

## CUADERNO 04

El desarrollo infantil temprano. Entre lo político, lo biológico y lo económico

**SILVINA ALEGRE**

SSN 1999-6179 / Septiembre 2013



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



Organización  
de las Américas



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires

**SITEAL**  
SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS  
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

**SIPI**



unicef 

## EL DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO. ENTRE LO POLÍTICO, LO BIOLÓGICO Y LO ECONÓMICO

### Introducción<sup>1</sup>

La inversión en la primera infancia, en general, y en el Desarrollo Infantil Temprano (DIT), en particular, se justifica apelando a distintos tipos de argumentos: el reconocimiento del derecho de los niños a vivir un presente pleno y acceder a oportunidades para el futuro; la identificación de los primeros años de vida como un momento crucial para el desarrollo de capacidades y competencias cognitivas, afectivas y sociales; y las altas tasas de retorno que conlleva la inversión social en la primera infancia. Estas tres líneas discursivas –que resultan convergentes en algunos puntos y divergentes en otros– atraviesan el debate sobre la relevancia de invertir en la primera infancia y definen los lineamientos que fundamentan las acciones promovidas por los organismos internacionales de cooperación y crédito que contribuyen a moldear la agenda pública sobre el problema en los países de América Latina.

El catálogo de derechos que supone garantizar el interés superior del niño traza un horizonte de deseabilidad. Desde el punto de vista del contenido que prescribe su texto, del compromiso asumido por los Estados partes y de los acuerdos forjados en tanto partícipes de la comunidad internacional, la Convención de los Derechos del Niño es reconocida como uno de los instrumentos más progresivos del derecho internacional de derechos humanos. Así, en tanto meta por alcanzar, las prescripciones de la Convención definen el sentido por el cual debe orientarse toda acción política que pretenda gozar de legitimidad. Sin embargo, el entorno de rezago económico y social y de debilidad política e institucional que enfrentan gran parte de los países de la región marca distintos ritmos y trayectorias en los efectos de las acciones que los Estados logran implementar. En este contexto, los argumentos desplegados a favor de la inversión social en la primera infancia tienden a enfatizar distintas dimensiones que justifican su prioridad. La “deuda social” es aún inmensa por lo que cabe valorar todos los aportes realizados, siempre que estén guiados por el interés superior de los niños, sobre todo de los más pequeños.

Sin embargo, la visión y misión sobre la cuestión de la primera infancia que adoptan los organismos internacionales muestran puntos de contacto y interrupción con respecto al enfoque de derechos. La importancia de analizar los marcos conceptuales

<sup>1</sup> Agradezco a Verona Batiuk, especialista en Educación Infantil de la OEI - Oficina Buenos Aires, por el fructífero intercambio sobre el tema y la bibliografía generosamente compartida.

desde los cuales estos organismos se aproximan al problema está dada por la influencia que ejercen en la definición de las agendas internacionales y nacionales, mediante el otorgamiento de recursos financieros para desarrollar programas y proyectos en las áreas que consideran estratégicas. El reconocimiento de esta influencia impone examinar el tipo de tensiones que se plantean a partir de las distintas perspectivas adoptadas. Es en esta clave que nos proponemos revisar, por un lado, los enfoques desde los que se aborda conceptualmente el problema, y por el otro, las líneas programáticas de acción definidas como prioritarias por los organismos de cooperación internacional y sus contrapartes en los países de la región.

### El enfoque de derechos y las políticas de desarrollo

El diseño de políticas desde un enfoque basado en derechos implica reconocer:

- Que todas las personas son titulares de derechos que obligan al Estado. El diseño de políticas desde un enfoque de derechos no se fundamenta en la necesidad de asistencia, sino sobre la exigibilidad de las prestaciones públicas sociales.
- Que el carácter universal de los derechos no implica desconocer la existencia de grupos de atención prioritaria. Las situaciones de carencia –material y de capacidades– constitutivas de las situaciones de vulnerabilidad y pobreza exigen que las acciones se dirijan especialmente a estos grupos, a fin de garantizar la universalidad de oportunidades.
- Que la distinción entre derechos civiles y políticos –cuyo cumplimiento se basa en una lógica negativa que obliga al poder estatal a no coartar las libertades de las personas– y los derechos económicos, sociales y culturales –que exigen la ejecución de acciones concretas– no exime a los Estados de la responsabilidad de implementar políticas bajo el argumento de la restricción de los recursos económicos.

### *Carencias vs. Derechos*

La contraposición entre necesidades potencialmente ilimitadas y recursos (por definición) insuficientes para satisfacerlas impone la racionalización de su asignación. Racionalización que no deber ser entendida en términos instrumentales sino comunicativos (en sentido habermasiano), de manera de fundar las acciones en consensos alcanzados a través de la interacción de la crítica y el acuerdo entre todas las personas investidas de actoralidad. Esta visión de la integración social, íntimamente relacionada con la posibilidad de realización de la democracia, define

los medios como fines. No hay un devenir teleológico sino que la democracia se forja en el camino de su consecución.

La teoría de la acción comunicativa define los principios éticos como fundamento de la rectitud. Los derechos humanos ofrecen ese fundamento.

Desde una perspectiva de derechos, la formulación, implementación y evaluación de políticas de desarrollo pone en relación los principios de igualdad y no discriminación, participación social y política, y acceso a la justicia con nociones inherentes a las estrategias de desarrollo, como inclusión, participación y rendición de cuentas.

Si bien el enfoque de derechos no prescribe el contenido de las políticas, define la orientación general y el marco conceptual para su diseño e implementación. En este marco se destacan el empoderamiento de los sectores en situación de desventaja social y el fortalecimiento de los mecanismos jurídicos e institucionales para denunciar legalmente la vulneración de los derechos y exigir su restitución.

Como señala Víctor Abramovich (2006)

En las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza se ha reconocido ampliamente la importancia de dotar de poder a los sectores pobres y excluidos. El enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a otorgar ese poder por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad (p. 40).

Más allá de los principios éticos que sustentan el discurso y del efecto performativo que puede contener la retórica de derechos, la vinculación entre las estrategias de desarrollo y el enfoque de derechos impone la existencia de un sistema jurídico y un dispositivo institucional que permita a los titulares de derechos demandar el cumplimiento de la obligación estatal de efectivizar las medidas de bienestar indispensables para garantizar una vida buena.

...para el enfoque basado en derechos es fundamental partir del reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, pues ella sin duda influirá en el establecimiento de un marco conceptual para la formulación e implementación de políticas públicas y de mecanismos de rendición de cuentas o responsabilidad que puedan

considerarse compatibles con la noción de derechos. En definitiva, el lenguaje de derechos en las estrategias de desarrollo exige identificar algún tipo de mecanismo de seguimiento y responsabilidad que involucre a los actores del proceso de definición de políticas (Abramovich, 2006, p. 41).

De esta manera, al imponer **tipos de obligaciones** en lugar de **acciones concretas**, el enfoque de derechos deja a los Estados un amplio margen de maniobra para definir las medidas de acción política destinadas a materializar los derechos.

#### *De las falsas dicotomías*

En su dimensión empírica, la interacción de las siguientes premisas pareciera instalar una tensión irresoluble.

- a. Todas las personas son sujetos de derechos y los derechos humanos son universales e indivisibles.
- b. Los derechos positivos (económicos, sociales y culturales) exigen acciones estatales efectivas, así como la vigencia plena de una institucionalidad materializada por el cumplimiento y ejercicio de los derechos negativos (civiles y políticos).
- c. Las capacidades y recursos de los que disponen los Estados son limitados.

Ante esta constatación las preguntas que surgen son: ¿Es válido plantear la focalización en el marco de un enfoque de derechos? ¿Cómo garantizar la universalidad cuando los recursos son escasos? ¿Cómo forjar la imbricación de los derechos positivos y negativos para empoderar a los actores?

### *Primera: Universalidad vs. Focalización*

#### *Focalización sobre las personas*

El rechazo de las carencias como fundamento de las estrategias y políticas de desarrollo no implica desconocer las situaciones de mayor criticidad social. El enfoque de derechos resulta incompatible con la asistencia pública en la medida en que ésta se dirige a los pobres, categoría abstracta definida por la carencia de bienes materiales, recursos y oportunidades, que niega la capacidad de acción de los sujetos. Sin embargo, la necesidad de priorizar la atención de los grupos más vulnerables de la sociedad se erige en un medio de lograr la igualdad de oportunidades.

Todas las personas son sujetos de derechos. Sin embargo, la creación de igualdad de oportunidades impone la ejecución de medidas especiales de equiparación.

Esto implica la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho. El concepto de igualdad material es una herramienta de enormes potencialidades, tanto para examinar las normas que reconocen derechos como para orientar las políticas públicas que pueden garantizarlos o que a veces pueden afectarlos (Abramovich, 2006, pp. 44-45).

Se justifica de esta manera que los Estados orienten sus esfuerzos a la atención de los grupos en situación de mayor desventaja social. Sin perder de vista que los derechos humanos asisten a toda la ciudadanía por igual y que la interacción de los derechos es tan íntima que pierde sentido plantear jerarquización alguna, el derecho a la vida y el desarrollo de las condiciones presentes para un futuro mejor delimitan indudablemente un campo de prioridad.

#### *Focalización sobre los derechos*

De esta manera, aun cuando los derechos humanos no presenten jerarquía, es posible identificar algunos que tienen una relación primordial con la pobreza y la oportunidad de salir de ella, es decir que tienen mayor impacto sobre el desarrollo. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), principal órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas, señala tres diferentes formas de pertinencia de los derechos humanos para las estrategias de desarrollo: la pertinencia constitutiva, la instrumental y la restrictiva respecto del contenido y el ámbito de las acciones.

La **pertinencia constitutiva** hace referencia a los recursos y capacidades considerados básicos en el medio social de que se trate, cuyo cumplimiento puede verse vulnerado por insuficiencia de recursos económicos (derecho a la alimentación, la salud, la educación).

La **pertinencia instrumental** involucra a los derechos civiles y políticos, en la medida en que contribuyen a evitar procesos sociales o políticos que pueden conducir a situaciones de pobreza. Los derechos vinculados con el funcionamiento de las democracias restringen la tolerancia de situaciones de pobreza extrema, instalando exigencias a los gobiernos a través de la efectivización de la responsabilidad ciudadana. Así, los derechos de participación, información y asociación se convierten en derechos de pertinencia instrumental en la medida en que contribuyen a demandar la ejecución de políticas o estrategias destinadas a reducir la pobreza.

La **pertinencia respecto del contenido y ámbito de las acciones** implica reconocer que si bien la pobreza depende de factores económicos (insuficiencia de recursos, como los ingresos), existen otros factores causales de orden cultural, social, legal y político. “Ciertas prácticas culturales y algunos marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra ciertos individuos o grupos, como las mujeres, los indígenas o las minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar pobreza” (Abramovich, 2006, p. 37). En el marco de este planteo, los Estados no sólo tienen la obligación negativa de no discriminar, sino de implementar acciones para garantizar la inclusión de sectores sociales históricamente discriminados.

#### *Limitación de los recursos*

Cabe reconocer entonces que, si bien es común vincular las obligaciones positivas del Estado con la disponibilidad de fondos, éstas se extienden más allá, sobre aspectos como el fortalecimiento de instituciones vinculadas con la defensa de los derechos humanos (defensorías del pueblo descentralizadas, asesoramiento legal gratuito), la organización del entramado institucional orientado a prestar servicios de salud y educación, la articulación de prestaciones públicas y privadas bajo regulación estatal, el diseño de un sistema tributario progresivo que desgrave el consumo de bienes y servicios básicos y presione sobre la riqueza, generando las condiciones para el ejercicio y cumplimiento de los derechos que asisten a toda la ciudadanía mediante el fortalecimiento del tejido social.

*Segunda: Derechos de segunda generación vs. Derechos de primera generación*

El avance de las conquistas económicas, políticas y sociales bajo el capitalismo reconoce, en ese orden de sucesión cronológica, la libertad de enajenar la propia fuerza de trabajo (indispensable para el funcionamiento del sistema de producción capitalista), el derecho a la participación en la vida política (que acompaña el surgimiento de las democracias) y el derecho a un mínimo de bienestar (sobre el que se fundan los Estados de Bienestar). Este orden de carácter histórico asume –de hecho– la impronta de un orden de importancia, definido por el derecho fundamental a la propiedad, los derechos civiles y políticos, y en última instancia los derechos sociales. Asimismo, la sucesión en el tiempo pareciera otorgar a estos derechos cierta condición de autonomía. Pero el reconocimiento de los derechos humanos impone la ruptura de esta lógica.

Los derechos civiles y políticos, llamados “de primera generación”, fijan un límite al monopolio de la coacción del Estado. El poder estatal no puede traspasar las libertades individuales: el derecho a la vida, la libertad, la privacidad, la libre circulación, a la libertad de pensamiento y de religión, de opinión y expresión de ideas, de reunión y asociación pacífica. Estos derechos adquieren la condición de “negativos” en la medida en que definen la obligación de los Estados de “no hacer”. Dado que restringen el monopolio de la coacción, que constituye la atribución de los Estados, su restricción se asume como constitutiva de la acción estatal.

No sucede lo mismo con los derechos económicos, sociales y culturales o “de segunda generación”. Estos son denominados “derechos-prestación”, dado que exigen que los Estados desarrollen acciones positivas, para lo cual hace falta que asignen los recursos necesarios. De modo que, mientras no existan mecanismos legales que permitan exigir la restitución de estos derechos cuando hayan sido vulnerados, su cumplimiento será considerado “programático” y relegado a la discrecionalidad de los gobiernos. Y esto sucederá mientras su demandabilidad sea considerada como una invasión de la función jurídica sobre la política.

Desde una perspectiva de derechos humanos, no sólo se asume la interdependencia de los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales, sino que se pone de relieve la dimensión negativa de los derechos positivos. El derecho a una alimentación adecuada puede ser entendido como la libertad individual de no ver privado el derecho a una vida saludable. Por otro lado, los derechos civiles y políticos pueden ser reinterpretados en clave social. La libertad de expresión y prensa puede entenderse como la obligación de los Estados de producir y difundir información pública.



Como destaca Abramovich (2006)

Podría decirse entonces que la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales tiene un valor heurístico, ordenador, clasificatorio, pero que una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un continuum de derechos, en el cual el lugar de cada uno de ellos estaría determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caracterizaran.

En línea con lo dicho, autores como Van Hoof o Eide proponen un esquema interpretativo que señala los “niveles” de obligaciones estatales que caracterizarían el complejo de obligaciones que identificaría a cada derecho, independientemente de su adscripción al conjunto de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales (p.42).

Estos niveles de obligaciones son:

- **Respetar** o abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos o de limitarlos.
- **Proteger** o impedir la violación de los derechos por parte de terceros.
- **Garantizar** o asegurar que el titular del derecho acceda al goce de los bienes que constituyen su objeto, cuando no pueda hacerlo por sí mismo.
- **Promover** o desarrollar las condiciones para que los titulares del derecho accedan a esos bienes.

### *¿Contradicción o confluencia?*

En definitiva, ¿resulta factible conciliar los principios sobre los que se fundamenta el enfoque de derechos con aquellos que suelen orientar las políticas y estrategias de desarrollo? En ese caso, ¿cuáles son las brechas que persisten entre ambos enfoques?

Las políticas de desarrollo definen la descentralización, el desarrollo local y la participación –en un esquema ideal de construcción bottom-up– como medio de lograr que las intervenciones diseñadas se ajusten más fielmente a las necesidades de la población. La viabilidad de esta premisa pone en relación el grado en que la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales permita desarrollar aquellas capacidades para el ejercicio de los derechos de asociación, acceso a la información, libertad de expresión y participación. De esto depende el éxito de los mecanismos de consulta, de modo que influyan en la



orientación de las decisiones gubernamentales. Es decir que la participación, aislada de la institucionalidad necesaria para promover y fortalecer estas capacidades, quedará relegada al plano discursivo.

Esto se aplica tanto para el diseño de los programas como para su evaluación y fiscalización. Los mecanismos de rendición de cuentas necesitan encontrar resonancia en una ciudadanía que ejerza su responsabilidad civil y política. Mientras esta responsabilidad sea delegada como función de otros (ONG, organismos de derechos humanos, poder político) el principio de exigibilidad quedará restringido a la condena de los hechos más aberrantes, y no a la eliminación de las situaciones de injusticia social.

Cabe considerar también que, muchas veces, la ampliación de las funciones sociales del Estado no se orienta por la garantía de derechos sino por intereses clientelísticos. Esta situación puede igualmente ser subsanada afianzando los mecanismos institucionales, administrativos y políticos de fiscalización sobre los funcionarios o prestadores de servicios.

Sin embargo, como concluye Abramovich (2006)

...el campo de las políticas de desarrollo y el de los derechos humanos han ido por carriles paralelos, con pocos puntos de encuentro o conexión. Muchos de los conceptos habituales en el lenguaje del desarrollo, como la reducción de la pobreza, la participación, la inclusión, el buen gobierno y la responsabilidad y rendición de cuentas (accountability), se refieren a los mismos temas que en el campo de los derechos son descritos como el alcance de los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, a la libertad de expresión, a la participación política, a la igualdad y a la no discriminación y al acceso a la justicia, entre otros. En ocasiones, el lenguaje de los derechos ha sido considerado excesivamente político y poco neutral por algunas de las agencias de cooperación, e incluso es vetado por los mandatos de algunas instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial; sin embargo, esto no ha impedido que la agenda de esas instituciones aborde problemas de pobreza o de calidad institucional directamente vinculados con aquellos derechos (pp. 37-38).

Es decir que existen puntos de “encuentro y sinergia” entre el enfoque del desarrollo y el de los derechos humanos. En los siguientes apartados de este Cuaderno intentaremos poner en evidencia esta situación, particularmente con relación al Desarrollo Infantil Temprano, a partir de la revisión de las perspectivas desde las cuales distintos organismos de cooperación y financiamiento se aproximan al tema.



### La importancia de invertir en la infancia

Amartya Sen (s.f.) propone reconocer la importancia crítica de invertir en la infancia “como parte del proceso general de desarrollo”<sup>2</sup>, considerando

...por una parte, la relación integral entre la niñez y la edad adulta y, por otra parte, las interconexiones entre las vidas de diferentes personas y familias que conforman la sociedad en su conjunto. Diría que una perspectiva de desarrollo puede dar mayor justicia tanto a las amplias interconexiones que existen como a las integraciones necesarias que se requieren (Prólogo).

Esto, bajo el entendimiento que “el proceso de desarrollo puede considerarse como una ampliación de la libertad humana.” Esta libertad no tiene que ver sólo con las condiciones que les permiten a los miembros de una sociedad vivir bien, sino con las alternativas de cada persona para ejercer el control de su propia vida. De esta manera, “...la libertad proporciona una perspectiva más amplia al juzgar la ventaja humana, y por medio de ella, evaluar el éxito social. Este es el razonamiento básico que proporciona la base para considerar ‘el desarrollo como libertad’. (Sen, s.f., Apartado 1).”

Esta concepción de los derechos como libertad, contribuye a reforzar el énfasis en la dimensión negativa de los derechos positivos anteriormente planteada.

### *El derecho a la vida: la mortalidad como falta de libertad*

En un sentido práctico, se ha verificado que la inversión en nutrición, inmunización y saneamiento básico tienen alto impacto sobre la reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años, sobre todo cuando su prevalencia es relativamente alta. Asimismo, el derecho a la alimentación, la salud y la educación contribuyen a interrumpir el ciclo de reproducción de la pobreza.

Como principio, la reducción de la mortalidad resulta una parte integral del desarrollo.

...el desarrollo puede ser visto como un proceso consolidado de ampliación de la libertad humana, y la reducción de la mortalidad de menores de 5 años (y el correspondiente alivio de estos) pueden ser sólidamente colocados en el centro de este entendimiento integrado. El reducir la mortalidad evitable puede ser, en sí mismo, una contribución importante al proceso del desarrollo, ya que la muerte prematura es una negación básica de la libertad más elemental de los seres humanos (Sen, s.f., Apartado 2).

<sup>2</sup> Estas ideas son las que subyacen a la visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

### *Conexiones entre la calidad de vida de los niños y el desarrollo de capacidades en la edad adulta*

Si la prevención de la mortalidad de los niños es primordial, esto no implica restar importancia al Desarrollo Infantil. Este es condición para que los niños tengan una vida plena, a la vez que adquiere relevancia para la vida futura:

- Las inversiones orientadas a promover el desarrollo de oportunidades durante la niñez aumentan las capacidades de los adultos de vivir una vida buena.
- La preparación durante la niñez afianza las aptitudes de los adultos para ganarse la vida y ser económicamente productivos. “Las vidas de los adultos son enriquecidas por medio de estos ingresos y recompensas económicas.” Esta condición se resignifica en el caso de los hogares que son sostenidos por mujeres.
- El desarrollo en la niñez se extiende más allá de las oportunidades económicas, contribuyendo a la integración social. “Nuestra habilidad para vivir con otros, para participar en actividades sociales, y para evitar desastres sociales, está también profundamente influenciada por las aptitudes que adquirimos como niños.”
- Finalmente, el éxito de una democracia depende de la participación, la cual requiere de “preparación sistemática para vivir como ciudadanos activos y deliberantes.”

En función de estas consideraciones, Sen (s.f.) concluye:

Es importante ver las diversidades involucradas, incluyendo nuestro interés en la supervivencia y calidad de vida de los niños, por un lado, y el impacto directo así como indirecto de la niñez sobre las capacidades de los adultos para tener vidas dignas. Las conexiones cubren las capacidades directas para vivir, así como los efectos indirectos por medio de vínculos económicos, sociales y políticos (Comentario final).

En última instancia, Sen destaca que la oportunidad presente y prospectiva de la infancia deben ser enmarcadas en una política de desarrollo, antes que en intervenciones puntuales, descontextualizadas y cortoplacistas.

### *La posición del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*

Resulta innegable el protagonismo que ha tenido UNICEF en el proceso de difusión e instalación de los derechos del niño en la región. En reconocimiento de ese rol, cabe considerar el punto desde el cual el organismo aboga por una mayor inversión social en la infancia.

Atendiendo a la realización de los derechos del niño, UNICEF pone en juego argumentos **de orden ético**, enfatizando la necesidad de “vincular la superación de la inequidad y la exclusión en las políticas de desarrollo”; **de orden económico**, a fin de “influnciar una asignación más equitativa y eficiente de los recursos públicos”;

y **de orden político**, para “promover la transparencia y la participación ciudadana en las políticas de inversión social” (UNICEF TACRO, 2005).

#### *Argumento ético*

La inversión en la infancia es expresión de la obligación asumida por los Estados Partes al firmar y ratificar la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Esta antepone el interés superior del niño como principio, es decir que su realización involucra el cumplimiento del catálogo de derechos que define su texto. Esta interdependencia de derechos implica al mismo tiempo la interdependencia de los sujetos de derechos. Los padres asumen la responsabilidad de garantizar el bienestar de los niños, pero esto sólo será posible en la medida en que sus propios derechos al bienestar se vean materializados. Junto con la indivisibilidad de los derechos humanos, se instala de esta manera la universalidad de los mismos. Esta obligación asumida por los Estados es precedida y sustentada por un fundamento ético: garantizar el bienestar y forjar la equidad entre los ciudadanos.

#### *Argumento económico*

Este argumento remite a los vínculos recíprocos entre la política social y la política económica: la inversión social promueve el crecimiento económico y la productividad, y viceversa.

**La política social tiene un impacto económico.** La salud y la educación de las personas se tornan en condición para desarrollar conocimientos y traducirlos en innovaciones tecnológicas, con los consiguientes efectos sobre la productividad, el abaratamiento de los costos de producción y la competitividad internacional, lo cual contribuye a dinamizar el crecimiento económico.

Niños bien nutridos y alimentados desarrollan óptimas capacidades físicas e intelectuales y constituyen la reserva productiva de la sociedad del futuro; trabajadores educados, calificados y sanos permiten potenciar las fuentes del crecimiento económico presente, adaptándose a las necesidades de conocimiento y destrezas cambiantes que la nueva economía exige (UNICEF TACRO, 2005, p. 10).

**La política económica tiene un impacto social.** El crecimiento económico es condición necesaria para generar los recursos que permitan sostener la inversión social. Pero para que el desarrollo sea equitativo, los recursos económicos deben asignarse al incremento sostenido del gasto público social, en particular, del destinado a la infancia.

El crecimiento económico sostenido es crucial para generar desarrollo humano, pues amplía la base de recursos disponibles para incrementar el acceso a servicios y mejorar su calidad. Sin embargo, el crecimiento económico *per se* no garantiza el desarrollo humano. [...] para que el crecimiento económico conlleve a desarrollo humano, debe generar empleo suficiente y de calidad, a la vez que estar acompañado por políticas económicas y sociales eficientes y redistributivas (UNICEF TACRO, 2005, p. 12).

#### *Argumento político*

Existe interacción entre la integración social y la democracia. La consolidación de la democracia requiere del fortalecimiento institucional, el compromiso social y la participación ciudadana, que sólo pueden germinar en un sustrato de cohesión y solidaridad.

La condición de privación económica, social y cultural obstaculiza la integración social.

Por el contrario, una inversión social y un desarrollo humano sostenidos son capaces de ensanchar las oportunidades para sectores cada vez más amplios de la población, construyendo canales de movilidad y ascenso social y generando procesos estables de integración social. Desde esta óptica, la inversión social constituye uno de los terrenos más fértiles para la consolidación de la gobernabilidad democrática (UNICEF TACRO, 2005, pp. 10-11).

Ahora bien, cumplir con la obligación asumida por los Estados de respetar y proteger, pero sobre todo, de garantizar y promover los derechos del niño tiene implicancias financieras: se requiere de una adecuada inversión social como medio de implantación de los derechos y, por lo tanto, de consecución de la equidad y el bienestar, la integración y la democracia social. “El desafío es hacer visibles los vínculos entre la inversión social y la progresiva realización de derechos. Esta es la idea básica para guiar los esfuerzos por influenciar asignaciones y ejecuciones presupuestarias con perspectiva de derechos (UNICEF TRACRO, 2005, p. 15)”.

El presupuesto denota un enfoque de derechos subyacente en la medida en que:

- Provee de una plataforma adecuada de recursos (inversión social en educación, salud, nutrición, agua y saneamiento, protección social).
- Resulta consistente con los principios rectores de derechos humanos (universalidad, indivisibilidad e interdependencia, participación).
- Contempla los principios establecidos por la Convención (no discriminación; interés superior del niño; derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; participación).
- Permite la efectiva participación de los titulares de derecho.

- Priorizan las asignaciones presupuestarias a los grupos más excluidos, de modo a promover mayor equidad e inclusión social.
- Existen mecanismos de rendición de cuentas para dar cumplimiento al derecho de todo ciudadano a ser informado sobre la ejecución presupuestaria.
- Los gastos son eficaces en relación al logro de los objetivos de las políticas públicas.

En definitiva, la limitación o escasez de recursos, es decir, la disciplina fiscal de la economía de un país, no puede anteponerse a la responsabilidad estatal de garantizar el bienestar de sus ciudadanos. Esto no significa descuidar la estabilidad macroeconómica y los niveles de crecimiento, dado que sólo la generación de los recursos económicos necesarios permitirá avanzar hacia el cumplimiento de las metas sociales establecidas. Lo que se debe hacer es diseñar estrategias de articulación público-privado bajo regulación y control estatal de los servicios tercerizados, lograr mayor eficiencia y equidad en la recaudación tributaria y en la asignación del gasto público.

Por otro lado, el principio de universalidad e indivisibilidad de los derechos debe interactuar con la idea de focalización sobre determinados grupos o líneas de intervención, “...el enfoque de derechos reconoce que difícilmente se pueden garantizar todos los derechos humanos inmediata y simultáneamente, razón por la cual existe el principio de la realización progresiva de los derechos (UNICEF TRACRO, 2005, p. 18)”. En este sentido, la definición de prioridades sólo puede tener un fundamento práctico y, de ninguna manera, provocar un retroceso en la realización de otros derechos. “El principio del cumplimiento progresivo de los derechos económicos y sociales, entonces, implica que los gobiernos deben ser proactivos en asegurar que el goce de los derechos se fortalezca progresivamente (UNICEF TRACRO, 2005, p. 19)”.

### El desarrollo infantil temprano

Ahora bien, el enfoque de derechos coexiste con otras perspectivas que destacan la importancia del Desarrollo Infantil Temprano. Estas se fundamentan en argumentaciones biológicas o justifican su oportunidad en términos de rentabilidad económica. Si bien no necesariamente resultan antagónicas o irreconciliables con la afirmación de los niños como sujetos de derechos, corren el riesgo de serlo si se deposita en ellas un énfasis unívoco.



*Los primeros años de vida como etapa crucial para el desarrollo futuro*

Zoe, 6 años

Las explicaciones de base biológica son tributarias de las disciplinas médicas, principalmente de los avances realizados en la rama de las neurociencias. En el campo de la educación, estos argumentos constituyen uno de los pilares que dieron lugar a la aplicación de pruebas estandarizadas para medir el grado de desarrollo de competencias por parte de los niños y evaluar su desempeño escolar.

Presentaremos a continuación los lineamientos sobre los que se estructuran cada una de estas aproximaciones.

*Neuroplasticidad y crianza<sup>3</sup>*

Las ideas sobre las que se organiza este análisis parten de la concepción del ser humano como especie. En este sentido, la mirada se focaliza sobre los rasgos que han configurado al *hombre* en términos evolutivos y permitido su subsistencia a la selección natural. En estos procesos se destacan la función de la vida en grupo y el consiguiente desarrollo de una cultura como medios de asegurar la sobrevivencia de la especie.

La (des)ventaja de partida que define a la especie humana –que es la misma que ha permitido su evolución y persistencia– proviene del grado de inmadurez biológica y mental con que nacen los bebés. Esta situación se traduce en la prolongación, con respecto a otras especies, del estado de indefensión y carencia de autosuficiencia postnatal que caracterizan a los primeros años de vida.

La aparición de los humanos está asociada a la capacidad de fabricar herramientas de piedra. Cuando la única tecnología disponible era esa, el tiempo necesario para la supervivencia cotidiana entraba en conflicto con la crianza. Los mecanismos grupales de cuidado se presentaron entonces como forma de resolver la tensión, dando lugar a la crianza como “... una característica de comportamiento modulada por la dinámica cultural, que forma parte de nuestro complejo nicho ecológico (Colombo, 2007, p. 98)”.

<sup>3</sup> Para desarrollar este punto seguimos las conceptualizaciones introducidas por el Dr. Jorge Colombo, MD y PhD por la Universidad de Buenos Aires. Realizó estudios de posgrado en el Instituto de Investigaciones Cerebrales de la Universidad de California. Es investigador principal del CONICET, fundador y director de la Unidad de Neurobiología Aplicada del CEMIC.

Se pone así de manifiesto la convergencia originaria entre el medio interno y el externo –entre la neuroplasticidad y la crianza– como condición para el desarrollo íntegro del ser humano.

Las señales internas son aquellas que recibe el feto durante el período de desarrollo intrauterino. Las señales externas remiten, por un lado, a la ingesta de calorías y nutrientes necesarios para la reproducción biológica en condiciones saludables, y por el otro, a los estímulos físicos y afectivos recibidos después del nacimiento.

Durante los primeros meses de vida el cerebro acapara entre el 70% y el 80% de la actividad metabólica corporal. La importancia de la alimentación adecuada queda evidenciada en el riesgo de disminuir la capacidad funcional del cerebro que ocasionan la desnutrición o malnutrición durante este período, pudiendo comprometer la integración social plena del individuo y su nivel de competitividad laboral. De este modo, la pobreza genera un círculo vicioso entre riesgo social y decadencia de la calidad de vida.

Por su parte, los estímulos físicos y afectivos influyen sobre el desarrollo de habilidades cognitivas, el perfil emocional y la organización del comportamiento. En condiciones de aislamiento relativo y carencia de estímulos físicos y afectivos el cerebro se ve imposibilitado de completar las etapas iniciales de su organización en forma óptima y su funcionamiento tiene mayores probabilidades de presentar deficiencias en el procesamiento cognitivo y emocional. Esto se debe a que

El período de intensa producción celular [...] resulta en una superpoblación neuronal que se extiende hasta el segundo año de vida aproximadamente, la cual es seguida de procesos fisiológicos regresivos que eliminan el exceso de células y conexiones. El sistema se torna ajustado y eficaz al despojarse de cantidades innecesarias de elementos. Pero [...] lo “necesario” no es solamente definido por programas genéticos o mensajes humorales [hormonales] (del medio interno), sino también por la exposición a estímulos del medio externo. Éstos establecen distintos niveles de exigencias, que se traducen en fenómenos a nivel celular cerebral, sea de activación o de inhibición (Colombo, 2007, p. 103).

La persistencia de estas afecciones dependerá de la naturaleza y el tiempo de exposición al entorno adverso. De manera que, “Durante las distintas etapas del desarrollo, el medio ambiente dejará huellas que serán más, o menos, profundas (Colombo, 2007, p. 106).”

Sin embargo, resulta imperioso enfatizar que las condiciones ambientales adversas son evitables y sus efectos reversibles.

La reactivación de procesos cognitivos en niños en edad preescolar en condiciones de riesgo social –es decir, la salida de la condición de daño cognitivo– es posible, en la medida que se implementen programas coherentes y sistemáticos; y, si fuera posible, tempranos (Colombo, 2007, p. 108).

Como destaca el Dr. Colombo (2007) “En las profundas desigualdades en la crianza de los chicos está el germen de una sociedad de castas. De una sociedad sin libertad real de movilidad social (p. 109).” La institución –o no– de una estructura social de este tipo dependerá de la respuesta estatal, de su intervención mediante políticas públicas de calidad implementadas en forma oportuna, sistémica y sistemática

### *El desarrollo de competencias*

La incorporación de los aportes de las neurociencias a la educación infantil se fundamenta en la posibilidad de potenciar la capacidad de aprendizaje de los niños a partir del conocimiento de las condiciones en que se produce el desarrollo cerebral. Retomando la interacción entre lo biológico y lo ambiental, en este caso la atención se centra en los procesos de aprendizaje, tanto espontáneos como institucionalizados, pero principalmente sobre aquellos que se producen en el ámbito escolar. Sin embargo, la contribución de las neurociencias al aprendizaje escolar no puede ser extrapolada sin más: debe enmarcarse en los principios que ofrece la pedagogía. Esta confluencia define un campo específico, el de la neurodidáctica, entendido como el

...conjunto de criterios y procedimientos que se desprenden desde los aportes de las neurociencias, y que orientan el desarrollo curricular, en especial, en sus aspectos de selección, secuenciación y organización de situaciones de aprendizaje referidas a objetivos deseados, y que se construye a partir de los planteamientos de una pedagogía respetuosa de la complejidad de formación humana (Peralta Espinosa<sup>4</sup>, 2006, pp. 14-15).

La neurodidáctica se constituye sobre algunos de los principales aportes de las neurociencias:

- La primera infancia es la etapa en que las conexiones neuronales se forman en mayor cantidad y el cerebro presenta mayor plasticidad a los estímulos exteriores.
- La diversidad de los estímulos exteriores –físicos y afectivos– determina la complejidad con que se conectan las neuronas.

<sup>4</sup> María Victoria Peralta Espinosa es Educadora de Párvulos, Profesora de Estado en Educación Musical, Magister en Ciencias de la Educación mención Currículo, Magister en Ciencias Sociales mención Antropología Socio-Cultural, Doctora en Educación por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Ha sido Directora Nacional de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), entre 1990 y 1998, y consultora de OEA, UNICEF, UNESCO, BID, PMA y OEI.

- La formación de conexiones neuronales requiere la selección y ordenamiento de los estímulos recibidos del medio ambiente. Este proceso demanda la atención, que se concentra en lo nuevo, lo sorprendente y lo que se mueve.
- Los nuevos aprendizajes se organizan sobre los anteriores, configurando la capacidad de aprender.
- Cuando no se produce un aprendizaje se deben buscar formas alternativas que eviten el refuerzo de conexiones defectuosas mediante la memorización.
- Es difícil que el niño pueda concentrar la atención en varios asuntos a la vez, por lo que resulta necesario estimular una red neuronal, retenerla activamente y dejarla reposar.
- Todos los aprendizajes son almacenados en la memoria de corto plazo. Para pasar a la de largo plazo hace falta concentración, repetición y variación. Por otro lado, mientras más sentidos intervengan en la experiencia, los aprendizajes quedarán mejor anclados a largo plazo.
- Este almacenaje requiere de un tiempo de procesamiento, de manera que los estímulos deben darse de a intervalos, alternando el aprendizaje con el juego.
- Los estímulos deben ser importantes y valiosos para el niño. La disposición a aprender depende de la sensación de bienestar producida por el reconocimiento y el respaldo.
- Pero a la vez, la competencia emocional involucra la capacidad de compromiso y distanciamiento. El autocontrol que permite diferir la gratificación asegura el éxito en el aprendizaje, la capacidad de resolver conflictos y la cooperación.

#### *La perspectiva del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*

La visión del BID se enmarca en esta perspectiva. El BID ha identificado al Desarrollo Infantil Temprano como un tema de atención prioritaria en sus operaciones y actividades de generación de conocimiento, adoptando una concepción integral que tiende a enfatizar la importancia de lograr un conjunto mínimo de competencias al momento de ingresar a la escuela primaria.

Entenderemos por desarrollo infantil un concepto integral del desarrollo, que incluye no sólo destrezas y conocimientos verbales e intelectuales, sino también habilidades sociales, el desarrollo de la motricidad fina y estrategias de aprendizaje, cómo dirigir la atención, la inhibición de las conductas impulsivas y una condición adecuada de salud y nutrición. Incluye la preparación del niño para un nuevo nivel de responsabilidades, no sólo para él, sino para que vaya adquiriendo grados de autonomía progresiva. El DI indica que el niño está preparado para participar en la familia, la comunidad y la sociedad en general, como se espera para esta etapa del desarrollo (PRIDI, 2011, p. 4).

Las justificaciones sobre la importancia de promover el desarrollo de los niños más pequeños (de 0 a 6 años) retoman las explicaciones de anclaje biológico y se proyectan en la noción de capital humano:

El 80% del desarrollo cerebral ocurre entre los 0–3 años de edad, y entre los tres y seis años se establecen las aptitudes básicas, especialmente el habla y la capacidad de comunicación. Las experiencias del niño en edad temprana tienen un impacto perdurable en su desarrollo, educación, salud, calidad de vida, logros y desempeño como adulto productivo. En los primeros años más que en los posteriores suele provocar problemas persistentes de aprendizaje y desajustes de comportamiento que subsisten hasta la edad adulta (PRIDI, 2011, p. 4).

Como parte de estas justificaciones, se reconoce la influencia del medio ambiente sobre la posibilidad de lograr un Desarrollo Infantil adecuado:

La pobreza constituye un grave riesgo para el desarrollo del niño y ocupa un lugar prominente entre los factores que operan en su detrimento. Entre esos factores figuran la alimentación inadecuada, las carencias de higiene y saneamiento, la deficiente educación materna, el grado creciente de las tensiones y la depresión que afectan a las madres y los estímulos inadecuados en el hogar. La mayoría de estos factores obra de manera concomitante y los déficits que provocan tempranamente se amplían según pasan los años. Los niños de edad temprana son especialmente vulnerables ante la pobreza (Grantham- McGregor et al., 2007) (PRIDI, 2011, p. 6).

Y se destaca la posibilidad de interrumpir el ciclo de reproducción inter-generacional de la pobreza:

Si las intervenciones en DI se realizan a tiempo, son adecuadas y de calidad, los niños que hoy nacen en la pobreza tendrán mayores oportunidades para superarla y criar hijos que probablemente también la eludan y alcancen la plenitud de su potencial en su edad adulta (PRIDI, 2011, p. 5).

Esta matriz argumental es complementada por consideraciones de tipo económico:

La estrategia más efectiva para mitigar estos problemas es intervenir antes de que los niños ingresen en la escuela primaria. También, es la inversión más costo-efectiva que un país podría realizar: según algunas estimaciones, por cada dólar invertido en el DI hay un retorno de hasta US\$17 dólares (Heckman y Dimitriy, 2004). Esto se debe a que como adulto productivo genera ingresos más altos; representa menores costos en servicios sociales y ahorros al sistema judicial (PRIDI, 2011, p. 5).

Y por el reconocimiento del derecho a la educación de los niños, sobre todo de los más pequeños:

...el Programa Educación Para Todos (EPT) de UNESCO, incluye como primer objetivo: “Extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”, y también construir “un mundo apropiado para los niños”, generando el desafío de garantizar que todos los niños y niñas completen al menos seis años de educación primaria (UNESCO, 2010).

En relación a las estrategias de abordaje de las intervenciones orientadas al DI, el BID define la preeminencia de atención a los niños que nacen en familias pobres, que

...comienzan la escuela mucho menos preparados para aprender porque sus capacidades cognitivas y riqueza de su vocabulario son muy inferiores a las de niños de familias con mayores ingresos. Esos niños suelen estar en desventaja para aprender: obtienen menos logros en la escuela, reprueban con mayor frecuencia y, con el tiempo, suelen dejar de estudiar (PRIDI, 2011, p. 6).

Además plantea que el diseño de intervenciones adecuadas debe contemplar la integración de acciones dirigidas a la promoción de la salud, la nutrición, la estimulación y la educación, en las que participen el Estado y la Sociedad Civil a fin de extender la cobertura. Estas acciones deben priorizar la atención temprana de niños en situación de riesgo, tomándolos como destinatarios directos de intervenciones que incluyan a los padres, familiares y cuidadores como aliados, así como a las madres gestantes y sus parejas. Los servicios ofrecidos –los programas que conforman la iniciativa pública y la oferta privada y social– deben estar articulados en un sistema nacional, ser sostenibles en el tiempo y presentar niveles de deserción bajos. Una línea de intervención que se presenta como particularmente relevante en función la situación predominante entre los países de la región es promover el desarrollo profesional (capacitación y certificación) de las personas que trabajan con niños, fijar estándares de calidad para los servicios provistos por terceros y monitorear su cumplimiento.

En función de estos parámetros, el financiamiento y la asistencia técnica que promueve el BID se orienta a:

Para niños de 0 a 3 años: Identificar políticas e intervenciones que respalden a las personas encargadas del cuidado de los niños y a sus padres en la tarea de mejorar la calidad de la atención, asegurando el acceso a servicios integrales de Desarrollo Infantil para poblaciones vulnerables que sean eficaces, de calidad, sostenibles en el tiempo y tengan tasas de deserción bajas.

Para niños de 4 a 6 años: Ampliar el acceso a los servicios de preescolar teniendo en cuenta aspectos de calidad y equidad y fortalecer iniciativas que articulen la enseñanza preescolar con el ciclo de educación primaria.

Un aspecto importante para el diseño de programas de DI que atiendan a estos criterios es la disponibilidad de datos específicos y comparables entre países. Con este objetivo, el BID ha implementado el Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI) para evaluar el nivel de desarrollo de los factores con mayor poder predictivo sobre los logros académicos –cognición, lenguaje, desarrollo emocional y destrezas académicas emergentes, controlados por la condición socioeconómica del hogar– entre niños de 2 a 5 años de edad que se encuentran dentro y fuera de los centros de cuidado infantil e instituciones educativas de nivel inicial. Se espera así poder establecer relaciones con las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes, realizadas en diferentes países de América Latina.

Dentro de la agenda de generación de conocimiento, el BID ha decidido asimismo orientar esfuerzos a la evaluación de impacto de las intervenciones en DIT. Esto permitirá contar con una base de evidencia que pueda traducirse en el diseño de programas costo-efectivos, sostenibles y capaces de operar a gran escala.

Si bien el BID aboga por la construcción de un sistema de Desarrollo Infantil Temprano múltiple y coordinado, se podría plantear en términos sistémicos que su concepción remite más bien a la idea de subsistema, cuyas relaciones con el entorno –el Desarrollo Humano– no se definen explícitamente mas que en términos de futuro.

Las piezas de ese sistema son múltiples y deben articularse en forma coordinada: los programas en sí mismos, la política y la institucionalidad alrededor de ellos, la regulación y acreditación, el financiamiento, el desarrollo profesional del recurso humano, la participación de los padres y la comunidad, y la coordinación con las escuelas y los servicios de salud (Araujo y López-Boo, 2010, p. 15).

## Justificación económica

*La rentabilidad de la inversión en la primera infancia*

Un referente clave de la justificación económica sobre la importancia de invertir en la primera infancia es James Heckman, quien ha sido distinguido con el Premio Nobel en Ciencias Económicas en el año 2000.

Su mirada se asienta en la interacción éxito-fracaso, con énfasis en la adaptabilidad social y la motivación que determinan la utilidad futura del capital humano. “El aprendizaje temprano engendra el aprendizaje posterior y el éxito temprano genera el éxito posterior, tal como el fracaso temprano genera el fracaso posterior (Heckman, 2010)”.

fracaso temprano genera el fracaso posterior (Heckman, 2010)”.

El argumento subyacente es “cómo usar sabiamente los fondos disponibles” ante la limitación de los presupuestos gubernamentales. En este sentido, interesa revisar los acuerdos alcanzados en la III Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía y Hacienda, celebrada en Panamá en el año 2000, donde se abordó específicamente y por última vez el tema de la niñez bajo el título “Unidos por la Niñez y la Adolescencia, base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio”.

Reconocida la interacción entre estabilidad macroeconómica, crecimiento, distribución y condiciones de vida –como medio de alcanzar la equidad y garantizar los derechos de los niños–, el énfasis es depositado en el aumento de la productividad y la competitividad: el progreso técnico requiere una utilización cada vez más productiva y mejor remunerada de la fuerza de trabajo.

...la inversión social dirigida a enfrentar la pobreza infantil y juvenil no sólo se justifica por razones éticas y sociales, sino también por razones de estricta eficiencia económica: es la forma más eficiente de frenar la pobreza y la inversión más rentable desde el punto de vista de la productividad y el crecimiento. Por otra parte, debe significar también que la inversión social no se justifica sólo por razones de eficiencia, sino también por razones éticas fundamentales, ya que, en las condiciones de inequidad existentes, de esa inversión depende el efectivo cumplimiento de los derechos de los niños (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001, p. 120).



De modo que

La postergación de políticas de inversión social que amplíen y potencien el capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico que priva a la sociedad de su principal recurso para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001, p. 120).

A fin de optimizar la asignación de los recursos públicos, los gobiernos deben atender a la relación costo-beneficio que supone la inversión social en distintas áreas, considerando no sólo el valor presente del gasto sino su impacto en términos de rentabilidad y ahorro futuro. Según esta forma de evaluación, existen tres áreas estratégicas de intervención: el Desarrollo Infantil Temprano, la educación y la salud.

#### *Desarrollo Infantil Temprano*

La importancia de invertir en el Desarrollo Infantil Temprano se justifica en que “es evidente que tolerar el desarrollo trunco de un niño, cuando éste podía evitarse, viola un derecho humano fundamental”. Este argumento resulta afianzado no sólo por las nociones de equidad y justicia social sino también por las evidencias acerca de su conveniencia económica.

Se ha demostrado que los programas preventivos pueden producir ahorros al reducir la necesidad de una costosa atención de salud curativa, mejorar la eficacia de los sistemas educativos, aminorar las tasas de deserción y repitencia escolar, y disminuir la incidencia de la delincuencia juvenil, el abuso de las drogas y el alcohol, y otras formas de conducta social dañina (Landers, 1991) (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001, p. 121).

La combinación de los factores asociados a la pobreza –desnutrición, enfermedad, poca y mala educación, un entorno poco estimulante o amenazante, infraestructura de saneamiento y servicios sociales inadecuados– provoca efectos sobre el desarrollo de los niños que pueden ser evitados, o bien compensados mediante acciones orientadas a estimular sus habilidades intelectuales y sociales, su creatividad e iniciativa, evitando altos costos a la sociedad.

#### *Educación*

Por su parte, la falta de estímulos ambientales adecuados determina mayores probabilidades de fracaso escolar, lo cual condiciona a su vez el nivel de ingresos que podrá ser generado por el trabajo productivo futuro.

Una investigación realizada por la CEPAL para el *Panorama social, 1995* muestra que, en Iberoamérica, el costo de proporcionar tres años más de educación primaria o secundaria a un estudiante equivale, en promedio, al costo de adquirir un crédito cuyo repago a 10 años implica una erogación que oscila entre 3 y 19 dólares mensuales. De acuerdo con este estudio, para los asalariados urbanos de la región de entre 35 y 54 años de edad, tres años más de educación primaria representan entre 24 y 72 dólares extras en su ingreso mensual; y tres años más de educación secundaria, entre 42 y 132 dólares más por mes. Esto significa que los nuevos ingresos generados por esos tres años más de educación primaria o secundaria sextuplican y hasta octuplican los costos correspondientes (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001, p. 123).

Esta investigación ha evidenciado asimismo la importancia de que la inversión educativa sea oportuna, en la medida en que el costo de recuperar el rezago escolar mediante programas educativos compensatorios es muy superior al costo de evitarlo.

Desde esta perspectiva, la rentabilidad económica de la educación se presenta como función del bienestar de las personas, así como de las externalidades positivas para la sociedad. Entre estas últimas se destacan las relativas “al nivel de la salud pública, índices de violencia y criminalidad, calidad ambiental, relaciones familiares y paternidad, participación política y cohesión social, que a su vez inciden de manera significativa en el bienestar económico y la productividad (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001, p. 124).”

### Salud

La relevancia económica de la salud se relaciona con la oferta adecuada de trabajo calificado en tanto aspecto clave de la producción.

Para el caso iberoamericano, se ha detectado una fuerte relación entre la esperanza de vida y la tasa de crecimiento del PIB, de manera que por un año más de esperanza de vida, habría un aumento de un 1% en el PIB 15 años después (OMS, 2000, p. 9) (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001, p. 125).

A nivel del ingreso familiar y con respecto a la cuestión de género “Se estima que un día menos de enfermedad en un mes, aumenta la tasa de salarios de la población femenina urbana en 3.4% y en la zona rural en 6.4%.” Por otro lado, “las mujeres que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo, lo que representa una pérdida directa para la producción nacional, pero también una pérdida indirecta, ya que las mujeres menos productivas tienden a ganar ingresos más bajos y esto, a su vez, implica un menor gasto de consumo y un consecuente nivel inferior de demanda agregada” (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001, p. 125).

De acuerdo con esta línea argumental, el desarrollo del capital humano se erige como medio de procurar la realización de los derechos fundamentales de las personas, permitiendo la convergencia entre la ética y la eficiencia.

*La visión compartida por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Mundial (BM)*

La representación más pura del enfoque economicista se manifiesta en la visión de la OEA y el BM. En términos generales parten de la confirmación de que “los programas de DIT son una buena inversión económica (van der Gaag, s.f.).”

En este caso, el planteo del problema se articula en los siguientes términos. Dado que existen diversas modalidades posibles de intervención sobre el Desarrollo Infantil Temprano –programas específicos en un área determinada (por ejemplo, nutrición, basados en la distribución de alimentos o bonos) o complementarios (nutrición y educación, brindada mediante suplementación nutricional en la escuela); orientados a las familias (capacitación de madres, padres y cuidadores) o que promuevan la institucionalización (desarrollo de centros de atención infantil, extensión de la cobertura de los jardines maternos y de nivel inicial y calificación del personal a cargo de los niños); organizados en forma horizontal (integrando niños de distintas edades) o vertical (específicos por segmentos de edad); de alcance universal o focalizados sobre los grupos de riesgo– la adopción de la mejor alternativa debe estar basada en la maximización de los beneficios presentes y futuros de la inversión realizada.

Algunas de las opciones son claras; algunas estrategias y programas funcionan y otros no. Otras opciones son más restringidas; algunos programas son efectivos para ciertas edades, otros no lo son. Por ejemplo, la ciencia aporta crecientes pruebas de las “ventanas de oportunidades” para el desarrollo de ciertas habilidades del niño en la primera infancia; sin embargo, cuando estas ventanas están cerradas, las intervenciones pueden no tener éxito ni efectividad (van der Gaag, s.f.).

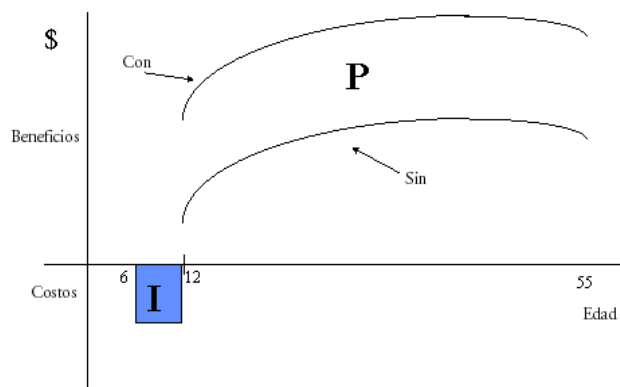
Es decir que la selección de la mejor estrategia debe estar sustentada en la evaluación de costos-beneficios.

Los administradores públicos y los encargados de formular políticas sociales utilizan criterios económicos para desarrollar políticas públicas coherentes con la infancia y tomar decisiones sobre las estrategias y programas de DIT. Para que estas políticas sean realmente efectivas, es necesario que los beneficios de los programas de DIT se expresen en términos económicos (van der Gaag, s.f.).

Se reproduce a continuación un ejemplo del tipo de análisis al que, según la OEA y el BM, se debe recurrir para decidir la implementación y definir el diseño de los programas de DIT.

Al ejecutar programas de amplia escala que respondan a las necesidades de los niños de 1 a 3 años de edad se favorece su ingreso al nivel inicial, aumentando la probabilidad de una transición exitosa a la próxima etapa.

La brecha entre la oportunidad de acceder a distintos niveles de ingresos que tienen dos personas con distintas trayectorias educativas queda evidenciada en la figura presentada. Una de las personas nunca asistió a la escuela y comenzó a trabajar a los 12 años de edad (Sin), mientras que la otra se insertó en el mercado laboral a la misma edad pero después de completar el nivel primario (Con).



El análisis de costo-beneficio indica que un año extra de educación primaria aumenta entre un 10 y 30% la remuneración por hora de trabajo. De esta manera, “El análisis económico confirma que la educación es la manera más segura de salir de la pobreza porque tiene un elevado índice de rendimiento económico (van der Gaag, s.f.)”

De manera que

El concepto de potencial productivo es útil para comprender bien los beneficios de los programas de DIT. Este concepto permite que los responsables de formular políticas calculen el efecto general de una política y ayuda los administradores a elegir, entre las estrategias exitosas ya compradas, las intervenciones más apropiadas y costo-efectivas (van der Gaag, s.f.).

Más allá del acento en las premisas económicas, al examinar las recomendaciones para la intervención que realizan estos organismos se encuentran mayores coincidencias de las esperadas con otras agencias que perciben el problema desde puntos de vista distintos.

- Los programas deben ser integrados, de manera que aborden todas las necesidades básicas del niño (alimentos, protección de la salud, cuidados infantiles, interacción humana en un ambiente de apoyo, afecto y estímulo intelectual, oportunidades y actividades que promuevan el aprendizaje), dando participación a los padres.
- Estas prestaciones deben estar centradas en los primeros años de vida, ser eficaces, eficientes y tender hacia una cobertura de escala nacional.

- El financiamiento debe complementar el esfuerzo de los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los donantes multilaterales. También se puede involucrar a las familias, otorgando subsidios a las que se encuentran en situación de pobreza para que puedan acceder a los servicios ampliados de atención infantil.
- Los programas deben ser sostenibles en el tiempo y estar adaptados a los requerimientos de la comunidad local. Para esto, se deben activar mecanismos de consulta y participación.
- La focalización sobre las familias vulnerables resulta más eficiente debido a que los niños pequeños más necesitados son los que se benefician en mayor medida de la intervención temprana de calidad.
- Hace falta identificar recursos alternativos de financiamiento, fortalecer la capacidad institucional y producir indicadores que permitan dar cuenta del desempeño de los programas, como medio de aumentar el rendimiento de las inversiones y reducir el gasto público.

Nuevamente en este caso se impone la mirada sistémica, planteando la reflexión acerca de la posibilidad de promover el Desarrollo Infantil si no es en el marco del Desarrollo Humano.

## Conclusiones

A partir de la preocupación común por el bienestar de los niños, cada organismo define los fundamentos que orientan sus acciones en función de una identidad propia. La revisión de las perspectivas desde las cuales abordan la cuestión del Desarrollo Infantil permite identificar el énfasis de distintas dimensiones. El punto es ¿suma cero o todos suman?

Para aproximarnos a una respuesta conviene destacar las zonas de confluencia y los puntos de tensión.

La premisa de partida es que para revertir la situación de criticidad social en que se encuentran muchos niños de la región resulta necesario sumar todos los esfuerzos posibles. Aun cuando los discursos reflejen miradas distintas, si las propuestas de acción coinciden cabe reconocer un efecto multiplicador.

En este sentido, se han puesto en evidencia inesperados puntos de contacto –por lo menos en términos de recomendaciones– entre las orientaciones de los distintos organismos de cooperación y crédito:

- Intervención simultánea y coordinada sobre la nutrición, el desarrollo de infraestructura de saneamiento, la promoción de la salud, la estimulación temprana de los niños más pequeños, el acceso a una educación de calidad, definiendo coincidencias en lo que ha sido planteado como **pertinencia constitutiva** desde un enfoque de derechos.
- Descentralización como medio de acercamiento a la población, injerencia de la sociedad civil, participación de los actores en la definición de los problemas y el diseño de los programas y proyectos, fortalecimiento del entramado institucional y continuidad de las intervenciones, rendición de cuentas en pos de la racionalización de la asignación y uso de los recursos, producción y difusión de información, control ciudadano de las acciones públicas, incremento progresivo y constante de los recursos financieros destinados a la inversión social, mostrando convergencia en cuanto a la **pertinencia instrumental**.
- Atención de los grupos más vulnerables como forma de construir equidad y avanzar progresivamente hacia la universalidad de las prestaciones, dando lugar a la **pertinencia respecto del contenido y ámbito de las acciones**.



Si bien existen notorias convergencias entre los posicionamientos institucionales, la capacidad de sinergia depende de su confluencia. Si el argumento sobre la oportunidad de invertir en la primera infancia –o pérdida de la misma por haber pasado el momento de mayor plasticidad cerebral–, o la conveniencia de invertir –o su inconveniencia ante la disminución de las tasas de retorno– se impusieran sobre el interés superior del niño, el efecto de retroalimentación se vería neutralizado. Es decir que un tipo de discurso no puede desplazar al otro. En este sentido, la perspectiva de derechos realiza una contribución sobre los otros aportes al instalar el principio del interés superior del niño, imponiendo el reconocimiento de los derechos como la orientación que debe vertebrar las intervenciones.

Indudablemente la primera infancia constituye un tema que sensibiliza y convoca a un espectro amplio de actores institucionales. Las miradas desde las que se aborda en particular el Desarrollo Infantil Temprano depositan el acento sobre distintas dimensiones, todas las cuales pueden y deben ser atendidas para garantizar el interés superior de los niños y la construcción de un lugar mejor donde vivir.

El recorrido hacia la realización de los derechos de los niños no es directo ni llano. Pero la adhesión a esta política (como interacción con y construcción de poder) representa el desafío de alcanzar la justicia mediante la justicia, de forjar la democracia ejerciendo la responsabilidad ciudadana, a través del involucramiento, la crítica y la construcción de acuerdos.

La tarea es tan grande como noble el cometido. La posibilidad de revertir la situación de los niños en los países de bajos ingresos y en las regiones pobres de los países de ingresos medios –donde la tasa de mortalidad infantil asciende, todavía, a 150 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, la tasa de mortalidad de niños es del 50%, la desnutrición afecta a la mitad de todos los niños, la permanencia fuera de la escuela primaria al 40%, la tasa de deserción al 30%, pese al acuerdo de la comunidad internacional de eliminar la pobreza al año 2015 (Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas)– exige intensificar y sumar los esfuerzos.

Si la realización de los derechos humanos es el objetivo compartido, los planteos acerca de la eficacia de las acciones encaradas y su eficiencia en el marco de una verdadera política de Estado –que trascienda el cortoplacismo de las decisiones económicas y el oportunismo de las políticas públicas– se traducen en sinergia. Este refuerzo mutuo se producirá mientras no se adhiera a perspectivas deterministas, ni se abandonen iniciativas por considerar que las oportunidades se han cerrado.

La realidad del contexto económico, político y social es un dato que define los márgenes de maniobra, pero no puede funcionar como excusa. Una vez asegurado que los Estados han dispuesto los recursos hasta el límite de sus posibilidades, incluso contando con la ayuda internacional, la decisión de qué hacer y cómo puede

ser orientada por los conocimientos acerca del desarrollo biológico del cerebro y de las experiencias de intervención que han alcanzado resultados exitosos.

Sin embargo, algunas diferencias trascienden la cuestión de los énfasis. La lógica de derechos precisa de un entramado institucional y jurídico a través del cual canalizar la exigibilidad de los derechos y la demandabilidad ante su vulneración. El ejercicio de los derechos y obligaciones ciudadanas requiere que las personas desarrollen la capacidad de crítica y mantengan la esperanza. El tejido y la conectividad de la red social resultan imprescindibles para una contestación rápida y efectiva ante la injusticia. Este es el corazón y cerebro del enfoque de derechos, de los que las otras perspectivas carecen.



## Bibliografía

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL* 88. Recuperado el 20 de julio de 2013 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>

CEPAL, UNICEF, SECIB (2001). *Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*. LC/G.2144/E. Recuperado el 20 de julio de 2013 de <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/7904/P7904.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Colombo, J. (editor) (2007). *Pobreza y desarrollo infantil. Una contribución multidisciplinaria*. Buenos Aires: Paidós.

Heckman, J. (2010). Invertir en la primera infancia. En Tremblay, R.; Barr, R.; Peters, R. y Boivin, M. (eds). *Enciclopedia sobre el Desarrollo de la Primera Infancia*. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development. Recuperado el 20 de julio de 2013 de <http://www.encyclopediainfantes.com/documents/HeckmanESPxp.pdf>

Levy Algazi, S. (2013). *El desarrollo infantil: una prioridad para el BID*. Recuperado el 20 de julio de 2013 de <http://blogs.iadb.org/desarrolloinfantil/2013/01/28/el-desarrollo-infantil-una-prioridad-para-el-bid/>

Martínez Bordon, A. y Soto de la Rosa, H. (2012). *Programas para el Cuidado y el Desarrollo Infantil Temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima*. CEPAL. Recuperado el 12 de agosto de 2013 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/49274/ProgramasparaelcuidadoydesInfantil.pdf>

Palacios, J. y Castañeda, E. (Coord.) (2009). *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*. Madrid: OEI y Fundación Santillana.

Peralta Espinosa, M. V. (2006). El aporte de las neurociencias a la educación infantil. *Temáticos escuela*, (16), 14-17.

Primeros pasos (blog del BID) <http://blogs.iadb.org/desarrolloinfantil/2013/05/27/se-necesita-un-mejor-comienzo/>

Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI) (2011). *Marco conceptual*. BID. División de Educación. Recuperado el 12 de agosto de 2013 de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36258208>

Sen, A. (s.f.). *Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo*. Recuperado el 20 de julio de 2013 de

<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen%20opobreza%20e%20infancia.htm>

UNICEF TACRO (2005). *¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia? Argumentos y estrategias*. Recuperado el 22 de julio de 2013 de

[http://www.unicef.org/lac/como\\_influenciar\\_una\\_mayor\\_inversion\\_soc\\_en\\_la\\_infancia\(3\).pdf](http://www.unicef.org/lac/como_influenciar_una_mayor_inversion_soc_en_la_infancia(3).pdf)

van der Gaag, J. (s.f.). *El desarrollo infantil temprano: una perspectiva económica*. Organización de Estados Americanos (OEA) – Banco Mundial (BM). Recuperado el 22 de julio de 2013 de <http://www.oas.org/udse/dit2/costos/vandergaag.aspx>

Young, M. (1999). *Desarrollo del Niño en la Primera Infancia: Una Inversión en el Futuro*. Washington DC: Banco Mundial. Recuperado el 22 de julio de 2013 de

<http://www.oas.org/udse/dit2/relacionados/libromary/index.htm>