismo sostiene que cuando los niños de corta edad y sus familias tienen acceso a servicios esenciales de salud, nutrición, educación y protección, se les da la oportunidad de aprender y de llevar vidas sanas y productivas, y a su vez, se fortalece el desarrollo del país en el que se encuentran.

Y como último OI, analizamos la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que asesora a los países para la mejora de sus políticas públicas. Como se ha analizado, la función primordial de la OCDE en relación a la primera infancia es servir como centro de conocimientos para la recopilación de datos y el análisis, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. La OCDE asesora en materia de políticas públicas y en el establecimiento de estándares y normas a nivel mundial en ámbitos que van desde la mejora del desempeño económico y la creación de empleo al fomento de una educación eficaz o la lucha contra la evasión fiscal internacional.

En el tercer capítulo, se han seleccionado determinados documentos de cada uno de los OOH estudiados, para identificar cómo estas agencias construyen discursos globales a partir de las concepciones de primera infancia que subyacen en sus instrumentos, y para analizarlos con las distintas perspectivas de análisis investigadas en el Capítulo 1. Dichos documentos fueron la Convención de los Derechos del Niño y la *Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible*, por parte de la ONU y sus Organismos, *Stepping up Early Childhood Development* del Banco Mundial, y *Starting Strong. Indicadores claves de la OCDE sobre educación y cuidado de la primera infancia* de la OCDE.

En este apartado nos proponemos resumir los hallazgos de los documentos analizados. A partir de la CDN, fue superada la concepción del niño como objeto de derecho, y el niño ha pasado a ser considerado como un sujeto de una amplia gama de derechos y libertades. Asimismo, del discurso que se permea de la UNESCO y UNICEF se traslucen aquí las perspectivas histórica y jurídica, ante el cambio cultural que implica dejar de considerar al niño como objeto de tutela, vigilancia y protección, para pasar a considerarlo como sujeto de derecho, desarrollo, participación, y ciudadanía, se produce una transformación fundamental en el rol que asume el Estado en relación a la infancia. Por lo tanto, su discurso prioriza y resignifica la importancia de repensar y atender a la primera infancia, se instala una consideración holística en el desarrollo del niño, se aspira al desarrollo integral, los derechos del niño poseen el carácter de indivisibles e interdependientes propio de los derechos humanos.

En segundo lugar, el discurso del Banco Mundial se encuentra alineado con la concepción de la infancia desde la perspectiva economicista. El Banco Mundial sostiene que ocuparse de la primera infancia es necesario para evitar costos mayores en un futuro, un niño que vive en condiciones de baja calidad posiblemente sea una carga económica para los Estados en un futuro. Es decir que un niño enfermo, mal nutrido, que no reciba educación de calidad será un gasto innecesario y posible de haberse evitado para el Estado. Por lo tanto, focaliza la atención en la primera infancia para abaratar costos a futuro, ya que atendiendo tempranamente podrían evitarse altas pérdidas económicas.

En tercer lugar, la concepción de la primera infancia desde el discurso de la OCDE prima la perspectiva economicista y jurídica. Por un lado, sostiene que es clave la atención a la primera infancia para favorecer a la movilidad social, considera que si se invierte en educación en la primera infancia las personas alcanzarán mayores estándares en la calidad de vida. Por lo tanto, pensar en invertir en educación en la primera infancia es redituable

y productivo para el futuro. Y como complemento a la perspectiva económica está la jurídica, pues desde la perspectiva la OCDE entiende al Estado como garante de derechos, y ofrece apoyo para mejorar sus políticas destinadas a la primera infancia.

A partir de diversos documentos de los OOII hemos observado el papel activo del niño en el desarrollo de su identidad, de la familia, del entorno que lo rodea. Por lo tanto, el niño debería ir, desde pequeño y acorde a su edad, progresivamente conociendo, cuestionando, desarrollando y transformando, una realidad que aún no es capaz de garantizarle el cumplimiento de todos sus derechos. Es necesario entonces focalizar esfuerzos de políticas públicas en la forma de relacionarse con el adulto, para que se faciliten las condiciones para garantizar los derechos de la niñez.

En los diversos documentos analizados se ha dejado en claro que los derechos de los niños no pueden ser considerados a modo de suerte u oportunidad; sino que son el requisito para que los Estados Miembros de la ONU cumplan con sus responsabilidades y obligaciones acordadas con la nueva concepción de la niñez, “expresión de solidaridad e igualdad con la cual se empodera a los niños y los adolescentes para que puedan participar activamente en el mejoramiento de su situación y procesos más amplios de cambio social” (UNESCO- UNICEF, 1987).

Se requiere un debate aparte sobre la idea de que determinados organismos empaqueten sus políticas o líneas de acción e intenten venderlas a diferentes regiones con diferentes contextos, lo que posiblemente provoque resultados erróneos e inesperados por parte de los responsables políticos que aspiraban a cumplir ciertas promesas difíciles de llevar a cabo en la realidad local, sin una previa recontextualización necesaria para que sea adecuada la implementación. Ball (2014) plantea que determinadas empresas proveen políticas de asistencia desarrollando estructuras de políticas y entremezclándose con discursos políticos existentes, de manera directa o indirecta, dentro del sistema político local.

Ahora bien, hemos visto que, en la esfera del discurso global, la producción de las agencias cobra relevancia y resuena, ya que luego se transfiere a contextos locales, recontextualizándose mediante procesos que lo resignifican, como se pretendió ilustrar aquí. De este modo, este trabajo deja abierto el interrogante respecto de los contextos receptores de lo que recomienda cada uno de los OOII en función de los distintos intereses que cada región mueve.

A la luz de la lente teórica de la recontextualización, en la que Ball (1998) reconoce distintos mecanismos mediante los cuales se transforman y redefinen las políticas educativas importadas en cada contexto, es importante mencionar que el proceso de internacionalización resulta evidente y necesario para que los enfoques innovadores y las políticas propuestas por los OOI resulten eficientes. Se deberá comprender, tal como menciona Zimmermann (2017), los nuevos planteos a través de la hibridación configurada en el tránsito entre contextos distintos, resaltando la necesidad del reconocimiento de las transformaciones en momentos de adaptación y generalización a un nuevo contexto.

Un segundo desafío con el que se encuentran los Estados, es que, si las propuestas de las agencias internacionales necesariamente son adaptables a contextos muy diferentes, son por lo tanto significativamente abstractas y no pueden tener en cuenta las culturas e instituciones políticas de cada país (Beech, 2009). Es decir que las propuestas presentadas por los Organismos Internacionales posiblemente se pierdan de riquezas o resulten incompletos al traducirlos sin una adecuada recontextualización a lo local, estos enfoques tendrían consecuencias diferentes de acuerdo a cada interpretación, y se corre el riesgo de perder efectividad al aplicar según cada criterio.

Para comenzar a responder este interrogante, se ha intentado comprender la influencia de los OOI en las líneas de acción locales y las direcciones que éstas toman al aplicar sus discursos globales con una política local específica (Estrategia Nacional *Primera Infancia Primero*) que se ha tomado como ejemplo.

Su objetivo general consiste en reducir las brechas sociales y territoriales que inciden en el desarrollo integral de la primera infancia, a efectos de posibilitar su plena ciudadanía. En este punto se ha encontrado relación estrecha con el planteo de UNICEF y su concepción y objetivos vinculados a la primera infancia.

Hemos visto que esta política es integral y determina prioridades de forma articulada, focalizando las intervenciones en las distintas dimensiones del desarrollo de la vida de los niños y niñas. Este caso no se presentó con pretensión de representatividad, sino que fue analizado como ejemplo interesante de los procesos de recontextualización y resignificación estudiados.

Por lo tanto, a lo largo de la presente investigación hemos observado que, para lograr la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de los niños, son necesarias políticas sociales adoptadas al contexto de cada país, manteniendo como eje el desarrollo integral del niño como sujeto de derecho. Hay suficiente evidencia de que una sociedad más equitativa requiere de programas con participación de los más pequeños de una sociedad. Aún queda un largo camino por recorrer para que la nuestra llegue a ser una sociedad equitativa, pues los compromisos oficiales contraídos a nivel nacional en forma de declaraciones y orientaciones políticas no suelen ir acompañados de estrategias detalladas, ni de una financiación pública adecuada.

Si bien la deuda de bienestar con la infancia no está saldada en el mundo, y tampoco en nuestro país, resulta de suma importancia analizar las situaciones actuales para que las instituciones y los responsables de garantizar una vida de calidad para los niños puedan realizar su trabajo acorde al contexto local en el que están inmersos.

Evidencia de esto se obtiene a partir del Informe del año 2019 del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (UCA)<sup>45</sup>, del cual surge que "la proporción de niños en hogares que no logran cubrir las necesidades alimentarias de todos sus miembros por problemas económicos se estima que 2018 alcanzó al 29,3%, y de modo directo a través de la experiencia del hambre al 13%" (2019:10).

A partir de un informe<sup>46</sup> conjunto de UNICEF y el Grupo Banco Mundial (2020) se desprende que en la actualidad hay 365 millones de niños, es decir uno de cada seis menores de edad, que viven en situación de extrema pobreza. Y en dicho informe se alerta que estos datos pueden incrementarse debido al impacto económico de la pandemia de coronavirus.

Según el estudio, dos tercios de esos niños habitan en África subsahariana, en hogares que luchan por sobrevivir con un promedio de 1,90 dólares al día o menos por persona, mientras que el sur de Asia aloja a casi una quinta parte de estos chicos.

Si bien el análisis muestra que el número de personas que viven en la pobreza extrema disminuyó en 29 millones entre 2013 y 2017, el avance de los últimos años ha

---

<sup>45</sup> *Infancia (s). Progresos y retrocesos en clave de desigualdad. (2019). Documento estadístico. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.*

<sup>46</sup> Global Estimate of Children in Monetary Poverty: An Update (2020) Consultado el 13 de noviembre de 2020: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34704/Global-Estimate-of-Children-in-Monetary-Poverty-An-Update.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

sido lento y desigual, y posiblemente empeore rápidamente debido al impacto económico de la pandemia.

En el caso de Argentina, un estudio de UNICEF<sup>47</sup> (2018) reveló que el 48% de los niños, niñas y adolescentes en Argentina es pobre. Y este dato empeora aún más, ya que 20 puntos porcentuales corresponden a niños, niñas o adolescentes que padecen actualmente una privación severa como vivir en una zona inundable y/o cerca de un basural, no contar con acceso a agua segura, saneamiento básico (baño inadecuado o no tiene baño) y/o vivencia adecuada (con hacinamiento, piso y techo deficientes), no recibir protección social o no asistir a la escuela.

Las estimaciones relativas al presente se ven aún más preocupantes, debido a la incidencia de la pandemia vigente de COVID. Las nuevas proyecciones realizadas por UNICEF alertan que, en diciembre de 2020<sup>48</sup>, el porcentaje de niños y niñas pobres alcanzará el 62,9%. Dicha estimación se basa sus cálculos en datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y pronósticos del Producto Bruto Interno (PIB), provenientes del Fondo Monetario Internacional (FMI). Asimismo, desde UNICEF<sup>49</sup> también se midieron los efectos del aislamiento sobre la primera infancia: desde el inicio de la cuarentena, un 48% de los chicos y chicas estudiados muestra alteraciones con las comidas, un 46% alteraciones con el sueño, y un 16% problemas de comunicación, situaciones que constituyen alertas de los efectos del aislamiento sobre el desarrollo infantil.

Si bien los números mencionados anteriormente reflejan cifras alarmantes, al menos los nuevos ámbitos de la concepción de infancia que hicieron otorgarle el espacio que merece al niño como sujeto de derechos, han sido resultado de las condiciones históricas, sociales y políticas, tal como se ha explicado. Las distintas perspectivas hacen que los fenómenos asociados a la infancia estén en constante movimiento; tanto los supuestos, como los códigos o sus identidades no son naturales ni estáticos. La infancia está en un proceso complejo de producción permanente.

En este sentido, en la presente investigación también hemos destacado la influencia de la pandemia de COVID-19 en las perspectivas predominantes en los discursos de

---

<sup>47</sup> Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina. (2018), UNICEF.

<sup>48</sup> Este comentario será ajustado al momento de entrega de la Tesis, actualizando los datos a esa fecha.

<sup>49</sup> *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana.* Informe sectorial: Educación. (2020). Buenos Aires, UNICEF.

primera infancia moldeados por las agencias internacionales. En este sentido, se ha destacado que las perspectivas psicológica y sociológica ganan terreno, como consecuencia de la atención hacia la salud mental y el bienestar infantil, los cuales podrían haberse visto perjudicados por las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia. Sin embargo, al día de la fecha aún es pronto para concluir cuáles fueron los impactos precisos de la pandemia en la concepción de primera infancia, por lo que, en un futuro, será necesario arrojar luz sobre este aspecto.

Las tantas transformaciones que hemos analizado a lo largo de la presente investigación, junto con los procesos históricos de globalización y transformación en los modelos de desarrollo económico acontecidos, nos llevan a reflexionar sobre la concepción de niño que se adopta en un momento particular. Tal como procuramos ilustrar mediante este trabajo, lo que entendemos sobre la infancia es consecuencia de la construcción social presente en el contexto en que se analiza, es decir, es un producto de una construcción influida por los diversos contextos. Esto implica pensar y proponer determinadas maneras en las que se desarrolla la vida de los niños y niñas y sus formas de socialización

Considerando que la infancia es una construcción social contingente y dinámica que cambia a lo largo de la historia en relación a los cambios sociales y los discursos de las disciplinas tanto científicas, psicológicas, pedagógicas, político-legales, morales, entre otras, futuras investigaciones podrán enfocarse en dar respuesta a ciertos interrogantes relacionados con la primera infancia. ¿Cómo vamos a ofrecerle y garantizarle que su desarrollo será pleno e integral y que podrá desarrollar sus potencialidades en un contexto acorde a su medida? ¿Cuáles serán las relaciones que estableceremos entre adultos y niños? ¿Qué prácticas serán llevadas a cabo a partir del nuevo discurso sobre la infancia? ¿Qué espacios se ofrecerán para la participación como sujetos de derechos? Este trabajo ha procurado ilustrar que diferentes organismos influyentes a nivel global ofrecen diversas respuestas a estos interrogantes, deviniendo en orientaciones prácticas también distintas.

A modo de reflexión final, podemos pensar que los diversos documentos de los OOH pueden ser medios de apoyo para alcanzar la inclusión social en las diversas sociedades, ya que son el resultado de un conjunto de consensos y apoyos multilaterales

que ejercen una influencia significativa en la formulación e implementación de políticas públicas locales. Los programas para la primera infancia representan los medios para la inclusión social a través de su objetivo de mejorar el bienestar y el aprendizaje de los niños, apoyar a las familias en una variedad de formas y ayudar a las sociedades a alcanzar metas colectivas (Friendly, 2007).

A través de la participación significativa y activa, y brindando la posibilidad de tener oportunidades para unirse en experiencias colectivas, disfrutar de la igualdad, compartir experiencias sociales y alcanzar el bienestar fundamental, se lograrán sociedades inclusivas, en tanto se ofrecerá igualdad de bienestar y oportunidades de vida.

No alcanzan los documentos internacionales para garantizar el bienestar de toda la población en sus primeros años de vida, se requiere que la inclusión desde los primeros años de vida sea parte de las disposiciones políticas nacionales. Para alcanzar esta meta se necesita, además de los análisis académicos, la ejecución de acciones políticas y sociales para garantizar el cumplimiento de los derechos de todos los niños, acechando el cumplimiento de los principios de la igualdad y la justicia social plasmados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Quizás resulta paradójico, ya que por un lado hemos encontrado discursos de los OOH que expresan una intención de empoderamiento a la infancia, dejando atrás la idea de una infancia protegida, regulada y disciplinada, adoptando una concepción de infancia que ejerce su ciudadanía, exige sus derechos y se apropia de su futuro. Pero, por otro lado, en el siglo XXI, se han observado cifras escalofriantes respecto a la niñez, donde los niños viven en condiciones indeseables y lejos del bienestar que se proclama tan necesario para ellos desde todas las esferas de discurso.

Ha quedado demostrado que la niñez no debe considerarse como la futura generación o los hombres del mañana, sino que la infancia es un factor estructural permanente de la sociedad, por lo que proteger los derechos de los niños resulta una cuestión de derechos humanos.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovich, Víctor, (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista de la CEPAL*. 88, pp. 35 a 50.

Acosta Jiménez, Wilson, (2012), “La infancia como sujeto de derechos según UNICEF” en *Pedagogía y Saberes*. No. 37, pp. 89-101

Acuña, Manuela (2015), *Diagnóstico de la primera infancia en la Argentina. Documento de Trabajo N°142*. Buenos Aires, CIPPEC.

Aguerrondo, Inés y Vaillant, Denise, (2015), *El aprendizaje bajo la lupa: Nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe*. Panamá, Fundación Ceibal, UNICEF.

Alcázar, Lorena y Alan, Sánchez. (2016), *El gasto público en la infancia y niñez en América Latina: ¿cuánto y cuán efectivo?*. Washington, D.C., BID.

Allegre, Silvina; Hernandez, Ximena y Roger, Camila (2014), *El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas*. Cuaderno 5. Buenos Aires, SIPI

Alzate Piedrahita (2001), "Concepciones e imágenes de la infancia", en *Revista de ciencias humanas*. 28

Ancheta Arrabal, Ana (2008), “Hacia una nueva concepción de la educación de la primera infancia como derecho: avances y...” en *Revista Iberoamericana de Educación*. 47(5).

Andrade Guzmán, Carlos (2010), “Corresponsabilidad Estado-Sociedad Civil en el ámbito de las políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad social”. Estudio de caso N°109. Universidad de Chile, Chile.

Antelo, Estanislao (2001), *La pedagogía y la época*. Buenos Aires, Mimeo.

Aries, Philippe (1987), *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid, Taurus.

Aries, Phillipe (1986), “La infancia”, en *Revista de Educación*. 281, pp. 5-17

Armendáriz, Edna, Ardanaz, Martín, Behrman, Jere, Cristia, Julián y Hincapie Diana (2005), “La alternativa más rentable: invertir en el desarrollo infantil”, en Berlinsky, Samuel y Schady, Norbert, *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo.

Aulicino, Carolina, (2015), *El problema es hoy: un análisis de los retos hacia la integralidad en las políticas de la primera infancia en Argentina*. Tesis de Maestría, Universidad San Andrés, Buenos Aires

Ball, Stephen (1990), "Management as a Moral Technology: A Luddite Analysis", en Ball, Stephen (ed.) *Foucault and Education: Disciplines and Knowledge*. London, Routledge, pp. 153-65.

Ball, Stephen (1993), "What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes", en *Discourse*. 13(2), pp. 10-17.

Ball, Stephen (1998), "Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy" en *Comparative Education*. 34(2), pp. 119-129.

Ball, Stephen (2014), "Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales" en *Educación y Política Educativa*. 22 (41)

Baratta, Alessandro (1998), "Infancia y democracia", en: García Méndez, E., *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Bogotá, Temis.

Barker, David (1999), "Fetal and infant origins of adult disease", en *Medical Journal*. 301.

Baquero, Ricardo.(2005) *El fracaso escolar desde una perspectiva psicoeducativa*, Clase virtual del Curso "Infancias y adolescencias: interrogaciones sobre saberes y prácticas", Buenos Aires, Cem/Puntoseguido.

Batiuk, Verónica (2016), "Educación Infantil: una prioridad política y social. Avances, agenda y estrategias" en Tedesco, Juan Carlos (ed), *La agenda educativa argentina*. Buenos Aires, Fundación OSDE, Editorial SXXI.

Bedregal, Paula y Pardo, Marcela (2004), "Desarrollo infantil temprano y derechos del niño" en *Serie reflexiones: infancia y adolescencia*. 1, pp.31-45

Beech, Jason (2003), "Docentes del Futuro: La influencia de las Agencias Internacionales en las reformas de Formación Docente en Argentina y Brasil en los 90.", en Lázaro Lorente Luis y Martínez Usarralde María Jesús (Eds). *Lecturas de Educación Comparada Y Educación Internacional*. Valencia, Servei de Publicacions de la Universitat de Valencia, pp. 227-254

Beech, Jason (2005), "International agencies, educational discourse, and the reform of teacher education in Argentina and Brazil (1985-2002): a comparative analysis." Tesis de Doctorado. Institute of Education, Universidad de Londres, Inglaterra.

Beech, J. (2005) "Sociedad del conocimiento y política educativa en latinoamérica: invirtiendo los términos de la relación", en *Quaderns digitals, quaderns* 38.

Beech Jason (2007), "La Internacionalización de las políticas educativas en América Latina", en *Revista Pensamiento Educativo*. Vol. 40, No 1, pp. 153-173

Beech, Jason (2009), "Policy spaces, mobile discourses, and the definition of educated identities" en *Comparative Education*. Vol. 45, No. 3, pp. 347-364

Beech, Jason (2011), *Global Panaceas, Local Realities: International Agencies and the future of Education*. Frankfurt am Main, Peter Lang.

Beech, Jason (2018), “La Escuela de hoy. Tensiones, posibilidades y desafíos.”, en *Anuario Digital de Investigación Educativa*. pp. 32-38

Bennett, John (2008), *Early childhood education and care systems in the OECD countries: the issue of tradition and governance*. Encyclopedia on Early Childhood Development, 1-5.

Bernstein, Basil (1988), *Poder, educación y conciencia*. Sociología de la transmisión cultural. Chile, CIDE.

Berlinsky, Samuel y Schady, Norbert, (2005) *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Nueva York, BID

Blanco, Rosa y Umayahara, Mami (2004), *Síntesis Regional de Indicadores de la primera infancia*. Chile, UNESCO.

Bodero Cáceres, Claudia (2017). *La neurociencia en la primera infancia*. Apuntes ciencias sociales. 07(01). Disponible en: <http://journals.continental.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/502/490>.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997), *Local y Global. La Gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.

Braslavsky, Cecilia y Gvirtz, Silvina (2000), “Nuevos desafíos y dispositivos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo” en *Cuadernos de la OEI*. 4, pp. 41-72

Burman, Erica (2013), “Entre dos deudas: niño y desarrollo (inter)nacional”, en *Teoría y crítica de la psicología*. 3, pp. 3–19.

Bustelo Graffigna, Eduardo (2012), “Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano” en *Salud Colectiva*. 8(3), pp. 287-298

Campos, Anna Lucia (2010), *Primera infancia: una mirada desde la Neuroeducación*. Organización de los Estados Americanos.

Cardini, Alejandra; Díaz, Gala; Guevara, Jennifer y de Achával Olivia (2017), “Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina”, en *Documento de Recomendación de Políticas Públicas*. CIPECC, Buenos Aires.

Carli, Sandra (2002), *Niñez, pedagogía y política*. Buenos Aires, Editorial Mino y Davila.

Carli, Sandra (2005), *Infancia, Cultura y Educación en las Décadas del 80 y 90 en Argentina*. Buenos Aires, Universidad de San Andrés

Carli, Sandra (2010), “Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001): figuras de la reciente historia” en *Educação em Revista Belo Horizonte*. 26 (1), p.351-382.

Carli, Sandra, (2006), *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires, Paidós.

Casas Ferrán (2006), *Infancia y representaciones sociales*. Instituto de Investigaciones sobre Calidad de Vida, Universidad de Girona, España.

Casas, Fernando (1998), *Infancia: perspectivas psicosociales*. Barcelona, Paidós.

Castells, Manuel (1999), *La sociedad en red*. México, Siglo XXI.

Castell Manuel (2000) Globalización, política y sociedad en la era de la información en *Revista Bitácora Urbano Territorial*. Núm. 4, primer semestre, pp. 42-53.

Cillero Brunol, Miguel (1999), “El interés superior del niño en el marco de la Convención de Internacional sobre los Derechos del niño”, en *Justicia y Derechos del Niño*. 1, p. 45-62

Cillero Brunol, Miguel (1999), *Infancia, Derecho y Justicia: Situación de los derechos del Niño en América Latina y La Reforma Legislativa en la década de los 90*. Santiago de Chile, UNICEFF.

Comenio, Juan Amós (1997), [1922], *Didáctica Magna*. México, Porrúa.

Corea, Cristina y Lewkowicz, Ignacio (1999) *¿Se acabó la infancia? Ensayo sobre la destitución de la niñez*. Buenos Aires, Lumen/ Humanitas

Corsaro, William (1997), *The Sociology of Childhood*. California, Ene Forge.

Cowen, Robert (2000), "¿Comparando Futuros O Comparando Pasados?" en *Revista Propuesta Educativa*. X, 23, pp. 32-37.

Dávila, Paulí y Naya, Luis, (2010), “Infancia, Educación y Códigos de la Niñez en América Latina. Un análisis comparado” en *Revista Española de Educación Comparada*. 16, pp. 213 – 233.

De Ferranti, David; Ferreira, Francisco; Perry, Guillermo y Walton, Michael (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*. Washington, Banco Mundial.

Devercelli, Amanda y Saavedra, Jaime (2019), *El compromiso inquebrantable del Banco Mundial con la educación en la primera infancia*. Voces. Consultado el 11/05/2020: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/el-compromiso-inquebrantable-del-banco-mundial-con-la-educaci-n-en-la-primera-infancia>

Diamond, Marian y Hopson, Janet (1999), *Magic Trees of the Mind : How to Nurture Your Child's Intelligence, Creativity, and Healthy Emotions from Birth Through Adolescence*. Plume, New York.

Díaz Soler, Carlos (2012), “Mas allá de la infancia escolarizada. Elementos para una discusión sobre el campo investigativo de la infancia”, en *Pedagogía y Saberes*. 37, pp. 49-62

Diker, Gabriela (2009), *¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?*. Buenos Aires, Biblioteca Nacional.

Duro, Elena (2011), *Servicios de Atención a Niños y Niñas de 45 días a 36 meses*. Argentina, UNICEF.

Duro, Elena (2012), *Crecer juntos para la primera infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales 2011*. Buenos Aires, UNICEF.

Escolano, Benito (2000), *Tiempos y espacios para la escuela. Ensayos históricos*. Madrid, Akal.

Faccini, Benedicto y Combes, Bernard (1999), *El desarrollo del niño en la primera infancia: echar los cimientos del aprendizaje, informar temático*. París, UNESCO

Fairclough, Norman y Wodak, Ruth (1997). “Critical discourse analysis”, en Teun van Dijk (comp.), *Discourse as social interaction*. Sage, Londres, pp. 258-284.

Fazio Scandizzo, Eros (2002, mayo 19-23), “Políticas públicas de infancia. Una mirada sobre los derechos.” en *Estudio sobre la Infancia en Argentina. Historia y análisis cultural*. VI Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana, México

Feldman, Gustavo (1998). *Los derechos del niño*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.

Filgueira, Fernando y Aulicino, Carolina (2015). *La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia*. Buenos Aires, CIPPEC.

Foucault, Michel (1970). *El orden del discurso*. Buenos Aires, Tusquets.

Foucault, Michel (1980). *Conocimiento / poder; entrevistas seleccionadas y otros escritos. 1972-1977*. Nueva York, Knopf Doubleday Publishing Group.

García, Jorge Luis (2016), “*The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*”, Grupo de Trabajo Mundial sobre Capital Humano y Oportunidades Económicas, Documento de trabajo 2016-035, Chicago, pág. 1

García Méndez, Emilio (1998) *Infancia y adolescencia. De los derechos y de la justicia*. Buenos Aires, Del Puerto

García Méndez, Emilio (1999), “Infancia, ley y democracia. Una cuestión de justicia.”, en *Justicia y Derechos del Niño*. 1, p. 23-44

Gélis, Jacques (1992), “La individualización del niño”, en Aries, Phillipe y Duby, George, *Historia de la vida privada. El proceso de cambio en la sociedad de los siglos XVI –XVIII*. Barcelona, Taurus.

Gertler, Paul (2014), “Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica”, *Science*, vol. 344, n.º 6187 págs. 998-1001.

Guevara, Jennifer y Urban, Mathias (2020), “Early Childhood in the Global Village: Competent systems for sustainable development” en Mooney Brian (ed) *Ireland's Yearbook of Education 2019-2020*. Pp. 113-118

González Plessmann, Antonio (2008), “Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización” en *Aportes Andinos*. 23

Giddens, Anthony (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Trad. Cifuentes, Pedro. Barcelona, Taurus.

Grantham-McGregor, Sally; Bun Cheung, Yin; Cueto, Santiago; Glewwe, Paul; Richter, Linda y Strupp, Barbara (2007), “Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries” en *Child development in developing countries*. 369, pp.60-70

Gras, Martín, (2014), “De la Jurisdicción Universal a la Práctica Local”, en *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*. 17 (62), pp. 91-104.

Grupo Banco Mundial, (2016), *Stepping up Early Childhood Development*. Estados Unidos.

Hodge, Robert y Kress, Gunther (1979), *Language as Ideology*. Londres, Routledge & Paul Kegan.

Jaramillo, Leonor (2007), “Concepciones de infancia” en *Zona Próxima*. 8, pp. 108-123.

Kagan, Lynn (2013), *¿Qué es la calidad en el desarrollo infantil temprano y en la educación? Diálogo Regional de Política. Calidad en los servicios de atención a la primera infancia*. Washington, BID.

Kandel , E., Jessell , T., & Schwartz , J. (2005). *Neurociencia y conducta*. Madrid: Pearson Prentice Hall.

Kant, Immanuel. (2003), *Pedagogía*. Madrid, Akal.

Kochen, Gladys (2013), *Aportes conceptuales y experiencias relevantes sobre educación en la primera infancia*. Argentina, UNESCO.

Kohan, Walter (2007), *Infancia, política y pensamiento*. Buenos Aires, Del Estante Editorial.

Knight, Jane (1994), "Internationalization: Elements and Checkpoints", en Ottawa: Canadian Bureau for International Education. Issue No. 7.

Kurt Fischer, Samuel Rose. (1994), "*Dynamic Development of Coordination of Components in Brain and Behavior*", en G. Dawson & K. W. Fischer (Eds.), *Human behavior and the developing brain* (p. 3–66). The Guilford Press.

Larrosa, Jorge y Pérez de Lara, Núria (1997) *El enigma de la infancia. Imágenes del otro*. Barcelona, Virus.

Lewkowicz, Ignacio y Coreo, Cristina (2004). *Pedagogía del aburrido*. Buenos Aires, Ed. Paidós.

Llobet, Valeria, (2009), "Las políticas sociales para la infancia, la psicología y el problema del reconocimiento", en *Revista del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Psicología*. 14 (2), pp. 73-94.

Locke, John (1986) [1693], *Pensamientos sobre la educación*. Madrid, Akal, S.A.

Locke, John (1999) [1690], *Ensayo sobre el entendimiento humano*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

López, Néstor; Rodríguez, Javier y Tomassino, Mariana (2012), *La situación de la primera infancia en la Argentina*. Argentina, Fundación Arcor.

López, Néstor; Rodríguez, Javier y Tomassino, Mariana, (2012) *La situación de la primera infancia en la Argentina*, Argentina, Fundación Arcor.

Luzón, Antonio y Torres, Mónica (2013), "Apuntes sobre la internacionalización y la globalización en educación. De la internacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza", en *Journal of Supranational policies of education*. 1, pp. 53-66

Magistris, Gabriela (2014), *Del niño en riesgo al niño sujeto de derecho*, en *Revista Niños, Menores e Infancia*. N° 9.

Marcó Navarro, Flavia (2014), *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: Igualdad para hoy y mañana. Serie políticas sociales 204*. Santiago de Chile: CEPAL.

Martínez Oyarce, Loreto y Ditzel Lacoa, Loreto (2012), *Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia*. Uruguay, Organización de los estados americanos.

Meireiu, Philippe y Develay, Michel (1992), *Emile, revient vite, ils sont devenus fous*. París: Esf

Merton, Robert (1995), "The Thomas Theorem and The Matthew Effect", en *Social Forces*. 5, 74(2), pp. 379-424. Disponible en: <http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/thomastheorem.pdf>

Moreno, Juan Martín (2017). *Proyectos de Desarrollo Humano del Banco Mundial en Argentina Vinculados a la primera infancia*. Disponible en: [http://priorizarlaequidad.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/Banco-Mundial\\_Proyectos-de-Desarrollo-Humano-en-Arg\\_JM-Moreno\\_14.12.2016.pdf](http://priorizarlaequidad.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/Banco-Mundial_Proyectos-de-Desarrollo-Humano-en-Arg_JM-Moreno_14.12.2016.pdf)

Myers, Roberto, (2000), "Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe: una revisión de los últimos diez años y una mirada hacia el futuro", en Revista Iberoamericana de Educación. N°22, pp 17-39.

Narodowski, Mariano (1994), *Infancia y poder: la conformación de la pedagogía moderna*. Buenos Aires, Aique.

Narodowski, Mariano (1999), *Después de clase*. Buenos Aires, Novedades Educativas.

Navarro, Flavia (2014), *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana. Serie Políticas Sociales. (N°204)*. Santiago de Chile, CEPAL.

Observatorio de la Deuda Social Argentina (2019), *Infancia (s). Progresos y retrocesos en clave de desigualdad*. Documento estadístico. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina.

OCDE (2017), *Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education* Francia, OCDE.

OCDE (2001), *Niños pequeños, grandes desafíos*. OCDE, Madrid

OCDE (2009), *Doing Better for Children*. París, OCDE.

OCDE (2019), *El trabajo de la OCDE sobre educación y competencias*. OCDE, París.

ONU, *Carta de Naciones Unidas* (1945), Estados Unidos, ONU.

ONU, *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989), Francia, ONU.

ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), Francia, ONU.

ONU, *Declaración de los Derechos del Niño* (1959), Paris, ONU.

ONU, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención* (2001), Comité de los Derechos del Niño.

ONU, *Objetivos y metas de desarrollo sostenible*. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.



ONU, *Observación General N° 7, Realización de los Derechos del Niño en la primera infancia* (2005), Ginebra, Comité de los Derechos del Niño.

ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966), Estados Unidos, ONU.

ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), Estados Unidos, ONU.

ONU, *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe* (2015), CEPAL y UNICEF.

ONU, *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (2015), Estados Unidos: ONU.

ONU, *Informe de políticas: La COVID-19 y la necesidad de actuar en relación con la salud mental*. (2020), Estados Unidos: ONU

Organización de las Estados Americanos, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño* (2002), Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Palacios, Jesús y Castañeda, Elsa (edit.) (2011), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*. Argentina, Fundación Santillana.

Pêcheux, Michel (1978). *Hacia el análisis automático del discurso*. Madrid, Gredos.

Peralta, Victoria y Fujimoto, Gaby (1998), *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. Santiago de Chile, Organización de Estados Americanos.

Piñero, Regino (2010). *Nutrición y función cerebral en los niños*. Perú, Cerebrum Ediciones.

Pizarro Contador, Crisóstomo (2016), “Immanuel Wallerstein: Globalización de la economía-mundo capitalista. Perspectiva de largo plazo” en *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*. 189, pp. 155-162

Postman, Neil (1994) *The disappearance of childhood*. Nueva York, Vintage.

Prout, Alan y James, Allison (2015), *Constructing And Reconstructing Childhood*. London, Routledge.

Redazione, (2018), *Educación y Cuidado de la primera infancia en la OCDE*. Consultada al 11/05/2020: <https://www.panoramical.eu/union-europea/educacion-cuidado-la-primera-infancia-la-OCDE/>

Repetto, Fabián (2013), *Relatoría del Diálogo Regional de Política: Calidad en los Servicios de Atención a la primera infancia*. Washington, BID.

Repetto, Fabián., y Fernandez, Juan Pablo (2012), *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, CIPPEC.

Repetto, Fabián; Veleda, Cecilia; Medrazza, Florencia, Díaz Langou, Gala; Auliciono, Carolina, y Acuña, Malena (2015), *Argentina Debate: primera infancia*. Buenos Aires, CIPPEC.

Revel, Jacques (1992) “Los usos de la civilidad”, en Ariès, Philip y Duby, George (dirs.), *Historia de la vida privada*, Tomo V, Madrid, Alfaguara.

Rousseau, J. J. (1985) *Emilio o de la Educación*. Madrid, Edacaf

Rozengardt, A. (2014). “Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social. Propuesta de una Matriz de valoración del papel de los espacios no formales de cuidado y educación. primera infancia en la realización de los derechos humanos de las niñas y los niños.” Tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.

Schaub, Maryellen, Henck, Adrienne, Baker David (2017), *The Globalized “Whole Child”: Cultural Understandings of Children and Childhood in Multilateral Aid Development Policy, 1946-2010*. University of Chicago, Chicago.

Schriewer, Jurgen (2000), *Discourse Formation in Comparative Education*. Frankfurt, Peter Lang.

Schriewer, Jurgen (2011), “Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada” M. Caruso y H.E Tenorth (comps.) en *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógicas en un mundo global*. Granica, Buenos Aires (41-106).

Shanker, Stuart (2010), “Self-Regulation: Calm, Alert, and Learning”, en *Education Canada*. Vol. 50 (3).

Shonkoff, Jack (2012), “*The Lifelong Effects of Early Childhood Adversity and Toxic Stress*”. *Pediatrics*, vol. 129, n.º 1, págs. 232–246. Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/44358788.pdf>, consultado el 10/01/2021

Southwell, Myriam (2015), “Infancias, escuela y educación: una mirada (entre)generaciones”, en *Revista Diálogos Sobre educación*. 6(10).

Steiner-Khamsi, Gita (2012), Lo político y lo económico de la comparación, en *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*. 9-Año 3

Tafettani, Laura (2018), La primera infancia del Banco Mundial, en Agencia de Noticias. Consultado al 11/05/2020: <https://www.pelotadetrapo.org.ar/2013-09-05-12-30-19/2018/4295-la-primera-infancia-del-banco-mundial-2.html>

Tuñón, Ianina (2019), INFANCIA(S). *Progresos y retrocesos en clave de desigualdad. Documento estadístico. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Serie Agenda para la Equidad (2017-2025)*. Buenos Aires: Fundación Universidad Católica Argentina

Umayahara, Mami (2004), “En búsqueda de la equidad y calidad de la educación de la primera infancia en América Latina” en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. 2(2)

UNESCO. *Cuidado y Desarrollo de la primera infancia. El Desarrollo del Niño en la primera infancia: echar los cimientos del aprendizaje*. (1999). París, UNESCO.

UNESCO, *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* (1990), Estados Unidos, UNESCO.

UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y Programa para Mundial de alimentos (2020), *Marco para la reapertura de escuelas*.

UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2005* (2005), Nueva York, UNICEF.

UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2016. Una oportunidad para cada niño* (2016), Nueva York, UNICEF.

UNICEF, *La primera infancia importa para cada niño* (2017). UNICEF, New York.

UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2019. Niños, alimentos y nutrición*. (2019), Nueva York, UNICEF.

UNICEF, *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño* (1990), México, UNICEF.

UNICEF, *Progreso para la Infancia: Un balance sobre la protección de la niñez* (2009), Ginebra, UNICEF.

UNICEF, *Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina* (2018), Buenos Aires, UNICEF.

UNICEF, *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana. Informe sectorial: Educación*. (2020). Buenos Aires, UNICEF.

UNICEF y Secretaría de Derechos Humanos *Privados de Libertad. Situación de Niños, Niñas y Adolescentes en la Argentina* (2006), Buenos Aires, UNICEF.

UNICEF y Grupo Banco Mundial, *Ending Extreme Poverty: a Focus on Children* (2016), Nueva York, UNICEF.

Urban, Matías; Alejandra Cardini, Jennifer Guevara, Lynette Okengo, Rita Flórez Romero (2019), *Early Childhood Development Education and Care: The Future Is What We Build Today*. 2020 Agenda for SustainableDevelopment

Varela, José (1986), “Aproximación genealógica a la moderna percepción social de los niños”, en *Revista de Educación*. 281, pp. 155-175.

Vegas, Emilia y Santibáñez, Lucrecia (2010), *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Estados Unidos, Banco Mundial.

Velásquez, Fabio (2001), “Desarrollo local y globalización una reflexión sobre América Latina”, en *Revista Sociedad y Economía*. 1, pp. 9-26

Vergara, Ana; Peña, Mónica; Chávez, Paulina y Vergara, Enrique (2015). “Los niños como sujetos sociales: El aporte de los Nuevos Estudios Sociales de la infancia y el Análisis Crítico del Discurso”, en *Psicoperspectivas*, 14(1), pp. 55-65.

Walkerdine, Valerie (2004), “Developmental psychology and the study of childhood”, en Kehily Mery Jane (ed), *An Introduction to Childhood Studies*. Buckingham, Open University Press, pp. 96-107.

Wallerstein, Immanuel (1979), *El moderno sistema mundial*. México, Siglo XXI Editores.

Wallerstein, Immanuel (2001), *Conocer el mundo, saber el mundo*. México, Siglo XXI editores

Wallerstein Immanuel (2016), *El moderno sistema mundial I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el XVI*. España, Siglo XXI

Woodhead, Martin y MOSS, Peter (Eds.) (2007): “Early Childhood and Primary Education”, en: EARLY CHILDHOOD IN FOCUS 2 Transitions in the Lives of Young Children. Milton Keynes, United Kingdom. The Open University.

Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019), Decreto Nacional 750/2019: Estrategia Nacional “ primera infancia Primero”

Argentina, Ministerio de Salud (2012), Resolución 1460/2012: “Programa Sumar” y/o “Programa Nacional de Desarrollo de Seguros Públicos de Salud”

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. (2019). Estrategia Nacional de la primera infancia. Republica Argentina

Argentina, Ministerio de Salud de NACIÓN. Programa SUMAR, la ampliación del Plan Nacer