

**DERECHOS DE LA INFANCIA
Y EDUCACIÓN INCLUSIVA
EN AMÉRICA LATINA**

DIRECTORA DE LA COLECCIÓN:
Silvina Gvirtz

COORDINACIÓN EDITORIAL:
Débora Feely

DISEÑO DE TAPA:
Estudio Manela y asociados

En la edición de este libro han colaborado



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Oficina Internacional
de Educación



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea



kutxa

PAULÍ DÁVILA Y LUIS M. NAYA
(Compiladores)
MASSIMO AMADIO, LUIS MIGUEL LÁZARO,
ASIER LAUZURIKA, RENATO OPERTTI
e IÑAKI ZABALETA

DERECHOS DE LA INFANCIA Y EDUCACIÓN INCLUSIVA EN AMÉRICA LATINA

GRANICA

BUENOS AIRES - MÉXICO - SANTIAGO - MONTEVIDEO

© 2011 by Ediciones Granica S.A.
1a. edición: junio de 2011

BUENOS AIRES Ediciones Granica S.A.
Lavalle 1634 - 3° G
C1048AAN Buenos Aires, Argentina
Tel.: +5411-4374-1456
Fax: +5411-4373-0669
E-mail: granica.ar@granicaeditor.com

MÉXICO Ediciones Granica México S.A. de C.V.
Valle de Bravo N° 21
Col. El Mirador
53050 Naucalpan de Juárez, México
Tel.: +5255-5360-1010
Fax: +5255-5360-1100
E-mail: granica.mx@granicaeditor.com

SANTIAGO Ediciones Granica de Chile S.A.
Padre Alonso Ovalle 748
Santiago, Chile
E-mail: granica.cl@granicaeditor.com

MONTEVIDEO Ediciones Granica S.A.
Scoseria 2639 Bis
11300 Montevideo, Uruguay
Tel: +5982-712-4857 / +5982-712-4858
E-mail: granica.uy@granicaeditor.com

www.granica.com

Reservados todos los derechos, incluso el de reproducción en todo o en parte
en cualquier forma

ISBN 978-950-641-603-4

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*

Naya Garmendia, Luis María

Derechos de la infancia y educación inclusiva en América Latina /
compilado por Paulí Dávila y Luis M. Naya. - 1a ed. - Buenos Aires :
Granica, 2011.

320 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-950-641-603-4

1. Infancia. 2. Derechos del Niño. I. Dávila, Paulí , comp. II.
Naya, Luis M., comp.
CDD 305.232

*A Cecilia Braslavsky y Katarina Tomáševski ,
por su defensa y compromiso con el derecho
a la educación.*

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
Clementina Acedo	13
PRÓLOGO	
Alejandro Tiana Ferrer	17
INTRODUCCIÓN	
Paulí Dávila y Luis M. Naya	21
Capítulo 1.	
EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y AMÉRICA LATINA	
Paulí Dávila, Luis M. Naya e Iñaki Zabaleta	29
1.1. Los congresos de protección a la infancia	32
1.2. Los tratados internacionales sobre derechos del niño	41
1.2.1. La Declaración de Ginebra de 1924: salvemos a los niños	42
1.2.2. La Declaración de los Derechos del Niño de 1959: protejamos a los niños	46
1.3. Apunte historiográfico sobre la Historia de la Infancia	50
1.3.1. La Historia de la Infancia en América Latina	54
Capítulo 2.	
LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO: CONTENIDOS, AVANCES Y RETOS	
Paulí Dávila y Luis M. Naya	67
2.1. Los principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño	69
2.1.1. Definición de niño	70
2.1.2. No discriminación	73
2.1.3. El interés superior del niño	76
2.1.4. Supervivencia y desarrollo infantil	80
2.1.5. Participación de los niños	81
2.1.6. La efectividad de los derechos y la orientación de los padres	84

DERECHOS DE LA INFANCIA Y EDUCACIÓN INCLUSIVA EN AMÉRICA LATINA

2.2. Una clasificación de la Convención sobre los Derechos del Niño	86
2.3. Balance de la Convención	89
2.3.1. Avances	89
2.3.2. Retos	95
2.4. La Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina	100
2.5. Las observaciones del Comité de los Derechos del Niño	105

Capítulo 3

LA EDUCACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Paulí Dávila y Luis M. Naya	109
3.1. El derecho a la educación en los tratados internacionales sobre derechos humanos	111
3.1.1. El derecho a la educación en América Latina	116
3.2. La educación en la Convención sobre los Derechos del Niño	120
3.2.1. El derecho a la educación y los objetivos educativos	121
3.3. Una lectura educativa de la Convención sobre los Derechos del Niño	127
3.3.1. Primer nivel: el centro escolar como espacio de observación y acción pedagógica	129
3.3.2. Segundo nivel: el sistema escolar y los derechos de la infancia	132
3.3.3. Tercer nivel: las obligaciones gubernamentales y sus implicaciones educativas	134
3.4. Las consecuencias educativas del derecho a la educación	143

Capítulo 4

MARCO LEGAL DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA

Paulí Dávila, Luis M. Naya y Asier Lauzurika	149
4.1. Los códigos de la niñez en América Latina	152
4.2. Estructura y contenidos de los códigos de la niñez	157
4.2.1. Mención de la Convención sobre los Derechos del Niño	159
4.2.2. Definición de niño	161
4.2.3. Los principios generales de la Convención	162
4.2.4. Derecho a la educación	164
4.2.4.1. Otros aspectos educativos de los códigos	170
4.2.5. Niños en situación de riesgo social y medidas protectoras	171
4.2.6. Derecho al trabajo	175
4.2.7. Pueblos originarios	177
4.2.8. Los sistemas de justicia juvenil	178
4.2.9. Las instituciones de protección a la infancia	181
4.3. Visión general de los códigos en América Latina	189

Capítulo 5	
EDUCACIÓN INCLUSIVA, CAMBIOS DE PARADIGMAS Y AGENDAS RENOVADAS EN AMÉRICA LATINA	
Massimo Amadio y Renato Opertti	195
5.1. Introducción	195
5.2. Temas y desafíos identificados en la fase preparatoria de la Conferencia Internacional de Educación de 2008	199
5.3. La Conferencia Internacional de Educación de 2008 y algunas de sus implicaciones	209
5.4. Debates posteriores a la CIE 2008 en América Latina	213
5.4.1. Agotamiento de las políticas actuales y voluntades para repensarlas	214
5.4.2. La inclusión y su imbricación con otras temáticas	216
5.4.3. La inclusión como movimiento	220
5.4.4. Políticas y legislación para la inclusión	221
5.4.5. Inclusión desde el nivel inicial y más allá	222
5.4.6. La atención a las diversidades	223
5.4.7. Una agenda integrada sobre el rol y el desarrollo profesional docente	224
5.5. A modo de conclusión	225
Capítulo 6	
LA EDUCACIÓN INICIAL EN AMÉRICA LATINA Y LOS DERECHOS DEL NIÑO	
Luis Miguel Lázaro	227
6.1. Equidad, educación de calidad y educación inicial	229
6.2. Derechos del niño y educación inicial en América Latina	236
6.3. La visión y aspiraciones en educación de la sociedad civil latinoamericana	247
6.4. La consolidación de tendencias en defensa de la educación como derecho humano	251
Capítulo 7	
INFANCIA, DISCAPACIDAD Y DERECHO A LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA	
Asier Lauzurika, Paulí Dávila y Luis M. Naya	261
7.1. La educación de las personas con discapacidad	264
7.2. Las personas con discapacidad en el plano internacional	269
7.2.1. La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	271
7.2.2. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	274

7.2.3. La Convención sobre los Derechos del Niño y los códigos de la niñez	277
7.3. Derechos de las personas con discapacidad y educación	282
7.3.1. No discriminación	284
7.3.2. Derechos de la infancia y adolescencia con discapacidad	288
7.3.3. Derecho a la educación	293
BIBLIOGRAFÍA	301

PRESENTACIÓN

En mi condición de directora de la Oficina Internacional de Educación (OIE) de la UNESCO, me llena de satisfacción y de esperanza la presentación de este noble emprendimiento que reconoce en la educación un derecho básico universal, integrador y facilitador del goce de todos los derechos humanos. No hay políticas sostenibles en derechos humanos sin la educación como soporte y garante.

El conjunto de los trabajos que recoge este libro abriga una visión comparada que permite identificar tendencias de larga duración y desafíos que pueden informar las agendas educativas nacionales e internacionales, y más específicamente, una reflexión amplia y comprensiva sobre contenidos y alcances de los objetivos de la Educación para Todos (EPT).

En un contexto mundial actual signado, entre otras cosas, por la imperiosa necesidad de jerarquizar el rol de la educación como instrumento central para el logro de sociedades más inclusivas, cohesivas y desarrolladas, reflexionar sobre la educación como derecho y como bien público adquiere las características de un imperativo ético insoslayable. La educación es a la vez política cultural, económica y social para atender las diversidades de expectativas y necesidades de niños, niñas y jóvenes que buscan democratizar las oportunidades de formación en la sociedad.

El estudio de la educación como derecho tiene una larga, rica y compleja historia de avances jalonados, entre otros aspectos fundamentales, por la adopción de marcos normativos internacionales y por el trabajo comprometido de instituciones y personas. Sin la pretensión de ser exhaustivos, cabe recordar, en primer término, la relevancia de la Convención sobre los Derechos del Niño, que festejó veintiún años de existencia el 20 de noviembre de 2010, y que se ha constituido en un instrumento clave para apoyar la expansión y la democratización de las oportunidades educativas en el marco de una visión integrada de política social.

Segundo, recordar calurosamente a dos gladiadoras de la educación, Cecilia Braslavsky y Katarina Tomaševski, cuya pasión y compromiso con la educación como derecho, bien público e instrumento de cambio social contribuyeron a marcar una agenda educativa internacional que prioriza las interfaces y complementariedades entre la equidad y la calidad. A ellas se les dedica este libro, referentes siempre de una sensibilidad social y educativa que nos debe alentar a hacer efectivamente de la educación un tema prioritario en los niveles nacional e internacional. Sin una educación fortalecida, el presente se vive de forma angustiada, y el futuro está comprometido.

En tercer lugar, la discusión sobre la educación como derecho implica poner en marcha, entre otras cosas, estrategias y procesos educativos que incluyan a todas y todos, garantizando ya no solo accesibilidad, sino también relevancia y pertinencia de los aprendizajes para la progresiva adquisición de competencias básicas de vida y ciudadanas.

Precisamente, tal cual se señala en las Conclusiones y Recomendaciones de la 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE, 25-28 de noviembre de 2008, Ginebra, Suiza), titulada “Educación inclusiva: el camino del futuro”, organizada por la UNESCO a través de la OIE, la educación inclusiva se puede concebir como “un principio rector general para reforzar la educación para el desarrollo sostenible, el aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos y un acceso a las oportunidades de aprendizaje en con-

diciones de igualdad para todos los niveles de la sociedad, de modo que se apliquen los principios de la educación inclusiva”¹. Una educación inclusiva pensada e implementada para todas y todos es una herramienta poderosa para efectivizar el derecho a la educación.

La 48^a reunión de la CIE marcó un hito histórico en el avance de la discusión en torno a un concepto amplio de educación inclusiva, al jerarquizarla como un principio orientador para el logro de una educación de calidad para todos. El debate sobre su desarrollo deja de ser visto únicamente a través de ejes duales de política, como son educación especial/integración o integración/inclusión, para transformarse en discusiones conceptuales y en caminos operativos acerca de cómo los sistemas educativos conciben y gestan inclusión en diversos niveles, desde las visiones a las prácticas. Se trata de entender la pertinencia y relevancia de la complementariedad entre diversos modelos educativos, formales, no formales e informales, a la luz de la democratización de las oportunidades de formación para justamente atender la diversidad de expectativas y necesidades de todas y todos.

En cuarto lugar, en el marco de un concepto amplio de educación inclusiva, una de las prioridades es fortalecer los programas de Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI), sobre todo entre los grupos sociales más carenciados, como pilar del desarrollo psicosocial de niñas y niños, y cimiento en el logro de aprendizajes relevantes y pertinentes en la educación básica y media. La educación inicial, enmarcada en una política social de infancia, constituye una de las principales políticas económicas y sociales para el desarrollo de estrategias preventivas frente a la pobreza y la marginalidad.

Por último, en quinto lugar, la OIE como instituto de la UNESCO especializado en los temas vinculados al currículo, entiende a este

¹ Las Conclusiones y Recomendaciones fueron adoptadas por representantes de 153 Estados miembros de la UNESCO, y pueden ser consultadas en el sitio de Internet de la UNESCO-OIE (www.ibe.unesco.org).

como reflejo de la sociedad que se aspira construir, y más específicamente como un instrumento fundamental para concretizar objetivos y metas educativas en el marco de la educación inclusiva. La reflexión y la acción curricular, comprendiendo lo que se busca enseñar, lo que efectivamente sucede en los centros educativos y en las aulas, y los resultados obtenidos, informa decisivamente el desarrollo de la educación como derecho a una educación equitativa de calidad.

CLEMENTINA ACEDO
Directora de la Oficina Internacional
de Educación - UNESCO

PRÓLOGO

Este libro ve la luz al tiempo que los jefes de Estado y de gobierno de los países iberoamericanos adoptan una agenda educativa común para desarrollar en el conjunto de la región durante la próxima década. El proyecto Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios pretende mejorar la calidad y la equidad en la educación iberoamericana para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social.

Como planteaba la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, reunida en 2008 en Sonsonate (El Salvador) para dar los primeros pasos en la construcción de esa agenda común, se trata de abordar con decisión, y de una vez y para siempre, algunos retos aún no resueltos en el ámbito de la educación de nuestros pueblos: analfabetismo, abandono escolar temprano, trabajo infantil, bajo rendimiento de los alumnos y escasa calidad de la oferta educativa pública. Y se pretende hacerlo con la voluntad de enfrentarse, al mismo tiempo, a las demandas exigentes de la sociedad de la información y del conocimiento: incorporación de las TIC en la enseñanza y en el aprendizaje, apuesta por la innovación y la creatividad, y desarrollo de la investigación y del progreso científico. Dicho de otro modo, los países de la región se enfrentan a la necesidad de caminar deprisa y con

valentía para estar en los primeros vagones del tren de la historia del siglo XXI, superando al mismo tiempo el retraso acumulado a lo largo del siglo XX.

Esta nueva agenda educativa, construida de manera colaborativa y en el marco de un proceso cuidadoso de debate y búsqueda de acuerdos, sigue la senda de iniciativas anteriores, entre las que cabe destacar la Declaración Mundial de una Educación para Todos y los Objetivos del Milenio. Y si nos remontamos algo más atrás en el tiempo, no cabe duda de que bebe en fuentes tan relevantes y siempre tan influyentes como la Convención de los Derechos del Niño.

Las Metas Educativas 2021 comparten los objetivos que la Convención planteó hace ya veintiún años, pero adecuando los programas de actuación a la situación presente y contextualizándolas en función de las características de la región iberoamericana. En este sentido, realizan una apuesta decidida por la escuela inclusiva, por una escuela democrática y plural capaz de acoger a todas las personas, sin aplicar mecanismos de selección o discriminación de ningún tipo, y capaz de transformar su cultura, su organización y su proyecto educativo para que todos los jóvenes participen y tengan éxito en su aprendizaje.

La educación inclusiva es uno de los principales objetivos a conseguir en la próxima década. Y que todos los niños aprendan juntos debe ser el propósito que guíe el camino hacia la escuela inclusiva. Al mismo tiempo, es preciso reconocer las diferentes necesidades de los alumnos, y darles una respuesta adecuada, adaptarse a los distintos estilos y ritmos de aprendizaje, y garantizar una enseñanza de calidad por medio de un currículo apropiado, una buena organización escolar, una utilización acertada de los recursos y una asociación con sus comunidades educativas. Todo ello requiere contar con un profesorado preparado y capaz de atender las necesidades de todo el alumnado.

La tarea es tan importante como urgente. Se trata en última instancia de dar el paso que va de declarar unos derechos de la infancia a hacerlos efectivos para todos. Esta exigencia tiene va-

rias implicaciones a las que las Metas Educativas 2021 pretenden dar respuesta.

En primer lugar, hay que cumplir el objetivo básico de extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desprotegidos, como ya se planteó en el marco de la Cumbre Mundial de Educación para Todos, de Dakar (Senegal), en el año 2000. Ello supone integrar la dimensión social y la educativa de los programas de atención a la infancia, incluir la participación de la familia en los proyectos orientados a la mejora de su situación y diseñar programas que se adapten al contexto social, cultural y lingüístico de los niños y de sus familias.

En segundo lugar, se requiere hacer efectivo el acceso de todos a la educación. Si en otros momentos históricos dicho acceso ha podido restringirse a las etapas más elementales, como la educación primaria o la educación secundaria básica, en la actualidad el desafío es más ambicioso y consiste en asegurar doce años de educación para todos. Para conseguirlo son necesarias algunas condiciones, sin las cuales es muy difícil que todos los jóvenes continúen sus estudios: escuelas cercanas y con puestos escolares suficientes, con servicios sanitarios y electricidad, con la posibilidad de atender la salud y la alimentación de los alumnos, y con profesores preparados.

En tercer lugar, es necesario que todos reciban una atención educativa de calidad, que les permita iniciar un proceso formativo que se extenderá a lo largo de toda la vida. Recibir una enseñanza relevante y de buena calidad, que fomente el desarrollo de los valores cívicos y asiente el pleno desenvolvimiento de la propia personalidad no son ya simples declaraciones de intenciones, sino verdaderas exigencias de la educación inclusiva, democrática e integral que deseamos para nuestras generaciones jóvenes.

Es por tanto una satisfacción asociar el nombre de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) a esta publicación, cuya voluntad no es

otra que la de asentar la concepción de la educación como derecho humano fundamental y analizar sus implicaciones.

El hecho de que instituciones como la UNESCO y la OEI marchemos juntas en esta tarea, poniéndonos al servicio de los países a los que servimos, constituye una demostración de esa voluntad de trabajar conjuntamente en un panorama mundial cada vez más complejo e interrelacionado.

Madrid, 12 de noviembre de 2010

ALEJANDRO TIANA FERRER
Director del Centro de Altos Estudios Universitarios
de la OEI

INTRODUCCIÓN

Recientemente se han conmemorado los veintiún años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en la sede de Naciones Unidas, que fue inmediatamente firmada y ratificada por la gran mayoría de los países. De hecho, su aprobación es universal, con la excepción de los dos casos ya conocidos de los Estados Unidos de América y de Somalia que, previsiblemente, la ratificarán en fechas próximas. De cumplirse este último requisito, podremos estar hablando del único tratado internacional ratificado por todos los países con representación en Naciones Unidas. Como no escapa a ningún observador de derecho internacional, esta situación es única y confirma el interés por homologar los derechos del niño a escala mundial.

Si echamos la vista atrás, y con el fondo musical del conocido tango *Volver*, podremos decir que “veinte años no es nada”, pero en este caso, contradiciendo la letra de la canción, veinte años han sido mucho por lo que respecta a la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Han sido muchos los retos que se han superado y, también, muchas las energías positivas que se han puesto en marcha para garantizar, al menos sobre el papel, el reconocimiento de una serie de derechos que, por primera vez, han mostrado en los tratados internacionales que el niño es un sujeto de derecho. Si repasamos la historia de la protección infantil, de

sus instituciones y la defensa de sus derechos a lo largo del siglo XX, podremos percatarnos de que en los dos últimos decenios el avance ha sido espectacular; aunque, por ello, no podemos olvidar que todavía, a diario y en muchos lugares del mundo, asistimos a la violación de esos derechos.

La Convención ha tenido la capacidad de concitar no solamente acciones llevadas a cabo por personas particulares, organizaciones no gubernamentales, organismos públicos e instituciones internacionales, sino que ha favorecido un discurso que ha puesto en primer plano las necesidades de la población menor de dieciocho años. De ahí que se hable tan a menudo de la visibilidad de la infancia en los medios de comunicación y en las agendas internacionales. En definitiva, se está recuperando un concepto que ya estaba presente en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y que se convirtió en un principio general que atraviesa la Convención de 1989: el “interés superior del niño”. A partir de esta concepción básica, y de los artículos que se recogen en este tratado internacional, podemos hablar de un cambio de paradigma en la concepción de la infancia. Esta transformación se ha producido, sobre todo, en el campo del derecho y de las políticas públicas sobre la infancia. A pesar de ello, y en un análisis minucioso de las prácticas reales y de la situación de la infancia en tantas partes del mundo, permanece en el imaginario colectivo de los adultos la concepción proteccionista y tutelar que se tiene sobre la infancia. Esta razón es suficiente para que todavía, veintiún años más tarde, consideremos pertinente insistir en las potencialidades que tiene la Convención para el desarrollo y la aplicación de los derechos de la infancia.

Este es el motivo principal por el que esta clase de libros tiene sentido. Hay que insistir en hacer llegar a la mayoría de la población, en este caso a un nivel académico y universitario y a profesionales de la educación, las potencialidades de la Convención, pero también analizar, de manera crítica, las limitaciones que se han ido observando durante su período de vigencia. En este sentido, queremos señalar un par de cuestiones que nos parecen im-

portantes, aunque no son las únicas: por una parte, habría que revisar las reservas y observaciones que tantos países hicieron, en su momento, a la ratificación de la Convención y que, en algunos casos, llegan a desvirtuar su espíritu, y, por otra, promover, de una manera efectiva, los mecanismos de denuncia ante el Comité de los Derechos del Niño, como ocurre en otros tratados internacionales sobre derechos humanos.

Si es cierto que la Convención se nos presenta como un horizonte en el cual se dibuja un cuadro adecuado para la defensa de los derechos del niño, también lo es que después de estos años ese horizonte tiene que estar cada vez más cercano. No se trata de un texto utópico, sino de una herramienta útil para promover, defender, proteger, ayudar, etc., a todos los niños, niñas y adolescentes, vivan donde vivan y se encuentren en la situación que sea; no solo en las que presenten mayor vulnerabilidad, sino en todas en las que se violen los derechos reconocidos. Los principios básicos de la Convención son, a nuestro entender, los instrumentos a través de los cuales debe encauzarse todo tipo de acción y el medio para analizar las políticas y prácticas sociales alrededor de la infancia.

En este libro pretendemos dar cuenta de los derechos del niño, haciendo hincapié en el contexto de América Latina y resaltando, en diversos capítulos, la importancia de una educación inclusiva. Una característica que atraviesa todo el libro es la mirada con la que se han elaborado todos sus capítulos; están escritos por educadores que valoran que los derechos de los niños no son patrimonio exclusivo de una visión particular del campo disciplinario del derecho, sino que tienen un profundo contenido educativo que consideramos importante rescatar para ver de manera diferente nuestra intervención pedagógica y también nuestra lectura de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Con esta postura se toma distancia de ciertas perspectivas al uso en el estudio de los derechos de la infancia, aunque rescata para sí visiones útiles para entender el valor educativo que tiene la Convención.

El primer capítulo nos introduce, desde la perspectiva histórica, en los antecedentes a la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, haciendo referencia a la evolución de estos derechos desde una visión internacional. La tesis que se sostiene es que a partir de la celebración de congresos de protección a la infancia, a finales del siglo XIX y en el primer tercio del siglo XX, se fraguaron las condiciones para que tuviese lugar la aprobación de la Declaración de Ginebra de 1924 y los diferentes tratados sucesivos. Para completar este capítulo hacemos una reseña a la situación historiográfica de la infancia en América Latina. Una vez planteada esta cuestión, el segundo capítulo se centra, de una manera pormenorizada, en las características principales de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, señalando sus avances y los retos a los que tiene que responder. Si hasta este momento hemos resaltado la importancia de la Convención y los derechos del niño, el tercer capítulo está centrado concretamente en el derecho a la educación, que se analiza desde tres perspectivas: la primera trata de ubicar, someramente, el derecho a la educación en el marco de los derechos humanos; la segunda analiza el derecho a la educación dentro del conjunto de los derechos del niño, y la tercera plantea la importancia del derecho a la educación con sus implicaciones y consecuencias. Estos tres primeros capítulos se configuran como un marco para poder contextualizar el resto de la obra.

Los capítulos restantes se centran en el estudio de la situación de los derechos del niño en América Latina, abordando diferentes ámbitos. Se trata de ofrecer una visión caleidoscópica de esta situación, siempre con la perspectiva de la educación. Para ello se observará que se trata de un conjunto de estudios que abordan, en su complejidad, los países del área, sin centrarse en ninguno en concreto. Por lo tanto, es una visión general que nos permite ver, en su globalidad, la situación de los diferentes ámbitos que se tratan en cada uno de los capítulos, bien con respecto a la situación legal a través de los códigos de la niñez, bien desde las propuestas de educación inclusiva, de los avances sobre la educación preescolar o de las personas con discapacidad.

El cuarto capítulo trata de analizar la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño a través de los denominados códigos de la niñez, de larga tradición en los países de América Latina. Para ello se contextualiza el desarrollo de este tratado internacional en los países de la región, abordando, de una manera pormenorizada, los citados códigos. La primera apreciación que se tiene es que la Convención fue un punto de ruptura en esta tradición al adoptar sus principios rectores, a partir del enfoque de los derechos del niño. De esta manera, y a través de un análisis comparado, se analizan una serie de elementos definitorios de ellos: la mención de la Convención, la definición de niño, la presencia de los principios generales de la Convención, el derecho a la educación, los niños en situación de riesgo social y medidas protectoras, el derecho al trabajo, las minorías étnicas, los sistemas de justicia juvenil y las instituciones de protección a la infancia, para concluir que los citados códigos son la expresión más efectiva en la implementación de la Convención.

La educación inclusiva en América Latina es el objeto del quinto capítulo. Los autores presentan, en primer lugar, sus temas y desafíos con una perspectiva comparada, analizando las aportaciones recibidas en las trece reuniones que sirvieron para preparar la 48ª Conferencia Internacional de Educación que organizó la Oficina Internacional de Educación en noviembre de 2008 en Ginebra; los principales temas y desafíos que fueron analizados a lo largo de dicha Conferencia, y la agenda de cuestiones a las que hay que hacer frente a partir de ella. La educación inclusiva ofrece la posibilidad de repensar la exigencia de democratizar las oportunidades de formación para contribuir a la construcción de sociedades más justas y equitativas y puede, así, convertirse en América Latina en una de las claves que contribuyan a hacer efectivo un cambio de paradigma real en la educación de los países de la región.

Los avances conseguidos en educación preescolar, inicial o primera infancia, u otra denominación al uso, en algunos países

de la región, son objeto del sexto capítulo. Este nivel inicial de la educación es, junto con la enseñanza secundaria, el que refleja con mayor relevancia la desigualdad en el acceso a la educación de calidad. Las investigaciones sobre este tema están demostrando que un acceso temprano a la educación incide en el éxito escolar y en otros indicadores de calidad educativa. Garantizar, por lo tanto, el acceso a este nivel es una demanda de los organismos internacionales y de las propias políticas de los países de la región que diferentes gobiernos de América Latina han ido introduciendo, sobre todo en el último decenio. Los compromisos con la primera infancia han incluido en la agenda de las políticas gubernamentales latinoamericanas programas y planes para facilitar el acceso a los niveles iniciales de la educación.

En el último capítulo se analiza el derecho a la educación de las personas con discapacidad. Para ello se ha procedido a contextualizar su situación en el plano internacional, resaltando los aportes de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, como muestra del interés de la región por atender a este colectivo. A partir de este marco se relaciona el derecho a la educación con los derechos de las personas con discapacidad, sobre todo en sus aspectos más centrales: la no discriminación, los derechos de la infancia y adolescencia con discapacidad y, de forma más específica, el derecho a la educación. En una panorámica general se puede observar la diversidad de realidades y la presencia, todavía, de situaciones discriminatorias que afectan al efectivo derecho a la educación de las personas con discapacidad.

La mayoría de los capítulos de esta obra son fruto de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España, número SEJ2007-66225, del que forman parte como miembros del equipo: Paulí Dávila, Luis M. Naya, Iñaki Zabaleta, Asier Lauzurika y Luis Miguel Lázaro, los tres primeros son, además, miembros del Grupo de Investigación de Estudios Históricos y Comparados en Educación, reconocido

dentro del Sistema Universitario Vasco con el número IT 298/10. El investigador principal de ambos proyectos es el primero de los firmantes de esta introducción. Asimismo, en esta obra, han participado los miembros de la Oficina Internacional de la Educación de la UNESCO Massimo Amadio y Renato Opertti. A todos ellos queremos agradecer por su colaboración.

Como podrá observarse, los artículos intentan superar el carácter divulgativo y se ofrecen como una reflexión y análisis de los temas objeto de estudio, aunque también pueden contribuir a la docencia de materias relacionadas con los derechos humanos, derechos del niño y derecho a la educación. De esta manera, proponemos su carácter útil, tanto en el aspecto general de la infancia y los derechos como en un estudio concreto, que siempre ofrece mayores posibilidades de ver el funcionamiento, la implementación y las políticas públicas con respecto a la aplicación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el caso de América Latina.

Queremos agradecer también la colaboración en este libro de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO que, siguiendo una larga trayectoria, ha defendido siempre el derecho a la educación y que, en esta ocasión, ha atendido la demanda de los editores para participar e impulsar este proyecto. De la misma manera, la Organización de Estados Iberoamericanos contribuye a la publicación de esta obra y esperamos que ella sea una aportación a las tareas que se encuadran en las Metas 2021, cuyo objetivo es mejorar el campo de la educación en América Latina. Asimismo queremos agradecer al vicerrectorado de Campus de Gipuzkoa de la Universidad del País Vasco, junto con la Fundación Kutxa, que acogieron la propuesta de publicación de este libro con gran interés y la apoyaron desde el primer momento.

Finalmente, hemos querido dedicar este libro a dos personas con las que nos unían profundos vínculos personales y que han defendido el derecho a la educación tanto en su trayectoria vital como desde los ámbitos institucionales en los que desarrollaron

su labor profesional: Cecilia Braslavsky y Katarina Tomaševski. Ellas han sido y son dos ejemplos de constancia, coraje y convicción respecto a que el derecho a la educación es la base sobre la que se sustenta el resto de los derechos humanos.

PAULÍ DÁVILA y LUIS M. NAYA
San Sebastián, 20 de noviembre de 2010
21° aniversario de la aprobación de la Convención
sobre los Derechos del Niño

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y AMÉRICA LATINA

PAULÍ DÁVILA
LUIS M. NAYA
IÑAKI ZABALETA

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

El siglo xx ha pasado a la historia como el siglo en el que se han reconocido los derechos a los niños, niñas y adolescentes. Conocer los antecedentes del proceso por el cual los niños han pasado a ser sujetos de derecho tiene su interés, pues se ponen en juego una serie de políticas nacionales e internacionales, cuyo producto final va a ser la aprobación de un tratado internacional que, con el tiempo, se está transformando en una referencia capital dentro de los derechos humanos. También hablar de los derechos de los niños y las niñas, en la actualidad, no es nada extraño. Es más, existe cierta familiarización con el tema debido a los casos, cada vez más visibles, de violación de estos derechos. Hace un siglo referirse a este tipo de derechos era prácticamente imposible, lo cual no significa que no se protegiese a la infancia de la situación de desamparo en la que vivía, o no se legislara para mejorar su situación. Uno de los hechos que ha contribuido a ello es que, a finales del siglo xx, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, recogiendo una tradición existente sobre esos derechos de protección y que está teniendo amplia repercusión en las políticas públicas sobre la infancia.

En este capítulo, vamos a tratar de analizar el paulatino proceso de reconocimiento de los derechos del niño, la niña y los adolescentes. En primer lugar, estudiaremos el proceso de internacionalización por el que, en un momento determinado, se comenzó a reconocer a los niños como seres humanos con derechos, a partir de una serie de congresos sobre protección a la infancia que tuvieron lugar durante el primer tercio del siglo XX. Estos congresos sentaron las bases para las posteriores políticas internacionales. En segundo lugar, daremos cuenta de la articulación de los diferentes tratados internacionales, sobre todo, las declaraciones de Ginebra de 1924 y de los Derechos del Niño de 1959. Hemos dejado para el segundo capítulo el análisis de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, dada su importancia. Finalmente, queremos hacer una referencia a la situación actual sobre la Historia de la Infancia en América Latina; para ello hemos realizado una revisión bibliográfica de tres importantes obras en este ámbito. De esta manera, tratamos de acercarnos a los antecedentes históricos de los derechos del niño y su situación en la región.

Queremos resaltar, también, la importancia que los derechos de la infancia han ido obteniendo en un corto período (no más de 25 años), en el que estamos viendo una transformación importante de la concepción de la infancia. Se trata de un proceso, discutido en muchos aspectos, sobre la consideración de los niños y niñas, que pasa de *objeto* de protección a *sujeto* de derechos. Esta relevancia debemos considerarla como un cambio de paradigma, dentro de la historia de las mentalidades, tanto del concepto de infancia y de sus representaciones sociales, como desde el punto de vista de las prácticas sociales y las obligaciones gubernamentales, no solamente en el campo de la protección a la infancia, sino también en el del derecho. Todo ello con una salvedad importante, y es que si hasta fechas recientes la infancia en Occidente gozaba de ciertas políticas protectoras, en la actualidad podemos apreciar que existe una universalización de dichas políticas y también del reconocimiento de sus derechos. Pero

esta imagen puede ser engañosa cuando analizamos la realidad de las niñas y niños en el mundo... ¡Tantas veces tan lejos de los principios acordados en lejanos tratados internacionales!

Nos interesa subrayar lo siguiente: primero, que a lo largo de los siglos XIX y XX existe una serie de políticas nacionales de protección a la infancia en los países de Europa Occidental y América; segundo, que se da un progresivo proceso de internacionalización de estas políticas, a partir de la creación de asociaciones y congresos sobre protección a la infancia; tercero, que la asunción por parte de organismos internacionales de los derechos de la infancia, a través de diferentes tratados desde 1924 a 1989, ha supuesto un fenómeno expansivo, con propuestas de modelos de aplicación en los países en desarrollo, y cuarto, que el discurso que sostienen los tratados y documentos sobre los derechos de la infancia no ha variado sustancialmente hasta la Convención de 1989, cuando, por primera vez, se reconocen unos derechos civiles a los niños, niñas y adolescentes, además de los clásicos de protección y ayuda. Este último tratado supone una ruptura del paradigma tradicional sobre la concepción de la infancia.

Desde la perspectiva actual, nos interesa resaltar que esas políticas nacionales, al igual que su internacionalización, se basan en el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes fraguados a lo largo del siglo XX, que suponen un cambio en su consideración jurídica. Los niños han pasado a ser sujetos de derecho, como cualquier adulto, en contra de la consideración tradicional de los niños como objetos de derecho¹. Esta situación permite hablar de una evolución en cuanto a la consideración autónoma del niño y, por lo tanto, añade algo nuevo a la tradicional postura sobre la protección a la infancia. El desarrollo internacional de los derechos del niño muestra que “desde las declaraciones de 1924 y 1959 hasta el Convenio (*sic*) de los

¹ Hierro, L. L.: “Los derechos humanos del niño”. En Marzal, A.: *Los derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidad del sujeto*. Bosch-Esade, Barcelona, 1999, pp. 15-32.

Derechos del Niño de 1989, las concepciones sobre el fundamento de los derechos del menor y el papel del Estado han cambiado”². De manera que este último tratado supone un punto de inflexión en el discurso sobre la infancia, al conjugar las diversas trayectorias políticas sobre la niñez, y lograr convertirse en un marco jurídico internacional sobre los derechos del niño.

1.1. Los congresos de protección a la infancia

Como se está poniendo de manifiesto, en la historiografía reciente sobre la infancia existen diferentes formas de acercarse al conocimiento de los niños y niñas desde la perspectiva histórica. Una de ellas es el estudio de la protección infantil, de forma que en la actualidad contamos con numerosas obras que abordan esta temática, sobre todo en los países industrializados de Europa y América. Se puede afirmar que cada Estado ha seguido sus propias dinámicas para desarrollar sus políticas de protección a la infancia, especialmente durante los siglos XIX y XX³. Hay que re-

² Calvo, M.: “Implementación de los Derechos del Niño”. En Soroeta, J. (ed.): *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián Vol. 4*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2003, p. 156.

³ Para un conocimiento exhaustivo de ellas, puede consultarse el número dedicado a “Enfances” de la revista *Annales de Démographie Historique*, nº 2, 2001, pp. 5-100. Disponible en http://www.cairn.be/revue.php?ID_REVUE=ADH. En el comentario sobre el período contemporáneo, Catherine Rollet, demógrafa de prestigio internacional, se refiere a “*les droits de l’enfant*” para reseñar aquella bibliografía más directamente relacionada con los derechos del niño, huyendo de otras clasificaciones tradicionales. Por otra parte, no deja de ser curioso que una obra tan voluminosa como la de Fass, P. S.: *Encyclopedia of Children and Childhood in History and Society*, The Gale Group, Farmington Hill, MI: 2004 (4 vols.), dedique muy poco espacio a este tema. También puede consultarse Dávila, P. y Naya, L. M. (eds.): *La infancia en la historia: espacios y representaciones*, Erein, San Sebastián, 2005 (2 tomos), obra en la que se recogen las actas del XIII Coloquio de Historia de la Educación, con especial referencia al caso español y latinoamericano, o Dávila, P. y Naya, L. M.: “La evolución de los derechos de la infancia: una visión internacional”. En *Encounters on Education*, nº 7, Faculty of Education, Queen’s University, Kingston, 2006, pp. 71-93.

saltar que se trata de políticas protectoras llevadas a cabo por los diferentes países occidentales, que viven similares “problemas” y aplican parecidas soluciones. No obstante, podemos apreciar también que, a pesar de las tradiciones culturales, religiosas, económicas, sociales y educativas existe un cierto acuerdo en aplicar las mismas políticas, aunque con una cierta distancia temporal entre los diversos países. Que ello sea así se debe a los procesos de industrialización que se estaban llevando a cabo y a sus consecuencias sobre la infancia y las familias y, también, a los agentes sociales, religiosos y educativos que intervenían para paliar la situación de exclusión social de la infancia.

Pero, sin duda, uno de los elementos más llamativos, en cuanto a este tipo de prácticas, es la transición a los ámbitos internacionales de esas políticas protectoras llevadas a cabo por los diferentes Estados nacionales. La celebración de congresos, las relaciones gubernamentales y los tratados de carácter internacional van a favorecer este tipo de dinámica, debido a los nuevos contextos mundiales y, posteriormente, al surgimiento de organismos internacionales, a raíz de las dos guerras mundiales. Tanto la Sociedad de las Naciones como su sucesora, la Organización de las Naciones Unidas, se convirtieron en marcos donde, además de atender su objetivo principal —evitar una nueva guerra y trabajar por los objetivos de la paz internacional—, se elaboraron toda una serie de tratados en los que prevalecen los derechos humanos. En este proceso de transición, y también de interacción, se fragua, como indica Rollet⁴, “una cultura común” a partir de los congresos internacionales. En ese período, muchos Estados participaron en los debates sobre la definición del niño, las formas de protegerlo, el trabajo infantil o el papel de la educación; lo mismo ocurre con tantas sociedades médicas, educativas o de higiene preocupadas por la existencia de un problema clave desde el siglo XIX como era la mortalidad infantil

⁴ Rollet, C.: “La santé et la protection de l’enfant vues à travers les congrès internationaux (1880-1920)”. En *Annales de Démographie Historique*, núm. 1, 2001, pp. 97-116.

y las condiciones económicas y sanitarias en las que vivían muchas familias. De forma que incluso la constitución del concepto moderno de menor, como señala Therborn, tiene estas fuentes de definición: “El derecho y las distintas formas de intervención del Estado jugaron un papel crucial en la constitución del concepto moderno de menor. Las dos fuentes fundamentales determinantes en el establecimiento del concepto de minoría de edad han sido las legislaciones relativas a la educación obligatoria y a las que regulan las condiciones de trabajo”⁵.

Desde fines del siglo XIX, y a lo largo del primer tercio del XX, se produce un fenómeno que se irá consolidando, en relación con las políticas de protección infantil. Se trata del progresivo interés por parte de los reformadores sociales, médicos, pedagogos, educadores, pediatras, asociaciones de protección a la infancia y, en general, los gobiernos, de internacionalizar dichas políticas. Una de las vías de penetración será la celebración de congresos internacionales que, en la mayoría de los casos, están convocados por asociaciones de protección a la infancia, de pediatría, de higiene, de medicina, etc. y que cuentan con el patrocinio de gobiernos nacionales. Es cierto que la mayoría de estos congresos científico-sociales tiene un carácter propagandístico, planteándose la lucha contra enfermedades extendidas en la época o alertando sobre problemas sociales relacionados con las condiciones de la infancia; pero también su objetivo era extender estos temas a la sociedad para contribuir a crear una cierta presión ideológica que permitiera la intervención práctica. En este sentido, la presencia de autoridades políticas y de la elite científica permitía ciertas garantías de éxito, aunque solo fuese en las recomendaciones que, generalmente, se hacían para tomar medidas prácticas de intervención política.

⁵ Therborn, G.: “Los derechos de los niños desde la constitución del concepto moderno de menor: un estudio comparado de los países occidentales”. En Moreno, L.: *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1993, p. 87.

Las discusiones en los congresos sobre la infancia giraban alrededor de dos polos, uno “más jurídico y teórico y otro más pragmático”⁶. Es decir, el primero, con un planteamiento jurídico más preocupado por cuestiones relativas a las responsabilidades de los Estados o de las familias con respecto a los niños abandonados, la delincuencia o la tutela. En este ámbito los cambios de la legislación adquieren una gran importancia. Todas estas cuestiones, por ejemplo, se pueden observar ya en 1883 a raíz del primer Congreso Internacional de Protección a la Infancia, celebrado en París. O bien, el segundo polo, con un planteamiento médico-higienista más preocupado por la primera infancia y el cuidado de las enfermedades más comunes, además de la apertura al campo de la puericultura y a la introducción de la leche esterilizada, como puede observarse en los diferentes congresos sobre Higiene. En este segundo ámbito, más pragmático, es de resaltar la celebración de los tres Congresos Internacionales de Gotas de Leche (París, 1902; Bruselas, 1907, y Berlín, 1911), que tuvieron un éxito sin precedentes, tanto por el importante número de países que participaron, como por la presencia de pediatras de alto nivel científico. Los países que tuvieron mayor presencia en los tres congresos fueron Francia, Alemania, Bélgica, Reino Unido, España, Italia, Argentina, Holanda y Suiza. Las discusiones que se llevaron a cabo, por ejemplo en el primero de ellos, versaban sobre los depósitos de leche o la distribución de leche asociada a la visita médica, pero en el segundo y el tercero los tópicos se ampliaron, de manera que se abordaron temas que iban desde la educación hasta la legislación de protección a la infancia o la estadística sobre mortalidad infantil⁷. Por supuesto, estos congresos tuvieron sus consecuencias en los diferentes países con la creación de instituciones denominadas “Gotas de Leche”.

Estos congresos, además de diseminar sus propuestas en las publicaciones, libros, folletos divulgativos y otro tipo de material,

⁶ Rollet, C.: *op. cit.*, 2001, p. 99.

⁷ *Id.*, pp. 104-106.