

LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y CUIDADOS EN LA PRIMERA INFANCIA PARA AMÉRICA LATINA: INTENCIONALIDADES Y ENCAMINAMIENTOS EN LA PROPUESTA DE LA UNESCO

AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E CUIDADOS NA PRIMEIRA INFÂNCIA PARA A AMÉRICA LATINA: INTENCIONALIDADES E ENCAMINHAMENTOS NA PROPOSTA DA UNESCO

THE POLICIES OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE FOR LATIN AMERICA: INTENTIONALITIES AND REFERRALS IN THE UNESCO PROPOSAL

Camila Maria BORTOT¹
Ângela Mara de Barros LARA²

RESUMO: O objetivo do presente texto é analisar as orientações e tendências da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, voltadas para a Educação e Cuidados na Primeira Infância (ECPI) aos países da América Latina. A metodologia adotada foi a pesquisa documental, por meio de levantamento deste Organismo Internacional, analisados à luz da literatura atinente. Conclui-se que as intencionalidades e tendências direcionam-se: à educação escolar dos anos finais da Educação Infantil como preparatória ao ensino fundamental; e, ao cuidado por vias não formais para a educação de zero a três anos, com medidas focalizadas, intergenciais e intersetoriais, voltadas para a gestão da pobreza, distante da perspectiva do direito à educação de qualidade, principalmente, quando as parcerias com o privado são amplamente destacadas.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas para a Educação Infantil. América Latina. ECPI. UNESCO.

RESUMEN: *El objetivo del presente texto es analizar las orientaciones y tendencias de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, orientadas a la Educación y Cuidados en la Primera Infancia (ECPI) a los países de América Latina. La metodología adoptada fue la investigación documental, a través del levantamiento de este organismo internacional, analizados de acuerdo con la literatura pertinente. Se concluye que las intencionalidades y tendencias se dirigen: a la educación escolar de los años finales de la Educación Infantil como preparatoria a la enseñanza fundamental; y, al cuidado por vías no formales para la educación de cero a tres años, con medidas focalizadas, intergenciales e intersectoriales, orientadas a la gestión de la pobreza, distante de la perspectiva del derecho a la educación de calidad, principalmente, cuando las alianzas con el privado son ampliamente destacadas.*

PALABRAS CLAVE: *Políticas para la Educación Infantil. América Latina. ECPI. UNESCO*

¹ Universidade Federal do Paraná, Curitiba – Paraná – Brasil. Doutoranda em Educação pela UFPR. Mestre em Educação pela UEM. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9355-887>. E-mail: camilabortot@hotmail.com

² Universidade Estadual de Maringá, Maringá – PR – Brasil. Professora Associada Aposentada da UEM. Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho e Pós-Doutorado pela Universidade Federal de Santa Catarina. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8799-8413>. E-mail: angelalara@ymail.com

ABSTRACT: *The purpose of the text is to analyze the orientations and trends of the United Nations Education, Scientific and Cultural Organization, focusing on Early Childhood Care and Education (ECCE) to Latin American countries. The methodology adopted was documentary research, through a survey of this international organization, analyzed according to the relevant literature. It is concluded that the intentionalities and tendencies are directed to: school education in the final years of Early Childhood Education as a preparatory to elementary school; and, care for non-formal education for zero to three years, with focused, intergenerational and intersectoral measures, directed to management of poverty, away from the perspective of the right to quality education, especially when partnerships with the private sector are widely highlighted.*

KEYWORDS: *Policies for Early Childhood Education. Latin America. ECCE. UNESCO.*

Introducción

Es manifiesta la centralidad de las discusiones que versan sobre los niños y sus derechos, siendo éste el tema de diferentes conferencias y reuniones internacionales y regionales. Entre los derechos allí referidos, el derecho a la educación infantil, se configuró como una cuestión fundamental para los gobiernos locales (CAMPOS, 2013). Dentro del marco derecho a la Educación Infantil, observamos mediaciones de los Organismos Internacionales (OI) sobre Educación y Cuidados en la Primera Infancia (ECPI) a los países latinoamericanos.

Objetivamos analizar las orientaciones y tendencias de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO) dirigidas a la ECPI a los países de la América Latina, buscando responder: ¿Para qué acciones a la ECPI ganaron notoriedad y orientaron políticas para la Educación Infantil en países latinoamericanos?

A partir del referencial analítico de políticas conceptualizado por Dale (2001; 2004) como la Agenda Globalmente Estructurada para la Educación (AGEE). La metodología adoptada fue de carácter documental, lo que exigió apreciación y valoración, considerando que, los documentos, son a menudo contradictorios y, por lo tanto, deben ser leídos en relación al tiempo y contexto particulares en que se produjeron, además de ser también en el caso de que se produzca un accidente (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

La investigación fue desarrollada por medio de un estudio bibliográfico y documental, que además de teóricos que debaten la temática, seleccionamos por principales fuentes: "Bases sólidas: educación y cuidados en la primera infancia - Informe Conciso (2007)" y " Educación 2030 Declaración de Incheon Hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos"(2015a)³, ambos de la UNESCO.

³ La elección de estos documentos se dio de forma intencional, pues objetivamos trazar una línea continua acerca de cuestiones espaciales y temporales, ya que, en el siglo XXI identificamos, varios otros estudios e informes, van al encuentro de los seleccionados

La empiria fue estructurada en dos momentos: primero contextualizamos cuando las orientaciones para la educación infantil por los OI ganan destaque y cuando países de América Latina se convierten en signatarios; en seguida, analizamos las intencionalidades y encaminamientos sobre ECPI en informes de la UNESCO ya mencionado.

ECPI y la creación de agenda estructurada a los países latinoamericanos

La creación de una agenda para la Educación Infantil en América Latina, mediada por los Organismos Internacionales, no es nueva. Algunos hitos de principios del siglo XX, pueden ser mencionados: Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, de 1924; Declaración sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también de 1966 (artículo 10).

En 1989 se celebró la Convención sobre los Derechos del Niño, organizada por la ONU. Resalta el preámbulo de la Convención, la importancia de la cooperación internacional para la mejora de las condiciones de vida de los niños en todos los países, particular en los países en desarrollo, donde se concentra un gran número de los niños social y, económicamente, marginados (ONU, 2002; ROSERMBERG; MARIANO, 2010).

América Latina y el Caribe fueron los primeros en ratificar el documento de la Convenio, ya que, según Méndez (2001), su aprobación y difusión en la región coincidió con el retorno a la democracia en varios países, lo que sugiere que el lenguaje progresista de los nuevos derechos del niño se ajustaba e impulsaba la reconstrucción de la democracia en la región, así como adentrarse en la agenda política internacional. Esto implica un cambio en la relación entre el Estado y la infancia, colocando esta última en el centro de la (en el caso de las mujeres). Chile y Panamá firmaron la Convención, pero sólo existen proyectos presentados en el parlamento.

Cuadro 1 - países de América Latina y Caribe en la firma y ratificación de la convención sobre los derechos del niño

País	Assinatura	Ratificação	Entrada em vigor no país
Argentina	26/6/1990	4/12/1990	3/1/1991
Bolivia	8/3/1990	26/6/1990	2/9/1990
Brasil	26/1/1990	24/9/1990	24/10/1990
Colômbia	26/1/1990	28/1/1991	24/10/1991
Costa Rica	26/1/1990	21/8/1990	20/9/1990
Cuba	26/1/1990	21/8/1991	20/9/1991
Rep. Dominicana	8/8/1990	11/6/1991	11/7/1991
Ecuador	26/1/1990	23/3/1990	2/9/1990
El Salvador	26/1/1990	10/7/1990	2/9/1990

Guatemala	26/1/1990	6/6/1990	2/9/1990
Honduras	31/5/1990	10/8/1990	9/9/1990
México	26/1/1990	21/9/1990	21/10/1990
Nicarágua	6/2/1990	5/10/1990	4/11/1990
Paraguay	4/4/1990	25/9/1990	25/10/1990
Perú	26/1/1990	4/9/1990	4/10/1990
Uruguai	26/1/1990	20/11/1990	20/12/1990
Venezuela	26/1/1990	13/9/1990	13/10/1990

Fuente: organizado pelas autoras a partir de los datos del *Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina*, 2019.

A pesar de las acciones para asegurar los derechos a los niños en los países y cooperación internacional firmada en la Convención, el endurecimiento de las contradicciones sociales, con el crecimiento de las desigualdades sociales, expresadas por los elevados índices de crecimiento de la pobreza y del desempleo en la región latinoamericana, ha hecho que, en los años 1990, gobiernos y OI, tales como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), UNESCO y el Fondo Internacional de Emergencia para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), presentar propuestas en favor de un ajuste con rostro humanizado, lo que puede traducirse en políticas focalizadas y en el caso de las mujeres.

Con las acciones, percibimos que la pobreza disminuyó significativamente, en gran medida por la benevolencia de programas de transferencia de renta, sin embargo, a los porcentuales y los contingentes de pobres todavía son altos. Entre 2014 y 2017, el aumento de la tasa de pobreza y el crecimiento de la población se reforzaron mutuamente, lo que se tradujo en un aumento del número absoluto de personas pobres, por encima del aumento de la tasa de pobreza, que, con proyección para 2018, de 182 millones de personas en la pobreza y 63 en la extrema pobreza (CEPAL, 2019).

"Un mundo apropiado para los niños!" Fue el lema que reunió a agencias vinculadas a la ONU, representantes de organizaciones sociales y jefes de Estado en la última la década del siglo XX, en la Cumbre Mundial por los Derechos de la Infancia, en 1990, patrocinada por la ONU. El objetivo era la construcción de una agenda política destinada a responder a las cuestiones que hacen de la niñez contemporánea una nueva cuestión social. La "Agenda", articulada especialmente por organismos internacionales, tales como UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y otros que actúan en todo el mundo, tienen fuerte poder movilizador en las diferentes regiones del mundo, sea por la actuación directa de estos organismos en el financiamiento de programas de bajo costo, sea por su inserción indirecta, actuando como inductores de políticas locales, a través de acuerdos y pactos compartidos con los gobiernos nacionales (CAMPOS, 2008, 2013).

La infancia adentra la pauta de forma más incisiva a partir del inicio de los años 2000, para entender la planificación de acciones transnacionales que involucren a ECPI, con notoriedad a partir

del Convenio de los Derechos de los Niños (1989) y la Cumbre Mundial en favor de la infancia (1990), que son marcos para los programas destinados a educación infantil, incluso para aquellos centrados en la publicación de estrategias para el alivio de la pobreza.

Si pensamos en definición al tema, podemos entender la perspectiva de la ECPI, por el documento "Educación y cuidado en la primera infancia: grandes desafíos", de 2002, de que la expresión "[...] incluye todas las modalidades que garantizan la educación y el cuidado de los niños menores de la escolaridad obligatoria, sea cual sea la estructura, el financiación, los horarios de funcionamiento o el contenido de los programas (UNESCO; OCDE, 2002, p. 13)⁴.

El desencadenamiento de varias reuniones y desarrollo de diversas acciones y programas basados en las evidencias de las condiciones inadecuadas de vida de gran parte de los niños en la actualidad. Se produjo 'relativos consensos', sobre todo, por OI vía proyectos, financiamientos e intervención en la acción de los gobiernos nacionales y / o de organizaciones no gubernamentales, se centran, especialmente, en la definición de metas para la infancia, acciones de emergencia y paliativas.

Analíticamente, aferimos que los OI son vistos como agentes que desempeñan un papel fundamental de llevar el mensaje de la Cultura Educativa Mundial común (CMEC) y la organización de una AGEE (DALE, 2004). Los principios, las normas, las las normas y los procedimientos de la cultura de la política mundial global en la que los Estados miembros, nación atribuyen cierta eficiencia causal a las organizaciones, en lo que se refiere a la convergencia de las prácticas nacionales. En consecuencia, desempeñan un papel de difusión CEMC. AGEE se traduce en cómo los estados interpretan y responden a la agenda común que la CEMC establece (DALE, 2001). La AGEE, así, busca muestra cómo una fuerza supranacional afecta a las políticas y prácticas educativas nacionales. Para la Educación Infantil, podemos entender la organización de una AGEE de ECPI, conforme al marco que señala a la UNESCO como protagonista.

Cuadro 2 - Documentos Internacionales

Ano	Autor	Documento
1959	ONU	Declaración Universal de los Derechos de los Niños
1989	ONU	Convención sobre los derechos de los niños
1990	UNESCO	Declaración Mundial sobre Educación para Todos: satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje
2000	UNESCO	<i>The Dakar Framework for Action</i>
2002	UNESCO; OCDE	Educación y cuidado en la primera infancia: grandes desafíos
2002	ONU	Un mundo para los niños: Informe del Comité Ad Hoc Pleno de la

⁴ Cabe señalar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) no actúa directamente para la América Latina. De esta forma, utilizamos sólo el concepto de ECPI allí tratado, pero no presentamos análisis sobre sus orientaciones por no tener como foco la regionalidad aquí tratada.

		Comisión vigésima séptima sesión especial de la Asamblea General
2004a	UNESCO; OREALC	Participación de las familias en la Educación Infantil Latinoamericana
2004b	UNESCO	Síntesis regional de indicadores de la primera infancia
2007	UNESCO	Bases sólidas: educación y cuidados en la primera infancia - Informe conciso
2010	UNESCO	Conferencia Mundial sobre Educación y Cuidado en la Primera Infancia: Marco de Acción y de Cooperación de Moscú; aprovechar la riqueza de las Naciones
2013	UNESCO	Proyecto de aceleración del marco EPT para el "salto decisivo": iniciativa para la EPT: 2013-2015
2014	UNESCO	BRICS Construir la educación para el futuro Prioridades para el futuro desarrollo nacional y la cooperación internacional
2014	UNESCO	Enseñar y Aprender: alcanzar la calidad para todos - Informe Conciso
2014	UNESCO	2014-2021 <i>Medium-Term Strategy</i>
2015a	UNESCO	Declaración de Incheon Educación 2030: hacia una educación de calidad calidad inclusiva y equitativa y la educación a lo largo de toda la vida para todos
2015b	UNESCO	Educación para todos 2000-2015: progresos y retos - Informe conciso

Fuente: Organizado por las autoras de la colección disponible en la base de datos de la UNESCO, 2019.

Tendencialmente, los documentos que discuten el derecho, la educación y el cuidado para la primera infancia a principios del siglo XXI, que presenta la articulación entre los términos educación y cuidado para consolidar para el paso los compromisos de una Educación para Todos (EPT), firmadas en 1990. Aún observamos que hay un punto de convergencia sobre la ECPI en los documentos del cuadro 2: su supuesta capacidad en reducir las diferencias, trayendo retornos económicos futuros a los niños e invertir en la infancia al entenderla como inversión en capital humano. Pero las intencionalidades y los encaminamientos para ello, es lo que buscaremos investigar en la próxima sección.

Una agenda de ECPI: de acciones intersectoriales a un contrato social compartido

La agenda de ECPI en el siglo XXI puede observarse a partir de los documentos El Marco de Acción de Dakar (ONU, 2000), que muestra la relación entre el términos de educación y cuidado como principal compromiso, de manera que los niños en mayor situación de riesgo o las más vulnerables tengan mayor énfasis en las prácticas asumido; y, "Un mundo para los niños" (ONU, 2002), por el acuerdo unánime entre dirigentes mundiales en torno a una nueva agenda para los niños del mundo, incluyendo 21 metas y objetivos específicos para la salud infantil, educación y protección, en la adopción de medidas para la promoción de acciones nacionales y de cooperación internacional, orientada a una buena gestión para la reducción de la pobreza y la consolidación de la colaboración con el sector privado para las políticas de ECPI. Cómo hacer estos encaminamientos,

sus presupuestos y sus intencionalidades, encontramos pistas e indicativas en las fuentes de la UNESCO seleccionadas.

El documento "Bases Sólidas: Educación y Cuidados en la Primera Infancia" es autoría del Equipo del Informe de Monitoreo Global de Educación para Todos, encargado por la UNESCO, publicado en 2007. Adopta un enfoque holístico, ECPI tiene como objeto el apoyo a la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y la aprendizaje de los niños desde el nacimiento hasta su entrada en la escuela primaria en ambiente escolarizado y no escolarizado. Se dirigen a los dos grupos de edad de niños menores de tres años y los de tres a la entrada en la enseñanza primaria, que ya remite a una dicotomía dentro de la etapa educativa.

La inversión en programas de ECPI genera significativos retornos económicos, eliminando la desigualdad y la inequidad, principalmente, para los niños de familias pobres, subraya que los gobiernos deben asumir un papel más proactivo y desarrollar un dispositivo comúnmente acordado de regulación, garantía de calidad, monitoreo y promoción de la equidad, que no anulan las asociaciones, pues, que para se efectúa, los actores no gubernamentales son importantes para que tales dispositivos de acceso y calidad para la Educación Infantil se establezca (UNESCO, 2007).

El informe en pantalla tiene como eje central la inversión en programas de educación y cuidado como las campañas de nutrición, inmunización y concientización de las familias, lo que, a lo largo de nuestro estudio, los gobiernos se sostienen con acciones que aseguran la supervivencia, pero no de todos los niños, solamente para aquellas que han sido institucionalizadas. Garantizando una supervivencia adecuada en la infancia de manera que también promueve el desarrollo infantil, los gobiernos pueden ser capaces de estimular, a partir de esa inversión, la garantía del crecimiento de capital humano en sus niños y sus padres.

A partir del informe de ECPI, aprehendemos que el trabajo con el cuidado del nacimiento hasta los primeros tres años de edad, ejerce una influencia fundamental en su desarrollo futuro, que aquí se entiende como capacitación para la actuación en la vida productiva y, por lo tanto, se resalta siempre la importancia de educación, cuidado, higiene y la nutrición. A pesar de la desconsideración del desarrollo infantil en su esencia, incluso con la concepción de formación integral de capital humano, el grupo de edad pasa no percibida en las políticas, programas y proposiciones de los países. Por medio de medidas equitativas y focalizadas, lo que el documento apunta es para una gobernanza para buscar consenso entre los socios al fortalecimiento de una política de educación infantil intergerencial pues, el formal para la educación de 4-5 y el no formal para el 0-3, tiene libre camino para acciones estrechamente de cuidado, cuyo Gobierno tiene la función de regular, monitorear y promover la equidad.

En el contexto latinoamericano los programas de ECPI, en su mayoría, se vuelven para la focalización y la vulnerabilidad, no posibilitado análisis del contraste de los efectos con diferentes grupos, ya que, tales acciones, abordan a la población de niños vulnerables, con foco en la pobreza y / o en la ruralidad, que apuntan a efectos positivos en algunos casos, con la excepción de programas de transferencia de renta cuyos resultados presentan evidencias contradictorias por la falta de, como mínimo, equidad (BERLINSKI; GALIANI; MANACORDA, 2007; VARGAS-BARON, 2009; PAXSON; SCHADY, 2013).

Con el fin de entender en el movimiento de la historia a las orientaciones de ECPI, informe "Declaración de Incheon: Hacia una educación de calidad inclusiva y equitativa y la educación a lo largo de toda la vida para todos "(UNESCO, 2015a), alienta " [...] el suministro de al menos un año de educación preescolar de calidad, gratuita y obligatoria, así como, que todos los niños tengan acceso a la educación, cuidado y desarrollo de calidad en la primera infancia "(UNESCO, 2015a, p.4).

Para ello, la planificación, la implementación y el monitoreo pueden beneficiarse del apoyo de asociaciones fuertes y multifacéticas, que reúnan a todos los actores-clave, cuyas contribuciones y acciones potenciales. La presencia de la discusión de educación y el cuidado son pauta en el fortalecimiento de asociaciones multifacéticas. Para que esto se haga, la educación formal se transfiere una vez más a la educación no formal para los niños de cero a tres años, dirigida a las Organizaciones de la Sociedad civil (OSC), cuyas coaliciones y redes representativas y de base amplia, pasa a tener un papel fundamental.

Las enunciaciones apuntan a la formación de redes sociales que están compuestas por un conjunto de personas u organizaciones que se agregan con interés común, contribuyen a la producción y difusión de información, crean canales de comunicación y estimulan la participación de la sociedad, realizando, por lo tanto, una "Empresa social compartida" (UNESCO, 2015a, p. 37) para ECPI. Hay un esfuerzo reciente en producir consenso en torno al proyecto que defienden: alianzas con diferentes instancias del tercer sector para la atención educativa en las escuelas públicas y en la Educación Básica, en la Educación Infantil, y, además de ésta, que la articulación de otros arreglos educativos para la atención a los niños de cero a tres años, por medio de lazos formales y no formales, según lo verificado en los demás informes.

La agenda estructurada debe centrarse en la eficiencia, la eficacia y la equidad de los sistemas educativos, apuntado como "Gobernanza, responsabilización y alianzas" a la "[...] planificación de la educación con reducción de la pobreza, estrategias de desarrollo sostenible y respuestas humanitarias, además de garantizar, al mismo tiempo, que las políticas estén alineadas con las obligaciones legales del gobierno " (UNESCO, 2015a, p. 27, grifos nuestros).

Enfatiza aliar acciones educativas con el combate equitativo de la pobreza con equidad. El tema de la pobreza en este sentido se destaca por el Early Childhood Care and Education (ECCE), reafirmando la educación y la atención de la primera infancia, enfocada a los más pobres a ser ejecutada por el fortalecimiento de alianzas a partir de enfoques sectoriales transversales. La educación infantil se dirige a la actuación de forma transversal en sentido estricto, es decir, promover prácticas de gestión intersectorial de programas integrados que cubra necesidades de salud, educación y nutrición para niños y / o responsables, con libre camino para adoptar alianzas en la ejecución de la atención de la educación, principalmente la de cero a tres años.

Observamos cinco aspectos para la consolidación de la ECPI, en sus intencionalidades y encaminamientos: 1) las alianzas público-privadas; 2) el endurecimiento de la dualidad histórica de la inclusión de los niños de 4-5 / 6 años en los sistemas formales de enseñanza, mientras que para los niños de menos de tres años se ha enfatizado y fomentando el desarrollo de programas de atención, con predominio de la llamada modalidad no formal de atención; 3) educación intersectorial e intergubernamental; 4) focalización en la pobreza para su gestión y, así, con la equidad producir capital humano; 5) educación de algunos por vías formales y preparatorias a la enseñanza fundamental, mientras que el cuidado de otros por vías no formales, de una empresa social compartida de las asociaciones entre público-privado.

Los datos presentados en los documentos ponen de manifiesto que la prioridad los gobiernos locales han sido la expansión y la universalización de la atención de las bandas edades más cercanas a la escolarización, por lo que se alertan a los gobernantes para las precarias tasas de atención para las edades de 0 a 3 años. La familia y la comunidad son actores de acción en el desarrollo del niño y la UNESCO se posiciona una atención mayor a programas de fortalecimiento de las familias / comunidad en el proceso educativa, que, para la educación de cero a tres años, existe un predominio orientación de programas que integren salud y educación a partir de prácticas transversales y intersectoriales.

El hecho de que la atención educativa de los niños de cero a tres años no sea prioridad, engendra la construcción de alternativas distintas de las vinculadas a la creación de más vagas en guarderías públicas, pero buscan las posibilidades de convenio el poder público con instituciones privadas, con la proposición de las alianzas público- Privada. Los arreglos indicados son muchos, pero, poseen ejes centrales comunes, son: establecimiento de las asociaciones público-privadas - sea en la atención educativa o fuera de él - y la focalización en los más pobres para destinación de recursos del Estado, lo que permite a estos niños la atención escolar, pero nunca que posibilitar una verdadera inclusión social de esos sujetos.

La Educación Infantil pasa a orientarse, por la convergencia de dos lógicas distintas: políticas universalizadas para un grupo de 4 a 5 años y políticas focalizadas y compensatorias para 0 a 3 años. Campos (2012) agrupa los programas no escolarizados dirigidos al grupo de edad en 4 categorías (cuadro 3).

Cuadro 3 - Categorización de los programas de ECPI de cero a tres años en América Latina

Local	Características
Centros de Educación Infantil parcial o parcial integral	Contamos con profesionales formados y voluntarios; pueden ser abrigados en instalaciones públicas o cedidas por la comunidad. Bueno parte de los programas situados en esa categoría se ejecutan por organizaciones sociales.
Atención directa, de el carácter socioeducativo, ofrecidos en espacios comunidad	Realizados por personas de la propia comunidad, que reciben orientaciones (formación) de equipos de coordinación para el desarrollo de actividades de salud, nutrición y educación.
Espacios comunitarios o en centros propios destinados a la atención socioeducativa	Articulan orientación familiar, especialmente a las madres, con atención directa a los niños. El foco es el fortalecimiento de la relación entre la familia y el niño. Estos programas también pueden ser itinerantes (el educador comunitario va a la casa de la familia);
De carácter Socioeducativo dirigidos a las familias	No implican atención directa a los niños, pero su objetivo son las familias que reciben orientación sobre cómo estimular el desarrollo de sus hijos. Se desarrolla por medio de Visita domiciliaria

Fuente: Organizado a partir de Campos (2012, p. 26).

El consenso pretendido con las publicaciones es respaldado por la hegemonía de los programas y proyectos desarrollados por las agencias de la ONU, que presenta, por un lado, una postura universalizante al editar documentos orientadores y, por otro, un carácter específico al proponer acciones a los países en desarrollo, en busca de la gestión de la pobreza. La Educación Infantil es considerada la responsable en consolidar la calidad de vida a los niños, a partir del desarrollo de sus estrategias de acción. En qué sentido, se vuelve hacia la creación de capital humano:

Estos programas demuestran que el desarrollo en la primera infancia es el origen de la formación del capital humano, presenta los mayores índices de retorno en el desarrollo económico y también la mejor relación costo-beneficio para reducir la pobreza y promover el desarrollo crecimiento económico de un país. Niños que participan en programas para el desarrollo de la primera infancia se Suelen salir mejor en la escuela y en la vida. Los retornos de las inversiones en estos programas exceden a los que se asocian a cualquier otro tipo inversión en la infraestructura de los países (SCHNEIDER, RAMIRES, 2007, p. 44). (SCHNEIDER; RAMIRES, 2007, p. 44).

La UNESCO, como un importante OI mediador e influyente sobre prácticas, programas y políticas para la infancia, indica que la inversión en educación infantil mejora el acceso y el

rendimiento de los niños en la escuela primaria, que una buena atención a estos niños garantizaría la nutrición, algo fundamental al aprendizaje y que, "dado su impacto positivo sobre la salud, la nutrición y los resultados del aprendizaje, los programas para la primera infancia representan una buena inversión en el capital humano"⁵(UNESCO, 2007, p. 24). Las relaciones entre educación y erradicación de la pobreza y educación para el desarrollo se reafirma en documentos como en los Objetivos del Milenio que establecen metas a cumplir para 2015, según Jiménez y Segundo (2007), y, se efectúan en un escenario de mundo globalizado para garantizar la hegemonía de la reproducción capitalista, asegurada por las organizaciones internacionales, sus documentos y programas.

Otro punto a destacar en relación al combate a la pobreza ligada al cuidado para la educación de cero a tres años tratada en la lógica de la asistencia la aleja de la esfera del Derecho. Tratarla como derecho implica comprender que su provisión debe darse en el marco en el marco del Estado, lo que implica efectivas inversiones públicas en su beneficio.

La centralidad de la ECPI, en la propuesta de la UNESCO se constituye, por un lado, doble juego: por un lado, la visibilidad de los niños y sus familias y de sus miserias y, por otro, la invisibilidad de las condiciones económico-sociales que las producen. Que operación, que podría entenderse sólo como un mecanismo discursivo, expresa un proceso perverso de repolitización de la concepción de pobreza, en la medida en que se introduce una disyunción entre las condiciones estructurales que la produce y sus formas de manifestaciones, además de resaltar la tendencia dual entre lo formal y no formal, que destaca la privatización y la publicidad de los servicios.

Tras las consideraciones firmadas en 1989 y la presencia de una agenda común, la focalización de programas y políticas parecen indicar más para procesos fragmentarios y localizados que para concepciones más sistémicas y estructuradas y acordadas, regional o globalmente, para la educación infantil.

⁵ Es importante destacar el estudio de James Heckman, de la Universidad de Chicago, como una de las principales referencias en lo que se refiere a la teoría del capital humano aplicada a la primera infancia, orientado por un nítido sesgo economicista. Heckman elaboró un gráfico titulado "Rates of Return to Human Capital Investment Initially Setting Investment to be Equal Across all Ages", sobre las tasas diferenciadas de retorno económico de las inversiones en educación infantil, fundamental, media y superior, destacando la educación preescolar, ampliamente destacados en documentos del Banco Mundial y de la Unesco. También en 2010, la Conferencia de la UNESCO en Moscú, mencionada en el cuadro 2, demostró que programas destinados a la primera infancia apunta que la relación costo beneficio es ventajosa, en la que el niño pequeño es presentado como capital humano, muy lejos de una concepción del niño como sujeto de derechos, como en los informes aquí analizados.

Consideraciones finales

Es notoria una agenda de acciones para la infancia a los países en desarrollo mediada por los OI, en la construcción de la AGEE en busca de CMEC. No podemos dejar de evidenciar, amparadas en Rosemberg (2015), la existencia de que la agenda de políticas públicas también como una construcción social y política, resultante del juego de tensiones y coaliciones entre diversos actores sociales, nacionales e internacionales, de un proceso que no es unilateral.

La creación de una agenda estructurada para las políticas de ECPI es fundamental cuando pensamos en un primer momento en medidas equitativas para, posteriormente, acciones que propiciara propuestas igualitarias para la Educación Infantil, en la perspectiva del derecho, tal como se acordó en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sin embargo, al observar las orientaciones internacionales y algunas investigaciones sobre programas para América Latina, lo que encontramos es la vieja tendencia hacia la gestión de la pobreza, la educación formal preparatoria para la enseñanza fundamental para los años finales de la Educación Infantil y el cuidado por vías no formales para la educación de cero a tres años, con medidas focalizadas, intergenciales e intersectoriales, distante de la perspectiva del derecho a la educación de calidad, principalmente, cuando las alianzas con lo privado, en vías no formales, son ampliamente destacadas.

El estudio analizó las orientaciones y las tendencias UNESCO dirigidas a la ECPI a los países de América Latina, y, concluimos destacando que el mismo abre caminos para investigar evidencias prácticas sobre los tipos de programas en la región y sus impactos.

AGRADECER: la Capes, lo que permitió la entrega total a desarrollar del este artículo.

REFERÊNCIAS

BERLINSKI, Samuel; GALIANI, Sebastian; MANACORDA, Marco. **Giving children a better start:** preschool attendance and school-age profiles. Gender Impact: the World Bank's Gender Impact Evaluation Database. Washington DC; World Bank, 2013.

CAMPOS, Rosania. A Educação Infantil e os Organismos Internacionais: Quando Focalizar não é priorizar. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas/Education Policy Analysis Archives**, v. 21, p. 01-13, 2013.

CAMPOS, Rosania. **Educação Infantil e organismos Internacionais:** uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. Tese (doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CAMPOS, Roselane Fátima. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação** v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012.

CARCANHOLO, Marcelo. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Zahar. 2010. p. 69-79.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina, 2018**. LC/PUB.2019/3-P, Santiago, 2019.

DALE, Roger. Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para educação”. **Educação e Sociedade**. v.25, nº 87, Campinas/SP, mai/ago, 2004.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma ‘cultura educacional mundial comum’ ou localizando uma ‘agenda globalmente estruturada’ para a educação. **Educação, Sociedade e Culturas**, Porto, n. 16, p. 133- 169,2001.

JIMENEZ, Susana Vasconcelos; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. Erradicar a pobreza e reproduzir o capital: notas críticas sobre as diretrizes para a educação do novo milênio. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 28, p. 119-137, jan. /jun. 2007.

LÓPEZ, Néstor; D´ALESSANDRE, Vanessa. Políticas públicas para la primera infancia en América Latina. **Reflexiones a 25 años de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño**, 2015. Apresentação 02 do SIPI.

MÉNDEZ, Emilio Garcia. G. Infância, lei e democracia: uma questão de justiça. In: MÉNDEZ, Emilio Garcia; BELOFF, Mary (Org.). **Infância, lei e democracia na América Latina: análise crítica do panorama legislativo no marco da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1990-1998)**. Blumenau: Edifurb, 2001. p.21-46.

ONU. **Declaração dos Direitos da Criança**. Proclamada pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 1386 (XIV), de 20 de novembro de 1959.

ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200ª (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de Janeiro de 1976, em conformidade com o artigo 27.º.

PAXSON, Christina; SCHADY, Norbert. Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador, **World Bank Policy Research Working Paper** 4226, May 2007.

ROEMBERG, Fúlvia. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra. **Escritos de Fúlvia Rosemberg**. Cortez: São Paulo, 2015. p. 216-237.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**. nº 115. São Paulo, mar. 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.693-728, set./dez. 2010.

SCHNEIDER, Alessandra; RAMIRES, Vera Regina. **Primeira infância melhor**: uma inovação em política pública. Brasília: UNESCO, Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselaine Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso.

Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. Perspectiva. v.23, n.2, p. 427- 446. jul./dez. 2005.

UNESCO. **2014-2021 Medium-Term Strategy**. Paris: UNESCO, 2014.

UNESCO. **Bases Sólidas**: educação e cuidados na primeira infância – relatório conciso. Brasília: UNESCO, 2007.

UNESCO. **BRICS Construir a educação para o futuro**: Prioridades para o desenvolvimento nacional e a cooperação internacional. Brasília: UNESCO, 2014.

UNESCO. **Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância**: Marco de Ação e de Cooperação de Moscou – aproveitar a riqueza das Nações. Brasília: UNESCO, 2010.

UNESCO. **Declaração de Incheon Educação 2030**: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Brasília: UNESCO, 2015a.

UNESCO. **Educação para todos 2000-2015**: Progressos e desafios – Relatório Conciso. Brasília: UNESCO, 2015b.

UNESCO. **Ensinar e Aprender**: alcançar a qualidade para todos – Relatório Conciso. Brasília: UNESCO, 2014.

UNESCO. **Síntesis regional de indicadores de la primera infancia**. Santiago, Chile, mayo, 2004b.

UNESCO. **The Dakar Framework for Action**. Paris: Graphoprint, 2000.

UNESCO/OREALC. **Participación de las familias en la Educación Infantil Latinoamericana**. Santiago, Chile, agosto, 2004a.

UNESCO; OCDE. **Educação e Cuidado na Primeira Infância**: grandes desafios. Brasília: UNESCO; OCDE; Ministério da Saúde, 2002.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças**. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf. Acesso em: 01 ago. 2018.

VARGAS-BARÓN, Emily. **Going to Scale: Early Childhood Development in Latin America**. World Bank, The RISE Institute, Washington, DC, March. 2009.

BORTOT, C. M.; LARA, A. M. B. As políticas de Educação e Cuidados na Primeira Infância para a América Latina: intencionalidades e encaminhamentos na proposta da UNESCO. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1767-1781, out., 2019. E-ISSN: 1982-5587. DOI: 10.21723/riaee.v14iesp.3.12762

Submetido em: 25/03/2019

Revisões requeridas: 20/04/2019

Aceito em: 15/05/2019

Publicado em: 30/08/2019